

LIBRARY OF PARLIAMENT  
CANADA  
APR 23 1978  
BUREAU DU PARLEMENT

# Les relations Canada- États-Unis

## VOLUME II

### Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis

J  
103  
H72  
1974-76  
A28  
A12  
v.2

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

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

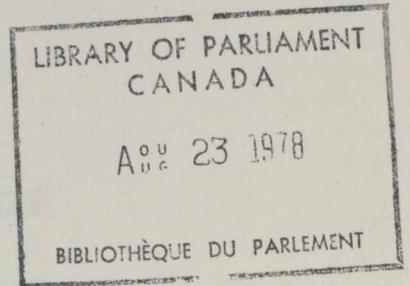
1974/76 DATE Les relations Canada-  
A28 NAME NUM Etats-Unis.

A12  
v.2

J  
103  
H72  
1974/76  
A28  
A12  
v. 2



Juin 1978



# Les relations Canada- États-Unis

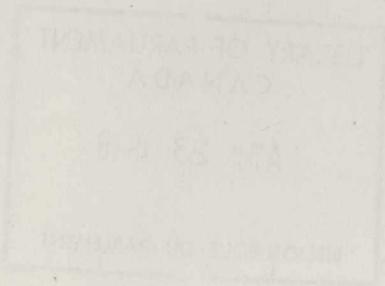
VOLUME II

Les relations commerciales du  
Canada avec les États-Unis

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart



# Les relations Canada-

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

## VOLUME II

# Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

N° de catalogue YC-23-303/1-0F  
ISBN 0-660-90012-2

Canada: \$4.00  
Autres pays: \$4.80

## MEMBRES DU COMITÉ

(21 juin 1978)

### LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen

*Vice-président:* L'honorable Allister Grosart

et

#### Les honorables sénateurs:

Asselin	Hastings	McNamara
Barrow	Lafond	Petten
Bélisle	Laird	Riel
Cameron	Lang	Rowe
Connolly ( <i>Ottawa-Ouest</i> )	Macnaughton	Sparrow
Croll	McElman	Yuzyk

*Membres d'office:* Flynn et Perrault

(Quorum 5)

*Remarque:* Les honorables sénateurs Carter et Deschatelets ont également fait partie du Comité.



## ORDRES DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 3 novembre 1977.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

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

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération de remboursement qu'il pourra déterminer et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance, si nécessaire, et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

Que les documents et les témoignages recueillis sur ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déferés au Comité.

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

---

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mardi 20 juin 1978,

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à publier et à distribuer le Volume II de son rapport sur les relations du Canada avec les États-Unis dès qu'il sera disponible, même si le Sénat ne siège pas à ce moment-là.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 29 juin 1978,

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten,

Que les honorables sénateurs autorisés à agir au nom du Sénat en toutes questions concernant la régie intérieure du Sénat durant les intersessions et toute période entre les Législatures, soient autorisés à publier et à distribuer le Volume II du rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères sur les relations du Canada avec les États-Unis.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat,*

Robert Fortier.

## TABLE DES MATIÈRES

### Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis

	<i>Page</i>
I. 1. Introduction .....	1
2. Aperçu historique .....	3
II. PROFIL DU COMMERCE BILATÉRAL ACTUEL .....	5
1. Les données de base .....	5
2. Commerce des marchandises .....	6
3. Commerce des invisibles .....	9
4. Facteurs qui influent sur le commerce entre le Canada et les États-Unis .....	11
5. Secteurs préoccupants .....	12
a) Déficit des paiements courants .....	13
b) Déséquilibre du commerce des produits finis .....	13
c) Détérioration du compte touristique .....	15
d) Déplacement des entreprises et des capitaux .....	15
III. ORIGINE DES DIFFICULTÉS .....	17
1. Perte de compétitivité .....	17
a) Comparaison des échelles de salaires .....	17
b) Écart entre les niveaux de productivité .....	19
c) Coûts unitaires de main-d'œuvre plus élevés .....	21
d) Comparaison des niveaux d'imposition .....	23
(i) Imposition des sociétés .....	23
(ii) Imposition des industries d'exploitation des ressources naturelles .....	23
(iii) Impôts indirects .....	24
(iv) Impôt sur le revenu des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale .....	25
(v) Imposition et incertitudes du climat des investissements .....	26
e) Le cours du change .....	26
f) Comparaison des coûts de financement .....	27
g) Différence du coût des machines et du matériel .....	27
h) Inconvénients naturels du climat et de la géographie .....	28
2. Causes des déplacements des entreprises et des capitaux .....	28
IV. NOS POINTS FORTS ET NOS POINTS FAIBLES SUR LE PLAN DES ÉCHANGES—APPROCHE SECTORIELLE .....	35
1. Secteur des ressources naturelles .....	35

	<i>Page</i>
a) Protection tarifaire américaine sur les produits manufacturés .....	38
b) Deux domaines à approfondir .....	45
(i) Comparaison des coûts et de l'apport en «valeur ajoutée» entre le secteur des ressources naturelles et le secteur secondaire.....	45
(ii) Problèmes de classification statistique .....	46
2. Secteur manufacturier .....	46
a) Problèmes structurels dans le secteur manufacturier .....	49
b) Nouveaux défis .....	51
c) Secteurs de spécialisation .....	52
d) Solutions au problème .....	54
(i) Possibilités de rationalisation .....	55
(ii) Nécessité d'accroître la recherche et le développement .....	59
(iii) Marchés d'État .....	65
e) Fabrication des machines .....	68
(i) «Usage final» et franchise de droit .....	70
(ii) Un programme de remise serait-il le remède éventuel? .....	71
(iii) Machines agricoles .....	72
f) Aide aux sociétés manufacturières en matière de droits de douane .....	76
3. Industrie touristique .....	78
4. Petites entreprises .....	86
V. LES MESURES NON TARIFAIRES.....	89
VI. DEUX EXEMPLES DE LIBRE-ÉCHANGE RESTREINT .....	99
1. Commerce bilatéral du matériel de défense .....	99
2. Commerce bilatéral des produits de l'industrie automobile .....	105
VII. ORIENTATIONS FUTURES ET CONCLUSIONS .....	120
1. Négociations commerciales multilatérales .....	122
2. Autres possibilités .....	124
a) Tarifs protectionnistes modifiés et programme de redressement national .....	124
b) Accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis.....	125
c) Libre-échange multilatéral ou unilatéral .....	128
d) Libre-échange bilatéral avec les États-Unis .....	129
3. Conclusion .....	133
Annexe A—Comparaison des échelles des salaires entre le Canada et les États-Unis .....	139
Annexe B—Comparaison des niveaux d'imposition.....	151
Appendice 1. Statistiques .....	159
Appendice 2. Mesures non tarifaires dénoncées réciproquement par le Canada et les États-Unis.....	161

	<i>Page</i>
Appendice 3. Graphique de la <i>Ford Motor Company</i> illustrant la question des pièces d'automobiles .....	164
Appendice 4. Propositions du Comité recommandant la ventilation statistique du commerce des produits de l'automobile.....	165
Appendice 5. Liste des témoins entendus par le Comité .....	166

autres, les organisations d'employés, les associations de consommateurs et les groupes de pression ont été aidés par les témoins à leur travail. Le présent rapport a été préparé par le Comité. C'est grâce à leur coopération, à leur collaboration sans réserve et à leurs témoignages francs obtenus au cours de l'audition que nous avons pu accomplir ce travail.

Merci également à tous ces collègues du Comité et en particulier au vice-président, le sénateur Albert Gore, pour les conseils judicieux qu'il nous a donnés sur les questions importantes sur lesquelles nous effectuons notre travail.

Le Comité a été également aidé par le Centre parlementaire de l'emploi qu'il lui a prêté ses locaux. Nos collègues, M. Peter Hoff et M. C. W. Sullivan nous ont, pour leur part, efficacement aidés à toutes les étapes de ce travail de rapport. Quant au greffier du Comité, M. W. Jones, son aide et ses assistants, le procureur Keith Johnson et M. David DeWitt ont été aussi très efficaces à ce stade de l'œuvre de la rédaction du rapport ainsi que M. Henry Duffley pendant la vérification matérielle.

La Bibliothèque du Parlement nous a également aidés par l'intermédiaire de son service de recherches, entre autres, son service de consultation et de référence a préparé un index des délibérations du Comité sur lequel se fonde notre rapport. On peut se procurer cet index auprès du greffier du Comité.

George C. Van Rosten



## REMERCIEMENTS

Le Comité remercie très sincèrement les témoins représentant le monde des affaires, les organisations syndicales, les associations et les instances gouvernementales ainsi que les témoins à titre privé sans qui le présent rapport n'aurait pas vu le jour. C'est grâce à leur concours, à leur collaboration sans réserve et à leurs témoignages francs et avisés qu'on a pu mener à bien une étude de cet ordre.

Merci également à tous mes collègues du Comité et en particulier au vice-président, le sénateur Allister Grosart, dont les conseils judicieux ont fait ressortir les questions importantes sur lesquelles nos efforts ont porté.

Le Comité sait également gré au Centre parlementaire de l'appui qu'il lui a prodigué. Nos collaborateurs, M. Peter Dobell et M<sup>me</sup> Carol Seaborn nous ont, pour leur part, efficacement secondés à toutes les étapes de l'étude et du rapport. Quant au greffier du Comité, M. E. W. Innes, son aide ne s'est jamais démentie. Le professeur Keith Acheson et M. David Dodge ont aussi prêté leur concours à un stade ou l'autre de la rédaction du rapport alors que M. Walter Duffett assurait la vérification statistique.

La Bibliothèque du Parlement nous a également assistés par l'intermédiaire de son service de recherche; entre-temps, son service de consultation et de référence a préparé un index des délibérations du Comité sur quoi se fonde notre rapport. On peut se procurer cet index auprès du greffier du Comité.

George C. van Roggen.



# LES RELATIONS COMMERCIALES DU CANADA AVEC LES ÉTATS-UNIS

## I 1. Introduction

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères présente son deuxième rapport sur les relations du Canada avec les États-Unis. Le premier rapport, publié en janvier 1976, portait sur le cadre institutionnel des relations entre les deux pays, et celui-ci traite plus particulièrement des relations commerciales.

Le Comité s'est rendu compte que ce serait une entreprise complexe et fort longue. A l'étude des points forts et des points faibles de ces relations entre le Canada et les États-Unis, s'ajoutait celle de la politique commerciale, voire de la politique économique nationale du Canada, à cause de l'énorme concentration des échanges à laquelle n'échappait aucun secteur de l'économie.

Dès le début de ses travaux, le Comité savait bien que de nombreux secteurs de l'industrie canadienne faisaient face à de sérieuses difficultés. Mais, plus son enquête avançait, plus les témoignages lui présentaient une situation beaucoup plus inquiétante qu'il ne le supposait en général. Heureusement, dans l'intervalle, divers économistes et les média ont beaucoup fait pour attirer l'attention là-dessus. C'est ainsi qu'on a pu cerner les problèmes qui se posent dans chacun des secteurs.

L'un des signes manifestes de difficultés était la détérioration croissante de la compétitivité des industries canadiennes. Était-ce le résultat d'une crise grave mais temporaire du secteur industriel canadien, ou bien l'expression d'un malaise structurel plus profond? Pour le savoir, le Comité a tenu à entendre des porte-parole du patronat aussi bien que des travailleurs représentant une vaste section des principales catégories d'industries\*. Ces témoins ont été priés de fournir des données de comparaison sur les facteurs touchant la position concurrentielle du Canada et de leurs propres industries. De ce fait, les procès-verbaux du Comité représentent un important recueil de statistiques qui montre dans quelle mesure certaines industries canadiennes se sont exclues du marché américain en forçant leurs prix, le tout accompagné de commentaires qui en expliquent les causes.

Vu la grande diversité et la complexité des problèmes que posent les échanges canado-américains, il était évidemment impossible qu'une seule étude puisse apporter une solution unique pour tous les secteurs. En outre, il aurait été imprudent d'essayer de recommander des remèdes pour certaines industries, alors que les circonstances peuvent changer d'une usine à l'autre et d'un mois à l'autre. Ce rapport présente une vue d'ensemble du problème et le lecteur devra en tenir compte lorsqu'il examinera les sections qui traitent de domaines qu'il connaît particulièrement bien.

Bien que le Comité ait adopté un point de vue essentiellement bilatéral dans cette étude, il a tenu compte de l'évolution de certains facteurs internationaux qui

\* Voir l'appendice 5 pour la liste des témoins. Ceux-ci ont été cités en fonction du poste qu'ils occupaient lors des auditions, même s'ils en ont changé depuis lors.

ont des répercussions considérables sur les commerce canado-américain, notamment la formation de vastes blocs économiques commerciaux dont le Canada ne fait pas partie, l'évolution de la conjoncture internationale en matière d'investissements, les problèmes que posent à d'autres grands partenaires commerciaux une forte inflation et des taux de chômage élevés, enfin, l'apparition de centres manufacturiers efficaces et bon marché dans les pays en développement. Ces nouveaux facteurs ont accentué les difficultés et les pressions dont souffre l'industrie canadienne tout en multipliant souvent les problèmes que posent les échanges avec les États-Unis. Pourtant, ainsi que l'a signalé le Conseil des sciences, même si la comparaison entre le rendement de l'industrie du Canada et des États-Unis peut être une cause d'inquiétude, il ne faut pas oublier que l'industrie américaine a subi elle aussi une grave détérioration de ses capacités concurrentielles et novatrices par rapport au Japon et à l'Allemagne fédérale, par exemple, ce qui rend la situation d'autant plus préoccupante.

En résumé, le Comité a étudié l'ensemble des relations commerciales canado-américaines et examiné de plus près certains secteurs en crise pour tâcher d'établir un profil de la structure et du rendement de l'industrie canadienne par rapport à celle des États-Unis. Il n'a pas hésité à se poser certaines questions, par exemple, s'il y avait un avenir au Canada pour le secteur manufacturier et, le cas échéant, dans quel domaine. Il a voulu examiner la situation à court terme et rechercher des solutions à plus longue échéance.

Reconnaître et analyser les problèmes de notre économie n'est pas une preuve de désespoir ou de négativisme. Contrairement à bien des pays, le Canada jouit de richesses naturelles considérables, de terres et d'eaux inexploitées qui peuvent assurer à sa population le plus haut niveau de vie. Il est en tout point maître de sa destinée et il n'a besoin que d'une discipline collective pour réaliser ses possibilités. Le présent rapport se propose d'aider les Canadiens à bien choisir.

### **Secteurs exclus de l'étude: la production alimentaire et l'énergie**

Deux secteurs de l'économie ont été exclus de l'étude: la production alimentaire (agriculture et pêches) et l'énergie. Dans le secteur de la production alimentaire, les marchés des pays tiers sont beaucoup plus importants que ceux des États-Unis ou du Canada pour la vente des produits de base, les céréales par exemple. En général, quoique tous deux cultivent des denrées agricoles de même catégorie, en raison de leur grande diversité de climat, les États-Unis peuvent produire beaucoup de fruits et de légumes pour lesquels la saison de culture est beaucoup plus courte, voire nulle, au Canada. Ce commerce saisonnier des fruits et des légumes soulève des problèmes très particuliers et exige donc des dispositions spéciales. Mais si les États-Unis constituent une source essentielle de fruits et de légumes, le Canada fournit de son côté de grandes quantités de poissons, de produits piscicoles et de boissons alcoolisées pour équilibrer plus ou moins le commerce bilatéral des produits alimentaires. Les échanges concernant la viande et les produits laitiers sont importants, mais compliqués par les importations d'outre-mer et par la présence d'offices canadiens de commercialisation qui, à eux seuls, méritent une étude distincte. Pour ces diverses raisons, le Comité n'a pas traité de ce secteur, mais des statistiques pertinentes sont présentées au Tableau I de l'appendice.

Quant aux échanges d'énergie entre le Canada et les États-Unis, la situation a rapidement changé ces dernières années en raison des mesures prises par les deux

pays. En 1973, après l'intervention de l'OPEP, (Organisation des pays exportateurs de pétrole) le Canada a réévalué ses réserves et ses besoins futurs et annoncé qu'il supprimerait progressivement ses exportations de pétrole vers les États-Unis, ce qu'il a déjà commencé à faire. Les contrats d'exportation de gaz naturel sont respectés, mais les nouvelles exportations sont étroitement contrôlées et l'Office national de l'énergie n'a pas accordé de nouveaux permis d'exportation à long terme. En outre, les prix du pétrole et du gaz naturel sont montés en flèche, non pas pour une raison de coûts, mais pour s'aligner sur les cours internationaux fixés par l'OPEP. Comme ces facteurs extraordinaires ont considérablement ébranlé les structures normales du commerce de l'énergie, le Comité a décidé que ce secteur méritait à lui seul une étude distincte. Celle-ci examinerait les échanges bilatéraux tant dans les secteurs du charbon, de l'électricité et de l'uranium que dans ceux du pétrole et du gaz naturel, et elle pourrait aussi englober les accords sur les pipe-lines, le raffinage, la prospection en pétrochimie et les investissements.

Sur le plan monétaire, ces échanges représentent toutefois environ 15% de l'ensemble des exportations du Canada vers les États-Unis. En outre, ces derniers expédient un important volume de charbon vers le Canada. Par conséquent, on ne peut exclure les transactions en matière d'énergie lorsqu'on examine la situation globale de la balance des paiements et l'effet des mouvements invisibles sur l'économie. En 1974, le Canada avait réalisé \$3.9 milliards nets sur ses ventes d'énergie sous diverses formes aux États-Unis. Celles-ci comprenaient non seulement le gaz naturel, le pétrole brut, le charbon et l'électricité, mais aussi les produits raffinés, le gaz de pétrole liquéfié et les minerais radioactifs. En 1976, ce chiffre est passé à \$3.7 milliards. Des statistiques détaillées sur le commerce de l'énergie sont présentées au Tableau 2 figurant en appendice. Elles montrent bien que le Canada compte sur ses exportations vers les États-Unis pour atténuer le problème de sa balance des paiements.

## 2. Aperçu historique

L'an prochain, en 1979, nous célébrerons le centenaire de l'adoption de la «politique nationale» de 1879, politique douanière qui a en bonne partie déterminé l'évolution économique et commerciale du Canada. Conçue pour créer un marché intérieur protégé, elle a été appuyée par d'autres mesures d'envergure nationales notamment la mise en place de moyens de transport est-ouest et la promotion de la colonisation de l'Ouest. Leur but commun était de favoriser l'unité nationale et de renforcer la nouvelle fédération afin qu'elle puisse se montrer indépendante vis-à-vis de son voisin dynamique et parfois âpre au gain.

Quels qu'aient pu être ses avantages économiques, cette politique protectionniste n'a pas eu l'influence unificatrice escomptée. Elle est plutôt devenue un objet de ressentiment dans les provinces de l'Ouest et dans les Maritimes qui estimaient que les provinces du centre tiraient un énorme avantage de la fabrication de produits manufacturés destinés au marché canadien tout en profitant de la protection des tarifs douaniers alors que les matières premières étaient exportées en franchise. Les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest estimaient, qu'en tant qu'acheteurs de denrées très chères produites dans le pays et de produits importés rendus plus coûteux par l'imposition de droits de douane, elles faisaient les frais de ces mesures

sans bénéficier d'aucun des avantages qu'elles assuraient en matière de recettes fiscales ou de possibilités d'emploi. De temps à autre, certains gouvernements canadiens ont envisagé un important revirement politique en faveur du libre-échange avec les États-Unis. En 1911, le libre-échange réciproque constituait le principal sujet de la campagne électorale. Néanmoins, l'impulsion donnée par la politique nationale a longtemps subsisté bien qu'on ait périodiquement modifié le degré de protection douanière.

Au début des années 30, et surtout en réaction contre les mesures tarifaires américaines de Smoot-Hawley, les droits de douanes canadiens ont été élevés au maximum. Depuis 1935, on les a toutefois graduellement abaissés à la suite de négociations internationales, notamment dans le cadre d'une série de conférences tenues sous les auspices de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Un certain protectionnisme subsiste néanmoins non seulement sous forme de droits de douane encore imposés par le Canada et d'autres pays, mais aussi sous forme d'obstacle non tarifaires. L'ensemble a beaucoup influé sur le volume et la diversité des marchandises échangées entre le Canada et les États-Unis. Le Tokyo Round, qui se poursuit actuellement dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT, vise à accroître la libéralisation des obstacles tarifaires et non tarifaires.

En 1974, le Congrès américain a adopté une loi dite *Trade Act* qui autorise expressément le Président à «conclure un accord commercial avec le Canada en vue de supprimer immédiatement ou progressivement et à titre réciproque les barrières commerciales entre les deux pays».\* Autrement dit, le président des États-Unis a été autorisé à conclure un accord de libre-échange avec le Canada. On aurait pu s'attendre à ce que pareille initiative du Congrès soulève un vaste débat au Canada. Or, on constate avec étonnement que le public n'a guère réagi. L'année suivante, l'étude intitulée *Au-delà des frontières* qu'avait menée le Conseil économique pendant trois ans et demi concluait que le Canada aurait tout intérêt à signer avec les États-Unis un accord bilatéral de libre-échange. Ce rapport a suscité quelque intérêt et certaines préoccupations dans les milieux d'affaires, mais il est passé presque inaperçu dans les milieux politiques et officiels.

Les perspectives économiques et commerciales actuelles du Canada sont loin d'être brillantes et les milieux officiels ne parviennent pas à s'entendre sur les remèdes à y apporter. La communauté économique internationale se divise en blocs commerciaux. Le Canada ne s'est pas joint à ce processus et il se montre tellement sensible quant à la conclusion d'accords commerciaux que même l'idée d'un bloc commercial nord-américain n'a jamais été étudiée sérieusement par les milieux politiques et l'opinion publique. Les milieux économiques et le monde ouvrier s'inquiètent des répercussions immédiates qu'auront les réductions tarifaires proposées dans le cadre du GATT sur leurs industries. Le Canada s'est installé massivement sur le marché américain au cours des dernières années, les entreprises canadiennes et les filiales américaines s'étant agrandies ou réimplantées aux États-Unis. C'est pourquoi le Comité a décidé d'approfondir les relations commerciales du Canada avec les États-Unis dans la perspective d'un libre-échange bilatéral. En outre, le Comité a estimé qu'il lui revenait, en tant qu'organisme parlementaire, de réagir contre la résolution adoptée par le Congrès américain vis-à-vis du Canada.

\* Congrès américain, résumé officiel de la loi dite *Trade Act* de 1974, page 3

## II PROFIL DU COMMERCE BILATÉRAL ACTUEL

Dans l'ensemble, on peut qualifier d'amicales les relations commerciales qu'entretient actuellement le Canada avec les États-Unis puisqu'il ne subsiste rien de la rancœur et du ressentiment qui les ont caractérisées en 1971 et en 1972 au moment de l'imposition de la surtaxe de Nixon. Actuellement, il n'y a que peu de questions commerciales bilatérales qui préoccupent les deux pays. Cet état de choses provient peut-être en partie du fait qu'un certain nombre des questions tarifaires et non tarifaires, qui seraient normalement réglées sur une base bilatérale, font l'objet de négociations multilatérales dans le cadre du GATT à Genève. Là, les deux gouvernements se sont engagés à libéraliser davantage les barrières tarifaires. Compte tenu de l'imposant volume ainsi que de la grande variété et complexité du commerce entre les États-Unis et le Canada, les relations commerciales entre les deux pays sont remarquablement bonnes et le commerce bilatéral continue de s'intensifier. En 1977, la valeur des marchandises échangée dépassait \$60 milliards, somme inégalée nulle part ailleurs.

### 1. Les données de base

Pour les deux associés, les relations commerciales sont de toute première importance. Le Canada est le plus important client des États-Unis. Comptant seulement un dixième de la population des neuf pays de la Communauté économique européenne (CEE), il achète autant aux États-Unis que les pays de la CEE et plus de deux fois plus que leur achète le Japon. Le Canada offre à l'heure actuelle des débouchés pour plus de 22 p. 100 des exportations américaines et constitue la source de 20 p. 100 de leurs importations. Il est la deuxième source d'investissements directs aux États-Unis, après les Pays-Bas. En matière d'investissements directs, il a été jusqu'à présent un lieu de prédilection pour les Américains.

Du point de vue canadien, ce commerce bilatéral est primordial. Environ 70% des exportations et des importations du Canada se font avec les États-Unis. Cette prépondérance des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis est saisissante par rapport aux échanges commerciaux avec la CEE (10%), le Japon (5%) et le reste du monde (15%), pourcentage qui comprend les exportations massives de céréales vers l'Union soviétique et la Chine.

Au moins 15% du PNB (produit national brut) proviennent de ces exportations et dans les industries de biens, un emploi sur deux dépendrait d'une manière ou d'une autre des échanges bilatéraux. Les États-Unis constituent le marché le plus vaste pour tous les principaux secteurs des produits de base, à l'exception de l'agriculture. Rien que pour le secteur de l'automobile, le commerce bilatéral atteignait \$20 milliards en 1977, ce qui dépassait de loin les échanges entre le Canada et la Communauté européenne et le Japon conjugués.

## 2. Commerce des marchandises

Un coup d'œil aux graphiques 1 et 2 qui suivent montre la forme que prend le commerce entre le Canada et les États-Unis. Des statistiques détaillées sur les diverses catégories d'échanges commerciaux sont présentées au Tableau 1 figurant en appendice.

Les échanges de produits agricoles sont restreints en dépit du fait que les deux pays en produisent une grande variété. Après le pétrole et le gaz, le minerai et les concentrés de fer constituent la deuxième grande exportation canadienne de matières brutes, tandis que les États-Unis fournissent au Canada une grande quantité de charbon. A cet égard, la valeur en dollars des exportations est demeurée constante, c'est-à-dire qu'elle s'est située dans une fourchette de \$5 milliards pendant trois ans, de 1975 à 1977, les hausses de prix du gaz naturel masquant les diminutions réelles du volume des exportations de pétrole. Les termes de l'échange sont défavorables au Canada depuis 1975 en raison du fait que les prix d'importantes exportations de produits de base comme le nickel, le cuivre et le zinc bruts n'ont pas suivi la hausse des prix des produits industriels que le Canada importe en grandes quantités des États-Unis.

Pour ce qui est des demi-produits, trois grandes catégories ressortent: les produits forestiers, les métaux non ferreux et les produits chimiques. La moitié des exportations canadiennes de demi-produits (17.4%) est constituée de produits forestiers, ce qui montre l'importance de ces expéditions de bois de construction, de pâte de bois et de papier journal aux États-Unis. Le fer, l'acier et leurs alliages, l'aluminium et ses alliages, le cuir, le nickel et les métaux contenant du zinc sont surtout acheminés du Canada aux États-Unis, tandis que les produits chimiques représentent d'importantes exportations américaines vers le Canada, notamment les engrais.

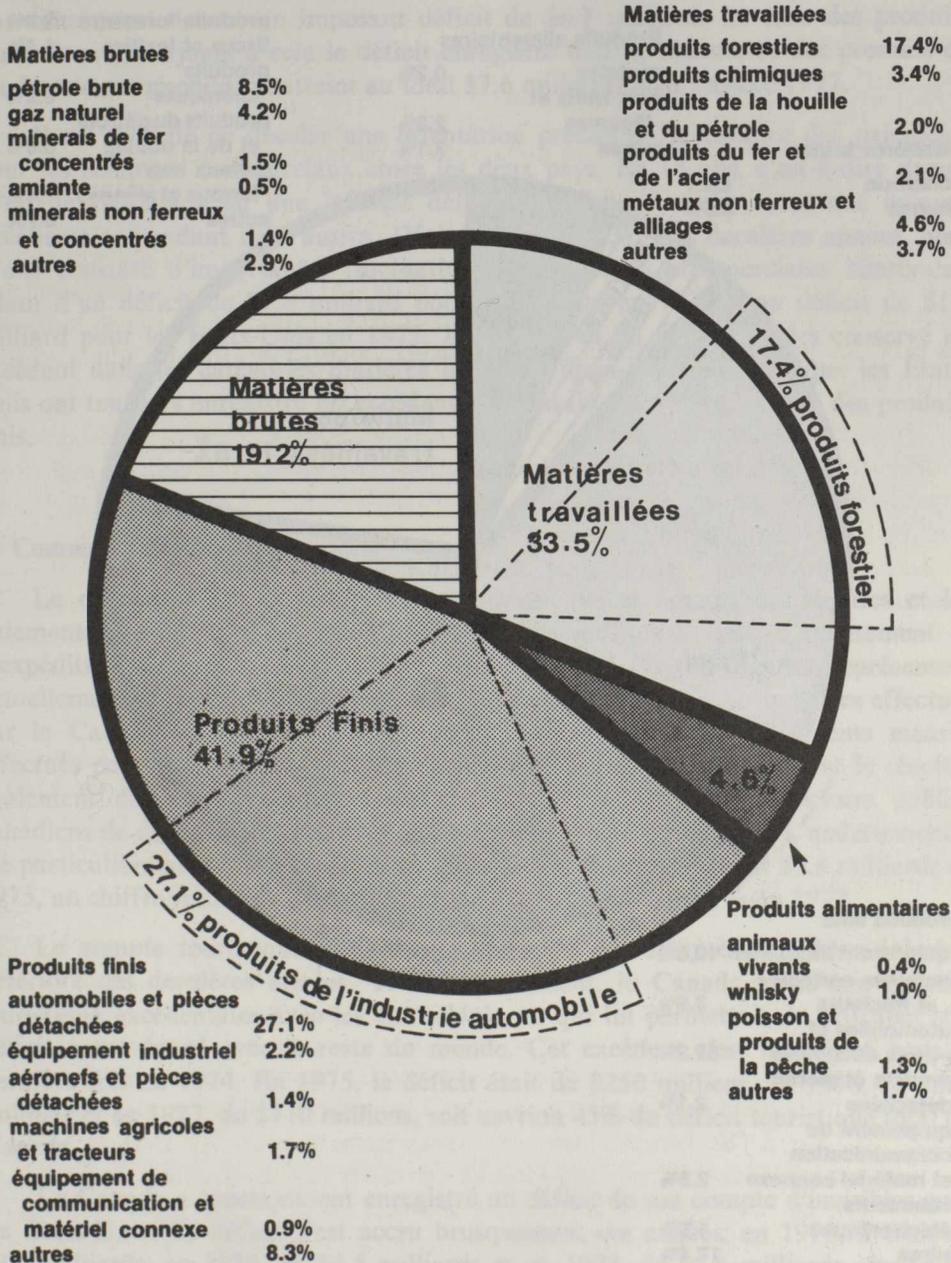
Le marché des exportations de marchandises canadiennes aux États-Unis doit sa vitalité aux demi-produits. Son montant qui était de \$1.7 milliard en 1960 a atteint près de \$11 milliards en 1977, ce qui permet au Canada d'enregistrer de solides balances de paiements dans ce secteur. En 1976, l'excédent canadien était de \$3.9 milliards et en 1977, il atteignait \$5.9 milliards.

Dans la catégorie des produits finis, ce sont ceux de l'industrie automobile qui font l'objet des principaux échanges dans les deux sens. Ils représentent les deux tiers des exportations canadiennes et près de la moitié des importations de produits finis des États-Unis vers le Canada. Les produits de l'industrie automobile mis à part, mais toujours dans la même catégorie, la majorité des marchandises exportées par le Canada sont des biens de capital, comme de l'équipement et des machines de toutes sortes. Bien qu'on ait constaté une croissance remarquable des exportations de machines canadiennes vers les États-Unis au cours des dernières années, le niveau de ces exportations ne représente encore que le quart de celui des importations. Les États-Unis fournissent une grande partie des articles de consommation et sont aussi devenus gros exportateurs d'ordinateurs au Canada.

Le faible rendement commercial du Canada tient au fait que les produits finis canadiens, mis à part les produits de l'industrie automobile, n'arrivent pas à contrer

### Illustration 1

Exportations du Canada en provenance des États-Unis (par catégories en pourcentages de la totalité de ces exportations, moyenne établie entre 1971-77)



\*L'addition des pourcentages des secteurs du cercle ne donne pas 100 parce que les transactions spéciales sont exclues. Cette catégorie comprend par exemple les dons de biens de particuliers, les biens des nouveaux résidents et les produits importés pour diplomates.

Source: Statistique Canada



l'afflux croissant des importations américaines et étrangères qui, dans de nombreux cas, se substituent à la production nationale. Bien que la valeur des exportations canadiennes dans ce domaine, sauf les produits de l'industrie automobile, qui était de \$271 millions en 1960, ait atteint la somme impressionnante de \$3.6 milliards en 1977, la valeur des importations de produits américains est passée de façon tout aussi frappante de \$1.6 milliard en 1960 à \$10.3 milliards en 1977. Le Canada se trouve par conséquent devant un imposant déficit de \$6.7 milliards au titre des produits finis. Et si l'on ajoute à cela le déficit enregistré dans le commerce des produits de l'industrie automobile, on atteint au total \$7.6 milliards pour l'année 1977.

Il est difficile de déceler une orientation précise de la balance des paiements pour les échanges commerciaux entre les deux pays. En 18 ans, c'est-à-dire depuis 1960, le Canada a eu une balance déficitaire pendant neuf ans et une balance excédentaire pendant neuf autres. (Voir Illustration 3). Ces dernières années, nous avons constaté d'importantes fluctuations des balances commerciales bilatérales, allant d'un déficit de \$1.8 milliard pour le Canada en 1975 à un déficit de \$1.3 milliard pour les États-Unis en 1977. Le Canada a au fil des années conservé un excédent dans les catégories matières brutes et demi-produits alors que les États-Unis ont toujours enregistré un excédent grandissant dans le commerce des produits finis.

### 3. Commerce des invisibles

Le commerce des invisibles comprend des postes comme les recettes et les paiements touristiques, les intérêts et les dividendes, les frais d'affrètement et d'expédition ainsi que les transferts. Les intérêts et les dividendes représentent actuellement plus de 45% des paiements portant sur des éléments invisibles effectués par le Canada aux États-Unis. C'est là le résultat des investissements massifs effectués par les États-Unis au Canada depuis de nombreuses années et le résultat également des emprunts contractés par les entreprises et les pouvoirs publics canadiens de divers niveaux sur les marchés monétaires américains. L'endettement a été particulièrement lourd au cours des dernières années: il a atteint \$2.8 milliards en 1975, un chiffre record de \$4.9 milliards en 1976 et \$2.5 milliards en 1977.

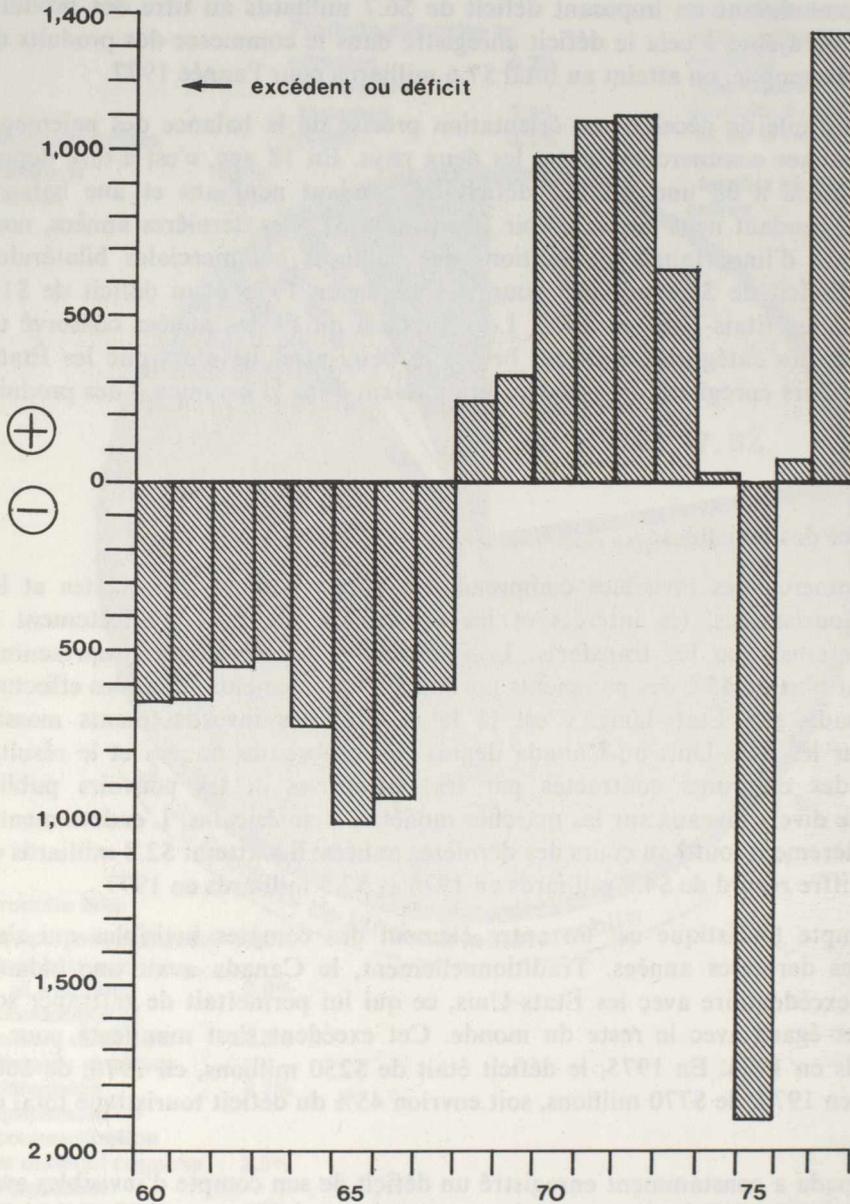
Le compte touristique est un autre élément des comptes invisibles qui s'est détérioré ces dernières années. Traditionnellement, le Canada avait une balance touristique excédentaire avec les États-Unis, ce qui lui permettait de rattraper son déficit à cet égard avec le reste du monde. Cet excédent s'est manifesté pour la dernière fois en 1974. En 1975, le déficit était de \$250 millions, en 1976, de \$600 millions et en 1977, de \$770 millions, soit environ 45% du déficit touristique total du Canada.

Le Canada a constamment enregistré un déficit de son compte d'invisibles avec les États-Unis. Ce déficit s'est accru brusquement ces années: en 1975, il était de \$3.7 milliards; en 1976, de \$4.5 milliards et en 1977, de \$5.6 milliards alors qu'il n'était que de \$871 millions en 1965 (Tableau 1). Cette aggravation du déséquilibre de la balance des paiements traduit à la fois le passage d'une balance excédentaire à une balance déficitaire du compte touristique et l'accroissement de la charge des

### Illustration 3

## Balance commerciale (marchandises) entre le Canada et les États-Unis

en millions de dollars



Source: Statistique Canada

intérêts et des dividendes à verser dont on a parlé précédemment. Les emprunts récemment contractés ont été consentis à des taux d'intérêt exceptionnellement élevés et augmenteront énormément la dette pendant de nombreuses années. En outre, l'effritement du taux de change du dollar canadien par rapport à celui du dollar américain, qu'on a pu constater en 1977 et 1978, en a encore accru le fardeau.

#### 4. Facteurs qui influent sur le commerce entre le Canada et les États-Unis

L'existence ou l'absence de droits de douane constituent un facteur déterminant du volume des échanges commerciaux entre les deux pays.

Une forte proportion du commerce entre le Canada et les États-Unis circule librement sans rencontrer de barrière tarifaire. En ce qui concerne la valeur des échanges commerciaux, l'institution en 1965 d'un système de libre-échange réciproque aux termes de l'Accord canado-américain de l'automobile a eu d'importantes répercussions. Elle a stimulé le commerce dans les deux sens et la valeur en a été multipliée par 20 entre 1965 et 1972, passant de \$1.2 milliard à \$20 milliards. Autre stimulant, l'Accord de participation à la production de défense dans le cadre duquel les achats de matériel de défense ont été négociés en franchise pendant près de vingt

Tableau 1  
Échanges canado-américains — Invisibles  
(En millions de dollars)

	(Moyenne) 1971-1977	1976	1977
<b>Recettes invisibles</b>			
Voyages	1256	1346	1509
Intérêts et dividendes	458	497	465
Fret et expédition	837	959	1141
Autres recettes de services	894	1082	1128
<b>TOTAL:</b>	<b>3445</b>	<b>3884</b>	<b>4243</b>
<b>Paiements invisibles</b>			
Voyages	1415	1956	2278
Intérêts et dividendes	2098	2580	3181
Fret et expédition	957	1198	1354
Autres recettes de services	2159	2749	3076
<b>TOTAL:</b>	<b>6629</b>	<b>8483</b>	<b>9899</b>
<b>Soldes invisibles</b>			
Voyages	— 159	— 610	— 769
Intérêts et dividendes	— 1642	— 2083	— 2716
Fret et expédition	— 119	— 239	— 213
Autres recettes de services	— 1264	— 1667	— 1948
<b>TOTAL:</b>	<b>— 3184</b>	<b>— 4599</b>	<b>— 5646</b>

Source: *Statistique Canada*.

ans. Dans le secteur des machines agricoles, une grande part du commerce n'est assujettie à aucun droit de douane en vertu d'un accord bilatéral de longue date. En outre, le Canada permet unilatéralement l'entrée en franchise de machines d'une catégorie ou d'un modèle qu'on ne fabrique pas au Canada. Des responsables ont souligné que par suite d'une disposition spéciale du tarif douanier canadien qui permet l'entrée en franchise de produits qui ne sont pas fabriqués dans le pays, la valeur totale des produits finis importés en franchise de tous les pays, même en excluant les produits de l'industrie automobile, est supérieure à la valeur totale des marchandises importées en franchise aux États-Unis, au Japon et dans la Communauté économique européenne réunis.

Au total donc, plus de 60% des importations provenant des États-Unis entrent au Canada en franchise. Si l'on exclut les produits de l'industrie automobile, on constate que ce chiffre tombe à 44%. Environ 70% des exportations canadiennes, y compris les produits de l'industrie automobile, entrent aux États-Unis en franchise; si l'on exclut ces produits, la proportion tombe à 57%.

Les taux actuels des droits de douane déterminent l'importance et le stade de la production des articles que chaque pays destine à l'exportation. De façon générale, les droits de douane canadiens sont légèrement supérieurs à ceux des États-Unis, bien que ces derniers atteignent parfois des niveaux records. Les États-Unis imposent des droits de douane supérieurs à ceux qu'impose le Canada sur les matières premières et sur certaines matières à demi traitées comme les métaux non ferreux, le nickel, le cuir, le plomb, le zinc et l'aluminium. Alors que la pâte de bois et le papier journal ne sont assujettis à aucun droit de douane, ni dans un sens ni dans l'autre, le commerce des produits de papeterie est lourdement frappé. Les droits que les États-Unis imposent sur les produits finis sont habituellement inférieurs à ceux que perçoit le Canada. Dans les deux pays, il existe d'importantes mesures de protection pour les produits chimiques et les articles en plastique, les jouets, les chaussures, les vêtements et accessoires d'habillement.

En outre, tous deux ont adopté un ensemble de mesures non tarifaires, notamment des droits compensateurs, des subventions à l'exportation, des contingents, des politiques d'approvisionnement ainsi que des normes de consommation et d'hygiène qui influent sur le volume des échanges. Toutefois, des responsables ont déclaré au Comité que les droits de douane sont, pour l'instant du moins, un facteur qui détermine bien davantage les modalités d'échanges entre le Canada et les États-Unis que les obstacles non tarifaires. Tel n'est pas le cas du commerce avec le Japon ni avec la Communauté économique européenne pour lesquels les obstacles non tarifaires constituent une barrière beaucoup plus importante et, si les tarifs douaniers subissent une baisse importante lors des négociations du GATT, tel ne sera plus le cas du commerce avec les États-Unis.

## **5. Secteurs préoccupants**

Malgré le profil en dents de scie que présentent les balances commerciales des deux pays depuis vingt ans et qui semble traduire un certain équilibre des mouvements du commerce, le Comité a pu, au cours de son étude, relever un certain nombre de questions qui semblent particulièrement inquiétantes. Quelques-unes sont bien connues, d'autres n'ont pas été approfondies, mais elles ont, ou pourraient toutes

avoir, de sérieuses conséquences. La plupart ont trait à la situation du commerce canadien plutôt qu'à des questions commerciales précises ou à des conflits entre les deux pays. Citons notamment le déficit croissant du compte courant du Canada, le déséquilibre marqué du commerce des produits finis, dont les déficits du commerce des produits de l'industrie automobile et des machines, la détérioration du compte touristique, le déplacement et l'expansion aux États-Unis de sociétés canadiennes et de filiales américaines.

a) Déficit des paiements courants

Sur le plan financier, l'important déficit des paiements courants que le Canada a accumulé depuis 1975 vis-à-vis des États-Unis pose une sérieuse difficulté. L'excédent ou le déficit du compte courant résulte de l'addition de l'excédent ou du déficit du commerce des marchandises à l'excédent ou au déficit des invisibles. Il n'inclut pas le solde des mouvements de capitaux entre les deux pays. Pour les trois dernières années, ce déficit dépasse \$4 milliards. Le facteur déterminant a été le déficit croissant des invisibles ou du compte des services. Par conséquent, même dans les années où l'on enregistre d'importants excédents du commerce des marchandises, comme en 1977, le déficit des invisibles ne peut être que partiellement compensé. Si le compte du commerce des marchandises accuse un déficit, comme cela s'est souvent produit par le passé, le déficit des paiements courants augmente de façon inquiétante.

Tableau 2  
Déficit de la balance des paiements courants  
avec les États-Unis

(En millions de dollars)

1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
-1301	-744	-877	-227	-215	-272	-933	-1632	-4796	-4206	-3940

Source: Ministère des Finances, Revue économique, 1977, 1978, p. 205.

b) Déséquilibre du commerce des produits finis

Comme nous l'avons déjà dit, le déficit commercial du commerce des produits finis avec les États-Unis s'est nettement accru ces dernières années. Les importations ont plus que doublé depuis 1972, alors que les exportations, bien qu'elles se soient développées rapidement, ont commencé à un faible niveau et l'écart absolu s'est élargi de façon constante. Le déficit est monté en flèche passant de \$2.8 milliards en 1972 à \$7.6 milliards en 1977.

A l'origine, on attribuait le déséquilibre de la balance des produits finis à une diminution de la demande de produits canadiens au cours de la récession cyclique de 1974-1975 aux États-Unis, alors que le Canada continuait à importer activement car il traversait une récession relativement moins aigüe. Certains estimaient qu'une

amélioration de l'économie américaine ranimerait la demande de produits canadiens. Ce ne fut pas le cas. En 1977, année qui a été assez bonne pour les États-Unis, la valeur des produits finis canadiens exportés aux États-Unis, à l'exclusion des produits de l'industrie automobile, a en réalité diminué malgré le gonflement artificiel des prix. Il est maintenant évident que la tendance que suivent les produits manufacturés est défavorable au Canada pour d'autres raisons beaucoup plus profondes.

Deux secteurs de l'industrie secondaire sont particulièrement préoccupants: celui des machines et celui des produits de l'industrie automobile. Ce dernier a davantage attiré l'attention, mais le déséquilibre qui sévit dans le secteur des machines est plus grave et mérite qu'on s'y arrête.

En 1975, le déficit global du Canada dans le secteur des machines\* atteignait la somme énorme de \$3.8 milliards. Avec les États-Unis seulement, le déficit enregistré dans ce secteur s'établissait à \$3.1 milliards en 1975 et à \$3.5 milliards en 1976. En regard de ce dernier chiffre, le déficit d'un milliard de dollars qu'a accumulé le Canada en 1976 pour le commerce des produits de l'industrie de l'automobile avec les États-Unis semble beaucoup moins inquiétant, surtout si l'on tient compte du fait que le déficit de \$3.5 milliards a été enregistré pour des échanges bilatéraux totalisant \$5.7 milliards alors que le déficit d'un milliard sur les produits de l'industrie automobile était calculé sur un total d'échanges commerciaux s'élevant à \$20 milliards. Outre ces déficits, les tendances manifestées par le commerce des machines sont aussi source d'inquiétudes. Bien qu'on ait constaté au cours des dix dernières années une forte expansion de la fabrication de machines au Canada ainsi qu'une augmentation des exportations, les importations accaparent néanmoins une part grandissante de ce secteur du marché canadien: elles étaient de 53% en 1970 et de 62% en 1975.

Les produits de l'industrie de l'automobile constituent de loin à eux seul le poste le plus important du commerce bilatéral. Le Canada a connu jusqu'en 1974 un déséquilibre prononcé dans ce domaine, son déficit ayant atteint cette année-là \$1.2 milliard, en 1975 \$1.9 milliard, en 1976 \$1 milliard et en 1977 près d'un milliard encore.

Le commerce des pièces d'automobiles est celui qui cause le plus de problèmes, et plus particulièrement celui des pièces dites d'origine qui font partie du véhicule monté et qui se distinguent des pièces de rechange, c'est-à-dire des pièces d'entretien ou de remplacement qu'on peut se procurer séparément. Dans le commerce des pièces, séparé de celui des véhicules assemblés, le Canada a connu un déficit qui est passé de \$1.9 milliard en 1974 à \$2.4 milliards en 1975, à \$2.5 milliards en 1976 et à plus de \$2.9 milliards en 1977. Alors que les excédents canadiens enregistrés dans le commerce des véhicules assemblés ont en partie comblé les déficits du commerce des pièces ces dernières années, un déséquilibre global persiste. Le problème tient à ce

---

\* Ce secteur inclut les machines et l'équipement utilisés par les industries d'exploitation des ressources naturelles, de traitement et de fabrication, y compris l'équipement mécanique servant à la production de l'électricité. Il inclut encore l'équipement agricole, mais non l'équipement électrique ni le matériel de transport.

que les fabricants d'automobile ont changé de fournisseurs de pièces et à ce qu'il est à craindre que le Canada ne puisse prendre part aux changements technologiques sans précédent qui semblent imminents dans cette industrie.

#### c) Détérioration du compte touristique

L'autre source de grosses difficultés à propos des comptes invisibles concerne le tourisme et le compte touristique ainsi que le déficit croissant qu'ils accusent depuis quelque temps avec les États-Unis. Dans l'économie canadienne, le tourisme est aussi important que le pétrole, les minerais, les produits de l'automobile, les produits forestiers et le blé comme facteur de rentrées de devises américaines. En 1976, le total des recettes touristiques du Canada s'élevait à \$1.9 milliard et ce secteur assurait 88,000 emplois.

Il semble que moins d'Américains aient tendance à venir au Canada, et qu'ils y séjournent pour des périodes moins prolongées, alors que, par ailleurs, ils voyagent outre-mer bien davantage qu'autrefois. Pour leur part, les Canadiens voyagent plus aux États-Unis et moins au Canada. En 1976, par exemple, il y avait un accroissement de 6.8% des voyages touristiques des Canadiens vers le Sud, mais une diminution de 8% des visites des Américains au Canada. On a cru, à l'époque, que les chiffres de 1976 traduisaient l'attraction offerte par les cérémonies du bicentenaire des États-Unis, mais cette tendance s'est maintenue en 1977. Cette année-là, le nombre des visiteurs américains a diminué de 1.4%, alors que celui des Canadiens se rendant aux États-Unis a augmenté de 5.5%.

Deux facteurs particuliers ont contribué à ce changement: les coûts élevés non concurrentiels du Canada dans l'industrie touristique et les mesures législatives américaines de 1977 qui ont sérieusement restreint le nombre des congrès tenus au Canada par les Américains.

#### d) Déplacement des entreprises et des capitaux

Depuis deux ou trois ans, les producteurs canadiens ont eu tendance à déplacer leurs entreprises vers les États-Unis et cette orientation a de graves répercussions sur le commerce canado-américain. Un nombre croissant d'entreprises canadiennes ont décidé de s'installer aux États-Unis ou envisagent de s'y développer plutôt qu'au Canada. A plusieurs reprises pendant la durée de l'enquête du Comité, des rapports de presse et des représentants des industries ont expliqué pourquoi les sociétés canadiennes estimaient que la conjoncture industrielle était plus favorable aux investissements et à l'expansion chez nos voisins. Selon le *Conference Board*, il y a eu aux États-Unis en 1976 quatre fois plus de nouveaux projets d'investissements canadiens qu'en 1975, et cet exode des capitaux s'est poursuivi en 1977.

Les chiffres publiés par le Département du commerce américain témoignent de l'augmentation des investissements canadiens aux États-Unis. Le Canada venait immédiatement après l'Allemagne de l'Ouest et le Japon pour ce qui est des investissements directs dans les entreprises américaines pendant la première moitié de 1977; seize entreprises américaines ont été achetées par des intérêts canadiens pendant cette période. La plupart des investissements ont été effectués dans des

industries manufacturières américaines. Les données préliminaires pour la deuxième moitié de 1977 concernant les transactions d'achat non encore conclues montraient que le Canada venait en tête à cet égard.

C'est à regret qu'on constate que les sociétés multinationales américaines qui ont des filiales au Canada décident de plus en plus souvent de transférer leurs entreprises ou de renoncer à leur expansion. En 1977, pour la première fois dans l'histoire du Département du commerce américain, les chiffres montrent que des sociétés mères américaines ont retiré du Canada plus de capitaux qu'elles n'en ont placés sous forme d'investissements directs. La perte nette enregistrée en 1977 s'établissait à \$440 millions alors que l'apport annuel moyen était de \$500 millions net pendant la dernière décennie.

L'invasion récente des États-Unis par des sociétés immobilières et des promoteurs canadiens constitue une question à part qui ne peut se comparer au déplacement des industries manufacturières vers le Sud. Il s'agit surtout dans ce cas de fournir des experts en matière de gestion et d'organisation plutôt que de produits à manufacturer. Quoique les media estiment à \$2 milliards ou plus la valeur brute des avoirs que possèdent de grands promoteurs canadiens sur le marché américain, le volume réel des sorties de capitaux, compte tenu du financement d'hypothèques, est en fait bien moindre. Ils se traduisent, en outre, par des rentrées invisibles au Canada.

En analysant cette tendance à l'expansion vers le Sud, il importe de déterminer sur quels critères les sociétés fondent essentiellement leurs décisions. Il est tout à fait compréhensible que des entreprises canadiennes prospères décident, lorsqu'elles le jugent opportun, de fonder des multinationales et de se placer sur le marché américain en investissant directement dans des filiales installées aux États-Unis. Elles suivent simplement la recette infallible qui assure la compétitivité sur le plan de l'efficacité et des coûts, en se rapprochant du marché américain, et le Canada bénéficie dans la plupart des cas de la production des composants et des invisibles qui en découlent. Ce qui est inquiétant, ce sont les sociétés canadiennes qui, après comparaison du prix de revient des activités industrielles dans les deux pays, décident qu'elles ne peuvent plus se permettre d'agrandir leurs usines ni consacrer de nouveaux investissements à des installations de production au Canada, alors qu'elles le peuvent aux États-Unis. Des sociétés comme ATCO et *Northern Telecom* ont expliqué qu'afin de rester concurrentielles et de conserver leurs marchés «off-shore», elles allaient approvisionner les pays étrangers à partir de leurs usines américaines à bas prix de revient plutôt que de leurs usines canadiennes. D'autres ont laissé entendre qu'il leur serait même plus économique d'approvisionner les marchés canadiens à partir de leurs bases américaines.

### III ORIGINE DES DIFFICULTÉS

#### 1. Perte de compétitivité

Au cours des auditions, bon nombre de témoins ont exprimé leur crainte que le Canada ne s'exclue lui-même, par ses prix excessifs, des marchés internationaux et notamment du marché américain. Les préoccupations suscitées par le recul de la position concurrentielle de l'industrie canadienne a amené le Comité, en 1976 et en 1977, à consacrer un certain nombre d'auditions à l'étude des causes de ce phénomène et des mesures de redressement à envisager. Dans l'intervalle, ce problème a fait l'objet d'un certain nombre d'autres études et de commentaires abondants dans les media. Une partie de l'analyse détaillée préparée par le Comité figure aux annexes A et B de ce rapport.

##### a) Comparaison des échelles de salaire

Sur l'ensemble des auditions, la préoccupation la plus fréquemment exprimée par la majorité des témoins a été l'escalade rapide des coûts de la main-d'œuvre canadienne, due en grande partie au niveau plus élevé des échelles de salaire au Canada. Entre 1970 et 1976, la rémunération horaire dans le secteur manufacturier a augmenté de 82% au Canada contre 59% aux États-Unis. Au milieu de l'année 1975, le niveau moyen des salaires dans ce secteur dépassait celui des États-Unis. Cette tendance s'est poursuivie en 1976 et à la fin de cette même année, la moyenne des salaires horaire était de \$5.98 contre \$5.34 aux États-Unis.

Les témoins ont cependant fait état de différences importantes selon les secteurs industriels. Dans les produits forestiers, les machines électriques, les formulaires à l'usage des entreprises et le matériel de télécommunication, les salaires canadiens ont été sensiblement plus élevés que les salaires américains; dans les secteurs de l'acier au carbone et de l'assemblage d'automobiles, ils s'équivalaient pratiquement; dans un certain nombre d'autres secteurs, comme les pièces détachées d'automobiles, les machines agricoles et la production d'aciers spéciaux, le Canada a conservé l'avantage avec des salaires inférieurs.

La simple différence des salaires horaires peut donner une idée quelque peu trompeuse de la comparaison des coûts de la main-d'œuvre entre les deux pays, car on note des différences fondamentales dans les éléments de base retenus par les deux pays pour le calcul des augmentations de salaire. En outre, les dépositions des témoins indiquent que dans certaines industries, les avantages sociaux sont plus généreux aux États-Unis qu'au Canada. Par exemple, la direction de DuPont a comparé la situation de deux usines semblables de fibres synthétiques et a indiqué que les salaires canadiens représentaient 109% des salaires américains, mais que la rémunération totale versée à un travailleur canadien, *avantages sociaux compris*, ne

représentait que 98% de la rémunération du travailleur américain. Dans deux usines semblables de pétrochimie, ces chiffres étaient respectivement de 106% et de 95%. Les avantages sociaux élevés qui, aux États-Unis, sont payés en partie par les contributions des employeurs, au Canada, sont pris en charge par l'État. Dans toute comparaison, il ne faut pas oublier qu'une partie des salaires élevés versés aux travailleurs canadiens est soumise à l'imposition pour faciliter le financement des programmes correspondants.

Malgré cela, l'augmentation des salaires a été tellement plus rapide au Canada qu'elle a dû être le résultat d'une combinaison inhabituelle de forces. On n'a présenté au Comité aucun argument véritablement convaincant pour justifier un relèvement aussi prodigieux des salaires canadiens dans le secteur manufacturier, mais plusieurs facteurs ont été évoqués à cet égard. Ces facteurs relèvent de deux grandes catégories: ceux qui concernent le «resserrement» du marché de la main-d'œuvre, c'est-à-dire l'équilibre entre l'ensemble de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, et ceux qui concernent les changements de structure du marché du travail, comme la sécurité sociale, le salaire minimum, la syndicalisation\*.

Le Comité constate que:

a) Le «resserrement» du marché canadien de la main-d'œuvre entre 1970 et 1975 a créé une plus forte pression à la hausse sur les salaires. D'autre part, le nombre des travailleurs a augmenté de 19.5% au Canada contre 8.5% aux États-Unis.

b) Depuis le milieu de l'année 1975, les politiques monétaire et financière ont été plus expansionnistes au Canada qu'aux États-Unis. Il en a résulté des augmentations de prix qui ont eu pour effet d'accélérer les demandes d'augmentation de salaire.

c) Le secteur public canadien a connu une expansion beaucoup plus rapide de 1970 à 1975, ce qui a engendré une plus forte demande de main-d'œuvre et exercé une pression sur les échelles de salaire. Pendant cette période, l'emploi dans «l'administration publique» au Canada a connu une fantastique expansion de 30%, contre 18% pour le secteur privé. En outre, les salaires dans le secteur public ont connu une forte ascension du fait de l'augmentation spectaculaire des effectifs résultant des négociations collectives.

d) Au cours des années 70, on a libéralisé plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis les dispositions de l'assurance-chômage concernant des éléments comme la durée des prestations, leur montant ainsi que les périodes y donnant droit. Les frictions s'en sont trouvées considérablement aggravées sur le marché du travail et les échelles de salaire ont monté plus rapidement.

e) De 1967 à 1976, le salaire minimum dans la fonction publique a augmenté au Canada de 180%, alors qu'aux États-Unis, cette augmentation a été d'environ 65%. (Voir Tableau 6 page 83). Au milieu de 1977, le salaire minimum moyen au Canada était de 15% supérieur au salaire américain au niveau fédéral et

---

\* Voir l'analyse détaillée à l'Annexe A

beaucoup plus élevé que celui qui prévalait dans bon nombre d'États américains limitrophes. L'augmentation du salaire minimum exerce une pression sur les salaires situés juste au-dessus et par voie de conséquence, sur toute l'échelle salariale. Un exposé plus complet sur le salaire minimum, en particulier dans l'industrie touristique, figure aux pages 83 à 86.

f) La moyenne du temps perdu en grève au Canada de 1966 à 1975 était de 38% supérieure à la moyenne américaine. En 1976, le Canada a perdu 2.27 jours ouvrables par travailleur contre 1 jour ouvrable aux États-Unis. En 1977, on a noté une spectaculaire amélioration au Canada, le total des jours perdus étant de 70% inférieur à celui de 1976.

g) Parmi les facteurs qui ont contribué à cette détérioration des relations de travail au Canada, il faut citer:

- l'inflation rapide qui a sévi à parti de 1973,
- les avantages sociaux dont bénéficiaient les fonctionnaires et qui sont devenus l'objectif des syndicats du secteur privé,
- la façon dont les entreprises canadiennes ont perçu, à partir de 1975, le ralentissement des marchés mondiaux conjugué au renforcement récent de la concurrence des importations,
- les différences de méthode de négociation collective d'un pays à l'autre,
- les revendications plus vigoureuses des travailleurs entraînées par la fermeté de l'économie de 1972 à 1974.

Les différents facteurs ci-dessus se sont combinés aux environs de 1975 pour faire monter les salaires canadiens. Les salaires constituant une grande partie des coûts de production, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles les produits canadiens se sont trouvés dans une position de plus en plus désavantagée face à la concurrence notamment en 1975 et 1976. Pourtant, en 1977, la situation s'est améliorée. Les augmentations consenties dans les accords salariaux sont passées de 17% en 1975 à 10% en 1976 et à moins de 8% en 1977. Ce dernier taux était à peu près équivalent au taux américain.

Dans la mesure où la disparition de la Commission de lutte contre l'inflation en avril 1978 n'entraînera pas une nouvelle vague d'accords prévoyant des salaires exagérément élevés, et tant que le dollar canadien ne dépassera pas 90c. américains, l'industrie canadienne se maintiendra à peu près à la position concurrentielle qu'elle occupait en 1970.

#### b) Écarts entre les niveaux de productivité

On aurait tort cependant d'insister exagérément sur les niveaux des salaires sans reconnaître le fait que les niveaux inférieurs de la productivité au Canada contribuent également beaucoup au manque de compétitivité d'un grand nombre de produits canadiens. Pour le secteur manufacturier, la productivité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire le volume de production par heure de travail, représente environ 80 à 85% de la moyenne américaine. Mais c'est une donnée incomplète. Il existe d'autres facteurs de production dont il faut tenir compte, comme le montant du capital engagé ou son utilisation, la capacité d'innovation des usines, l'importance de leurs

activités ou le niveau de compétence de leurs dirigeants. Ces éléments constituent globalement ce que l'on appelle la productivité totale des facteurs et ils influent sur le coût de production par unité. Avec cette méthode plus complète de calcul, le Canada accuse toujours un niveau de productivité d'environ 20% inférieur à celui des États-Unis.

Au cours des dix dernières années, on a noté une lente diminution de l'écart entre les productivités canadienne et américaine. Une comparaison récente des industries de biens effectuée par le *Conference Board* au Canada a amené celui-ci à conclure qu'entre 1967 et 1974, le rendement par heure/homme s'est accru plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis. Dans la comparaison des résultats de la productivité de la main-d'œuvre, l'avantage a été particulièrement marqué pour le Canada en ce qui concerne les industries de biens durables, notamment pour les produits du bois et des métaux. Il conviendrait de faire remarquer cependant que le Canada est un bon producteur de certains produits industriels incompatibles avec la production à grande échelle et pour lesquels les taux de production sont comparables à ceux qu'atteignent les Américains. Parlant du matériel fabriqué sur commande, M. Walter Ward, président de la *Canadian General Electric* a dit ceci:

Notre usine de transformateurs à Guelph en Ontario, fabrique annuellement, environ 1/3 du nombre d'unités fabriqués par son homologue à Pittsfield au Massachusetts, et pour autant que nous puissions faire une évaluation précise, sur certaines années, la production à Guelph est très proche de celle de l'usine de Pittsfield. (I, 38:8)\*

En outre, il convient de noter que les faibles taux de productivité n'affectent pas toutes les industries canadiennes. Si l'on fait une comparaison à l'échelon international, les productions canadiennes d'acier, de ciment et de pâte de bois figurent en bonne place.

Mais ces quelques succès ne doivent pas masquer le fait qu'une bonne partie du secteur manufacturier canadien n'est pas concurrentielle par rapport à la production américaine. La plupart des grandes sociétés canadiennes qui ont témoigné devant le Comité ont fait état d'écarts importants dans les niveaux de productivité avec leurs homologues américains, parfois au sein d'une même société. (Voir le Tableau 3 qui présente un aperçu des écarts en question.) En outre, il s'agissait généralement d'entreprises considérées comme exceptionnellement prospères dans le contexte canadien.

Lorsqu'on étudie la productivité de la main-d'œuvre canadienne, il faut insister sur le facteur suivant: l'écart de productivité ne provient pas de ce que les travailleurs canadiens sont moins dynamiques et manifestent moins d'ardeur au travail. La plupart des témoins ont souligné que la main-d'œuvre canadienne était tout aussi productive que ne l'est celle des États-Unis. Par exemple, M. David Culver, de l'Alcan, a déclaré que «les ouvriers canadiens qui travaillent dans l'industrie de l'aluminium sont très compétents, autant que ceux des autres pays...» (I, 35:11) et

---

\* Les notes qui se rapportent aux délibérations du Comité renvoient au numéro du fascicule et à la page. Les témoignages ayant été recueillis au cours des première et deuxième sessions de la trentième Législature, les délibérations de la première session (1974-76) sont indiquées par le préfixe I alors que celles de la deuxième session (1976-77) le sont par le préfixe II; par exemple, (I, 18:24) ou (II, 18:24)

Tableau 3  
Données comparatives sur la productivité\*

Produits	Unités de mesure	Comparaison procentuelle de la productivité canadienne par rapport à celle des États-Unis	Société & fascicule du Comité
Formules commerciales	Tonnes par 100 heures-hommes en 1976	64.2%	Société Moore (II, 15:8)
Produits pétrochimiques	Volume/année-homme	89%	Dupont du Canada (II, 11:23)
Fibres	Volume/année-homme	88%	Dupont du Canada (II, 11:23)
Acier	Tonnes de produit expédié par année/homme	99%	Stelco (II, 8A:27)
Maisons préfabriquées	Pieds de planche par minute	Calgary 90% Montréal 85%	ATCO (II, 2:14)
Gros appareils électriques	Rendement par employé	85%	CGE (I, 38:7)
Transformateurs électriques construits sur commande	Rendement par employé	100%	CGE (I, 38:8)
Moteurs d'appareils électriques	Rendement physique par employé	82.3%	CGE (I, 38:8)
Matériel de télécommunication	Rendement par personne	100%	Northern Telecom (II, 3:18)

\*La plupart des chiffres ci-dessus émanent de sociétés qui ont des activités identiques aux États-Unis et au Canada.

pour M. A. V. Peters, de la société Michelin, la qualité du travail à l'usine implantée en Nouvelle-Écosse est une «heureuse surprise» et la productivité se compare avantageusement à celle de la société mère à Clermont-Ferrand (France) et à celle de l'usine américaine (II, 24:12,30). D'autres facteurs expliquent également le niveau généralement moins élevé de la productivité au Canada. Parmi ceux-ci, les plus importants seraient la brève durée des périodes de fabrication et l'insuffisance chronique des efforts de recherche et de développement effectués par l'industrie canadienne. Mais il faut aussi tenir compte d'autres facteurs relatifs aux coûts de financement, à la compétence des gestionnaires et aux désavantages fiscaux. Enfin, il existe certains facteurs de coûts naturellement plus élevés inhérents à la production et au transport qui sont dus à la rigueur du climat et à la dissémination du marché canadien.

#### c) Coûts unitaires de main-d'œuvre plus élevés

Le véritable problème que pose la croissance rapide des échelles de salaires canadiennes du point de vue de la concurrence avec les États-Unis a été exprimé par M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, de la manière suivante:

Le fait important est que le Canada avait, en effet, atteint et dépassé le point de parité des salaires dans l'industrie de fabrication, tandis que sa productivité était encore inférieure de 20%. Socialement, le réel problème auquel se heurte actuellement l'industrie canadienne de fabrication réside dans cet ensemble de facteurs. (II, 38:7)

Le fait que les gains modestes de productivité au cours des années 70 aient été largement compensés au Canada par les hausses de salaires s'est traduit comparativement par une élévation constante des coûts de la main-d'œuvre par unité de production. Au cours des années 1970 à 1976, les coûts de main-d'œuvre par unité de production se sont accrus de 80.7% au Canada contre 43.3% aux États-Unis.\* Ces coûts s'élevant à un rythme très différent dans les deux pays, la capacité concurrentielle du Canada vis-à-vis des États-Unis a connu un sensible déclin.

En ce qui concerne les perspectives, le Canada est en mesure de réaliser, au cours des décennies à venir, des gains de productivité à un rythme légèrement plus rapide que les États-Unis pourvu que l'on prenne des décisions judicieuses. La tendance à la libéralisation du commerce devrait assurer une certaine rationalisation à l'industrie canadienne actuellement fragmentée, et par voie de conséquence, la productivité devrait s'en trouver améliorée. L'industrie américaine, déjà relativement beaucoup plus spécialisée, ne peut s'attendre à des améliorations aussi rapides. Mais la production en grande série ne suffit généralement pas à elle seule à assurer la compétitivité d'un produit. Parmi les mesures décisives pour améliorer la productivité, on peut citer la création de nouveaux produits, l'amélioration constante et progressive des produits existants ainsi que la mise en œuvre de nouveaux procédés de fabrication et de techniques de commercialisation. La circulation des idées novatrices dans une société dépend largement des activités de recherche et de développement qu'elle poursuit. Le présent rapport évoquera au chapitre IV ci-dessous, les difficultés que poserait une rationalisation efficace de l'industrie canadienne et les possibilités qu'ouvrirait l'intensification des travaux de recherche et de développement.

Depuis que le Comité a tenu ses auditions, la dépréciation du dollar canadien a largement compensé l'augmentation relative des coûts unitaires de main-d'œuvre au Canada par rapport aux États-Unis entre 1970 et 1977. Pour le moment, compte tenu du niveau à peu près égal des augmentations de salaire dans les deux pays et des activités de grève qui ont atteint leur plus faible niveau depuis 1971 au Canada, la situation concurrentielle qui prévalait en 1970 s'est rétablie.

Malheureusement, la productivité ne pourra au mieux être augmentée que par des ajustements mineurs d'une année à l'autre. Certaines industries, comme les aciéries et l'assemblage d'automobiles, ont des taux de productivité comparables à leurs homologues américains et elles peuvent supporter une réelle parité des salaires. Mais en général, les taux de productivité canadiens ne peuvent s'aligner sur ceux des États-Unis. Il faudrait que l'écart du taux de change du dollar soit maintenu pendant des années pour que les coûts unitaires de main-d'œuvre puissent devenir compétitifs par rapport à ceux des États-Unis. Mais à plus long terme, il serait préférable de restreindre les taux de salaire canadiens dans les industries où la productivité de la main-d'œuvre est plus faible que chez nos voisins.

---

\* Ces deux pourcentages sont exprimés en dollars américains.

#### d) Comparaison des niveaux d'imposition

##### (i) *Imposition des sociétés*

L'impôt a des répercussions décisives sur la compétitivité de l'industrie en matière de coûts.\* Le Comité a reçu la preuve du désavantage fiscal qu'affrontent les industries minière et forestière canadiennes par rapport à leurs homologues américains. Cependant, les taux canadiens d'imposition des sociétés sont en général un peu inférieurs aux taux américains. En additionnant impôts fédéraux et provinciaux, on parvient, pour le Canada, à des taux qui varient entre 46 et 51%, alors que le chiffre correspondant pour les États-Unis est d'environ 50%. Pour les industries de fabrication et de transformation, les taux canadiens sont sensiblement inférieurs et s'échelonnent entre 40 et 45%. Si les pertes donnent lieu à des dégrèvements légèrement moins avantageux au Canada qu'aux États-Unis, cette différence est très largement compensée par le traitement plus favorable réservé aux versements de dividendes d'une société à une autre.

En général, les États-Unis accordent des stimulants plus intéressants pour les nouveaux investissements au moyen d'un crédit d'impôt. Par contre, la législation canadienne autorise des amortissements beaucoup plus rapides que les lois américaines. Au Canada, le matériel neuf de fabrication et de transformation peut être amorti en deux ans, alors qu'aux États-Unis, la dépréciation de nombreux types de machines doit être étalée sur 10 à 15 ans pour fins d'imposition.

Les producteurs canadiens, notamment ceux qui maintiennent des stocks importants, subissent un désavantage par rapport à leurs homologues américains en période d'inflation, car leurs plus-values sur les stocks doivent être calculées suivant la méthode de l'épuisement successif, alors que les producteurs américains ont la possibilité, dont la plupart se prévalent, de calculer ces plus-values selon la méthode de l'épuisement à rebours pour fins d'imposition. En avril 1977, le gouvernement a résolu partiellement le problème en mettant en vigueur un crédit d'évaluation des stocks de 3%.

Aux États-Unis, la Domestic International Sales Corporation (DISC) assure également un taux d'imposition considérablement réduit pour les bénéfices réalisés sur les exportations. Pourtant, la majorité des témoignages des industriels canadiens ont fait apparaître que ce procédé fiscal de subvention des exportations n'avait pas constitué un obstacle concurrentiel important pour le Canada.

##### (ii) *Imposition des industries d'exploitation de ressources naturelles*

Dans le domaine des ressources naturelles, les sociétés américaines jouissent d'un avantage manifeste sur le plan fiscal. Au Canada, les sociétés sont soumises à d'importants droits, impôts et redevances supplémentaires qui les placent dans une situation désavantageuse par rapport aux industries américaines. Selon le ministère

---

\* Cette section résume une analyse plus détaillée préparée par le Comité qui figure à l'Annexe B.

des Finances, alors que le taux effectif d'imposition sur le revenu est inférieur de six points au Canada pour toutes les industries, il y est supérieur de 12 et 24 points respectivement pour les industries minière et forestière.

Les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de fiscalité ont suscité un gros problème pour les industries primaires canadiennes, particulièrement ces dernières années pour l'industrie minière. Des témoins ont indiqué que le double fardeau fiscal nuisait considérablement à l'exploitation de nouvelles mines au Canada. M. Alfred Powis, de la Noranda, a déclaré que, dans ce secteur, les taxes dépassaient le double de celles qui s'appliquaient dans certaines régions des États-Unis. Il a fourni des exemples illustrant ce point pour des exploitations minières comparables situées en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nevada. Cette situation commence heureusement à s'améliorer. La Colombie-Britannique et l'Ontario ont pris en 1977 et 1978 des mesures pour alléger le fardeau fiscal de l'industrie minière dans leur province. En avril 1978, le ministre des Finances a indiqué qu'il consultait les autorités provinciales en vue de reconsidérer l'imposition des industries minières. Malgré cela, la complexité et l'incertitude de la double imposition continuent à freiner la croissance du secteur des ressources naturelles.

De l'avis du Comité, il est tout à fait inadmissible que deux des secteurs les plus importants de l'industrie canadienne, soit les produits miniers et forestiers, soient ainsi entravés. **Le Comité recommande aux deux niveaux de gouvernement de réduire le fardeau fiscal qui pèse sur l'industrie minière et forestière dans les diverses provinces.**

### (iii) *Impôts indirects*

L'une des différences structurelles les plus sensibles entre les fiscalités canadienne et américaine des entreprises concerne sans doute les impôts autres que les impôts sur le revenu des sociétés, et en particulier, les impôts indirects beaucoup plus lourds qui accablent l'industrie canadienne. M. R. D. Brown, de la société Price Waterhouse & Co., a expliqué que ces taxes occultes—taxes de vente sur le matériel et les approvisionnements, impôts sur le capital, taxes sur les commerces et les concessions—étaient appliquées aux entreprises, qu'elles aient réalisé des bénéfices ou non. La taxe générale de vente sur les produits fabriqués, dont le taux est de 12%, n'a pas d'équivalent aux États-Unis. M. Brown a jugé ces taxes inefficaces et a assimilé leurs effets à un fardeau imposé «au départ», à l'industrie canadienne. (I, 28:6) En réalité, ce fardeau fiscal peut annuler les avantages que représente le taux inférieur d'imposition des sociétés dont nous venons de parler.

Le budget d'avril 1978 semble avoir reconnu ce fardeau dans la mesure où il a proposé de financer 2 à 3% des réductions des taxes provinciales de vente au détail, mais cette mesure n'est que temporaire dans ses effets et vise à stimuler l'économie. Il faudrait une solution plus durable pour améliorer la compétitivité du Canada. Plusieurs possibilités ont été évoquées. Une exonération complète de la taxe fédérale de vente sur la fabrication et des taxes provinciales de vente pour une large gamme de biens apporterait certainement une amélioration, sans toutefois supprimer totalement le problème. Cette méthode n'engendrerait que peu de difficultés d'ordre

administratif vu la structure fiscale actuelle, mais elle pourrait entraîner une perte de revenus non négligeable. Une autre méthode consisterait à permettre aux producteurs de déduire la taxe de vente prélevée antérieurement sur les intrants. Cette solution est administrativement moins intéressante que la première, mais elle assurerait probablement un maximum de bénéfices aux producteurs en même temps qu'un minimum de perte de revenus. Plusieurs témoins ont proposé que le fardeau de la taxe sur les ventes soit supprimé par l'adoption d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) semblable à celle qu'utilisent certains pays européens pour venir en aide aux industriels; dans l'immédiat, une telle solution ne semble pas applicable au Canada. La principale difficulté tient à ce que le secteur des taxes de vente relève à la fois des administrations fédérale et provinciales. Cependant, étant donné qu'on va réexaminer les propositions formulées récemment par le ministre des Finances en vue de remplacer la taxe fédérale de vente sur la fabrication par une taxe sur les ventes en gros, le Comité recommande que l'on étudie sans tarder les propositions ci-dessus et les autres méthodes visant à réduire le déséquilibre fiscal qui frappe les producteurs.

(iv) *Impôt sur le revenu des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale*

Plusieurs représentants d'entreprises canadiennes ont fait part dans leur témoignage des difficultés qu'éprouvait leur société à attirer de jeunes cadres au Canada du fait du régime fiscal comparativement beaucoup plus sévère. En fait, le fardeau moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est beaucoup plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. Il existe une grande différence dans les niveaux d'imposition selon les États et les provinces, ce qui rend toute comparaison difficile. Cependant, en 1977, l'employé qui gagnait environ \$20,000 ou plus devait supporter des impôts plus élevés au Canada que dans la quasi-totalité des États américains, et si ce contribuable était marié tout en étant le seul soutien de famille, il était très sérieusement désavantagé par rapport à son homologue américain. Un jeune cadre gagnant environ \$30,000 tomberait dans cette catégorie. S'il passait d'un État faiblement imposé à une province à forte imposition, la différence d'imposition pourrait augmenter. En déménageant de l'État de New York (où les impôts sont élevés) pour s'installer dans la province de l'Alberta (où ils le sont moins), on pourrait économiser presque \$1,000 en impôt et en sécurité sociale; par contre, en quittant le Texas (où les impôts sont faibles) pour la Saskatchewan (où ils sont plus élevés), la charge fiscale additionnelle serait d'environ \$4,000. Le choix du Québec serait encore plus désavantageux. «L'exode des cerveaux» vers les États-Unis est directement lié à cette situation.

Il convient cependant de remarquer que le taux moyen d'imposition ne reflète pas intégralement la situation et les paiements de transfert peuvent pratiquement contrebalancer le fardeau plus lourd de l'impôt canadien sur le revenu. Les prestations perçues au titre des allocations familiales et de l'assurance hospitalière et médicale n'ont pas d'équivalent aux États-Unis. De plus, la combinaison de la sécurité de la vieillesse et des prestations du régime de retraite du Canada est susceptible d'assurer aux retraités des revenus supérieurs aux prestations de sécurité sociale du système américain. Naturellement la majorité de ces prestations ne présenteraient qu'un faible intérêt pour un cadre américain qui ne travaillerait que quelques années au Canada et ne seraient pas d'une importance capitale aux yeux de nombreux Canadiens entrepreneurs.

(v) *Imposition et incertitudes du climat des investissements*

L'incertitude des milieux d'affaires engendrée par les révisions presque continues du régime fiscal constitue un autre facteur qui nuit à l'industrie canadienne. Non seulement les entreprises trouvent onéreux de faire face aux difficultés administratives provoquées par la rapidité des changements de la fiscalité, mais elles se trouvent ainsi privées des éléments de base indispensables pour décider de leurs investissements à long terme.

Il est difficile, pour le Comité, de déterminer si cette situation est pire que celle qui prévaut aux États-Unis. Il importe toutefois que les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, reconnaissent le handicap que constitue le caractère totalement imprévisible de la fiscalité des sociétés pour les entreprises canadiennes.

e) *Le cours du change*

Le déclin de la compétitivité du Canada sur le marché américain au milieu des années 70 a été attribué par un certain nombre de témoins à la surévaluation du dollar canadien, qui a atteint le cours record de \$1.03 É.-U. au milieu de 1976. Les exportations de matières premières tout comme celles des produits manufacturés ont souffert de cette situation par ailleurs propice aux importations de biens manufacturés.

Depuis que ces témoignages ont été présentés, la valeur du dollar canadien est tombée à un niveau situé entre \$0.85 et \$0.95 É.-U., et la plupart des témoins estimaient à la fin de 1976 que ce taux de change était plus «approprié», compte tenu des différences de coûts et de productivité d'un pays à l'autre. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté de 52% au Canada depuis 1970 contre 35% aux États-Unis.

En 1977, le dollar canadien a baissé durant une grande partie de l'année, tombant à moins de \$0.90 É.-U. à la fin du mois d'octobre. Une étude des résultats commerciaux du quatrième trimestre de 1977 révèle les répercussions importantes que peut avoir un dollar dont le cours est réaliste sur les structures commerciales. Au cours de cette période, le volume des importations a baissé de 1.8% par rapport au même trimestre de l'année précédente alors que les exportations ont augmenté de 12.2%. Le volume des importations de produits finis a baissé de 2.5% par rapport à l'année précédente, et les importations dans cette même catégorie de biens ont augmenté de 15.7%. L'inflation a pourtant empêché toute réduction du déficit financier en ce qui concerne les produits finis, alors que grâce à elle l'amélioration des exportations de matières premières s'est traduite par un fort excédent dans cette catégorie.

Certains analystes ont été tentés d'attribuer cette tendance salutaire des résultats du quatrième trimestre à la dévaluation du dollar de 1977. Il est malgré tout difficile de faire la part des choses, la reprise de l'économie américaine ayant fait preuve d'une croissance plus vigoureuse que l'économie canadienne. M. Carl Beigie, directeur exécutif de l'Institut de recherche C.D. Howe, a fait au Comité la remarque suivante, à une époque où le dollar était surévalué, mais soutenu par d'importants emprunts contractés à l'étranger.

«Je crains que le cours du change ne soit pas un bon instrument pour rectifier les courbes salariales et de productivité des deux pays . . . » (I, 29:11)

Cet instrument peut ne pas être bon, mais la dévaluation du dollar canadien a permis de compenser le manque de compétitivité du Canada. Elle ne corrige malheureusement pas les problèmes structurels sous-jacents qui nuisent à la production canadienne.

#### f) Comparaison des coûts de financement

Pour beaucoup d'industries, le centre de préoccupation porte sur le financement de la formation de capital. C'est le mode de financement interne qui est de loin le plus souvent utilisé dans le secteur privé. Il est de moins en moins approprié, tant à cause des faibles niveaux de profits que du coût croissant du matériel et de la construction de nouvelles usines. De 1971 à 1973, 75% des fonds qui ont servi à financer les nouveaux investissements ou les investissements de remplacement venaient des sociétés elles-mêmes, alors que de 1974 à 1976, 66% seulement de ces fonds étaient d'origine interne. Des représentants d'entreprises qui ont comparu devant le Comité ont trouvé la situation canadienne moins bonne que la situation américaine et en ont attribué la cause à un manque de compréhension officiel et public du rôle du profit dans l'entreprise.

De plus, ils ont fait remarquer que les taux d'intérêt moins élevés aux États-Unis facilitaient d'autant les emprunts de capitaux pour les firmes qui cherchaient à prendre de l'expansion ou à s'améliorer. On a dit au Comité que généralement, il y avait moins de capitaux à la disposition des emprunteurs au Canada qu'aux États-Unis.

Au milieu des années 70, l'écart entre les taux d'intérêts canadiens et américains s'est considérablement accru. De 1972 à 1976, la différence moyenne entre les taux des obligations des sociétés canadiennes et américaines était d'environ 130 points. L'écart a quelque peu diminué en 1977, mais il est à prévoir que les vastes besoins en capitaux du Canada au cours des quelques années à venir maintiendront les taux canadiens à un niveau élevé pendant un certain temps.

#### g) Différence du coût des machines et du matériel

Les machines et le matériel constituent un autre secteur où les coûts en capital sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Une très grande partie du matériel utilisé par l'industrie canadienne est importée; en 1976, les importations en provenance des États-Unis ont à elles seules atteint \$2½ milliards. Les témoins ont montré au Comité que les exploitants forestiers canadiens payaient en moyenne 15.5% de plus que leurs homologues américains pour l'achat des machines et du matériel. Dans une étude de 1976 concernant tous les secteurs de l'économie, on a estimé que les différences de prix d'un pays à l'autre dans ce domaine pouvaient atteindre 25%. Les producteurs américains peuvent facilement absorber le tarif douanier tout en restant concurrentiels par rapport aux producteurs canadiens. Un abaissement des droits de douane sur les importations peut permettre de réduire sensiblement les coûts des machines et du matériel, mais il s'agit là d'une charge que l'industrie canadienne devra continuer à assumer.

## **h) Inconvénients naturels du climat et de la géographie**

Certains coûts sont imputables au climat et à la géographie du Canada et représentent un désavantage inéluctable dont les entreprises canadiennes doivent tenir compte pour concurrencer les entreprises américaines au Canada, aux États-Unis ou à l'étranger.

Le climat plus froid entraîne des coûts plus élevés pour l'industrie canadienne. L'isolation, la profondeur des fondations et les autres particularités de la construction en fonction du froid élèvent les coûts de construction des usines et des entrepôts. Les coûts du chauffage et de la construction en hiver sont plus élevés. Le climat canadien constitue également un facteur qui retarde la croissance des forêts. Il devient particulièrement évident pour les industries forestières en concurrence avec des sociétés qui exploitent des arbres à croissance beaucoup plus rapide dans le sud-est des États-Unis.

Le climat et la géographie se conjuguent pour rendre l'accès aux ressources naturelles plus difficile et plus coûteux qu'aux États-Unis. Les sociétés qui exploitent ces ressources dans des régions éloignées sont souvent obligées d'aménager des habitations et d'assurer des services municipaux.

Du fait de l'étendue géographique du Canada, les fabricants canadiens doivent souvent faire face à des coûts de transport élevés pour acheminer leur production jusqu'au marché. La population clairsemée de 23 millions d'habitants qui s'étend sur un étroit ruban de 5,000 milles de long d'un bout du continent à l'autre constitue un marché intérieur mal structuré. Les usines américaines peuvent généralement atteindre beaucoup plus facilement la concentration de marchés nécessaire. Des représentants des entreprises ont fait remarquer dans leur témoignage qu'étant donné les distances et les frais de transport qui en découlaient, le volume des stocks qu'ils étaient obligés de maintenir était supérieur de 50 à 60% à celui d'usines américaines analogues.

## **2. Causes des déplacements des entreprises et des capitaux**

Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, un grand nombre de sociétés canadiennes songent maintenant à s'implanter aux États-Unis ou préfèrent accroître l'importance de leurs filiales américaines. Parallèlement, les sociétés américaines cessent de réinvestir au Canada et rapatrient leurs profits. Pour la première fois en 1977, les sociétés mères américaines retirent plus de capitaux du Canada qu'elles n'en investissent ou n'en réinvestissent.

Les porte-parole de l'industrie ont donné toutes sortes de raisons pour justifier ces décisions. Certains hommes d'affaires ont expliqué que c'étaient les salaires inférieurs et les taux supérieurs de productivité qui les attiraient vers les États-Unis. Ils ont également mentionné les raisons suivantes:

- les frais d'immobilisations moins élevés
- les capitaux plus facilement disponibles et à des taux d'intérêt plus bas
- la fiscalité plus souple et les frais de transport moins onéreux;

- le programme de stimulants aux exportations (DISC)
- les centres de recherche et de développement plus perfectionnés
- le personnel de gestion plus expérimenté,
- le climat plus favorable des relations de travail car les syndicats y sont moins politisés et
- une main-d'œuvre non syndiquée peut être engagée dans certains États du Sud.

Le cours élevé du dollar canadien en 1975 et en 1976 a aussi été cité comme un véritable encouragement au déplacement des entreprises vers les États-Unis.

En débattant la question de la fuite des capitaux et des entreprises vers les États-Unis, de nombreux témoins se sont élevés contre l'état déplorable du climat des affaires au Canada. A maintes reprises, les hommes d'affaires canadiens ont fait allusion à la fausse notion que beaucoup ont du profit. A ce sujet, M. Walter Ward, président de la *Canadian General Electric*, rappelait au Comité que la proportion des profits par rapport aux ventes dans son entreprise était demeurée inférieure à 4% au cours des dernières années, alors que le rendement des investissements s'était maintenu à environ 10%. Non seulement ces profits n'étaient pas nets en raison de l'inflation, mais il avait fallu les réinvestir en immobilisations ou pour le renouvellement des stocks dont le coût était maintenant beaucoup plus élevé (I, 38:21). M. R. W. Chorlton de la *Wajax* a été plus mordant:

De nos jours, le mot profit a une nuance péjorative et beaucoup croient que les entreprises prospères accaparent les richesses de la société pour satisfaire leurs infâmes besoins. La vérité est tout autre. Les profits réalisés par les sociétés canadiennes constituent le sang de notre économie, et si les socialistes doctrinaires réussissent à nous convaincre du contraire notre survie économique sera moins qu'assurée. (9:22)

Les hommes d'affaires se sont notamment montrés mécontents et inquiets du haut degré d'intervention des pouvoirs publics dans le marché canadien. Pour bien illustrer leur sentiment, ils ont cité en exemple les difficultés que leur posent les décisions imprévisibles du gouvernement. D'aucuns ont affirmé que certaines entreprises industrielles, dont l'administration doit s'appuyer sur une planification financière de longue haleine et dont la rentabilité n'est souvent assurée qu'après plusieurs années, étaient condamnées à végéter en raison de l'incertitude suscitée par certaines décisions gouvernementales. C'est en ces termes que M. W. A. Darby, comptable général à la division de l'impôt à la Stelco, rappelait les problèmes que posent aux sociétés commerciales les stimulants fiscaux.

Tout stimulant devrait être mis en place pour une longue période. Vous ne pouvez pas vous lancer à fond de train dans les dépenses de capital et ensuite freiner, par intermittence. Il faut planifier à l'avance. Il est impossible de réagir rapidement. Il faut que cela devienne une partie intégrante de la fiscalité canadienne de façon à nous permettre d'évaluer, lorsque nous planifions à long terme, quel sera le rendement de nos investissements. (II, 8:58).

De son côté, M. Carl Beigie, de l'Institut de recherche C. D. Howe, établissait la distinction entre les théories que professent apparemment les gouvernements américain et canadien à cet égard. Au Canada, on a eu tendance à « multiplier les réglementations et les offices de commercialisation, à accroître l'intervention gouvernementale et les contrôles des exportations. » (I, 29:13). Les hommes d'affaires et les chefs syndicaux n'ont cessé de reprendre ce thème devant le Comité, les deux

groupes faisant fréquemment référence, entre autres, aux contrôles de la Commission de lutte contre l'inflation. Toutefois, il a été reconnu que ces contrôles avaient eu certains avantages et qu'ils avaient peut-être même été nécessaires dans certains cas.

Certains hommes d'affaires se sont plaints du climat des relations industrielles moins favorables à la production au Canada qu'aux États-Unis, soulignant, entre autres, que les syndicats canadiens étaient plus politisés et moins soucieux de la bonne marche des affaires que leurs homologues américains.

La crise de confiance qui caractérise le climat des affaires au Canada semblait affliger les investisseurs et les hommes d'affaires des deux pays. M. William Eberle, qui représentait les États-Unis aux négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round et qui est maintenant dans les affaires, a expliqué au Comité certaines appréhensions et inquiétudes qui ont cours aux États-Unis:

«Aux États-Unis, nous sommes tout particulièrement inquiets . . . de l'attitude canadienne envers l'investissement et cela est dû, tout d'abord à votre AEIE, au contrôle des prix et des salaires, et au taux d'inflation. Il est difficile de cerner cette inquiétude, mais la question qui se pose dans la plupart des conseils d'administration des États-Unis est de savoir si le Canada est un pays où il est avantageux d'investir. On se demande s'il y aura ou non des profits à long terme, si l'avenir de l'entreprise privée au Canada est assuré. (II, 17:11)

Les entreprises et les milieux d'affaires américains ont mis du temps à reconnaître que les principaux objectifs de la Loi sur l'examen des investissements étrangers ne sont pas tant de bloquer les investissements que d'en améliorer les modalités. Cependant, le gouvernement américain a déclaré qu'il ne considère pas l'Agence d'examen de l'investissement étranger comme un «sérieux obstacle» à la plupart des investissements directs faits au Canada.\*

Les États-Unis considèrent depuis longtemps le Canada comme un partenaire commercial fiable, mais certains événements survenus en 1970 les ont amenés à réexaminer la situation; ce changement d'attitude explique peut-être partiellement l'exode croissant des capitaux que les filiales américaines installées au Canada font rentrer aux États-Unis. Ainsi, la décision prise en 1970 par le Canada de diminuer progressivement ses exportations de pétrole a d'abord étonné les États-Unis. Même si ces derniers comprennent mieux à présent les raisons de cette décision, leur première réaction à l'égard des «Arabes du Nord aux yeux bleus» appelait la revanche. M. Eberlé qualifiait l'événement de «véritable choc pour les États-Unis.» (II, 17:29)

La nationalisation par le gouvernement de la Saskatchewan d'une partie de l'industrie de la potasse a soulevé de très vives réactions aux États-Unis qui comptent énormément sur cette province pour leur approvisionnement. En effet, en 1974, environ 70% de leurs besoins étaient assurés par le Canada. Dans un aide-mémoire adressé au gouvernement canadien, le gouvernement américain évoquait le «grand risque de détérioration des intérêts américains et des relations canado-américaines à la suite de cette initiative».\*\* Un certain nombre d'hommes politiques américains ont exprimé des inquiétudes quant à la sécurité des importations. Le gouvernement de la Saskatchewan avait pourtant bien précisé qu'il souhaitait accroître la production (et

\* Ambassade des É.-U., *Annual Review of the Canadian Economy*, 1977.

\*\* Aide-mémoire, Ambassade des États-Unis, Ottawa, 9 décembre 1975.

sans doute les ventes), mais certains clients américains ont eu tendance à interpréter cette initiative comme un moyen d'augmenter les rentrées de devises en diminuant le volume livré et en majorant les prix. Selon M. Alfred Powis, président de *Noranda*, la politique du gouvernement de la Saskatchewan a poussé les États-Unis à essayer de trouver d'autres sources d'approvisionnement en potasse dans des pays tiers, comme l'Union soviétique. Cependant, la décision prise en 1977 par les producteurs américains d'explorer des dépôts de potasse dans le Nouveau-Brunswick traduit un assouplissement probable de leur attitude.

L'intention dont faisait récemment part le gouvernement du Québec de nationaliser une société d'amiante appartenant à des Américains a suscité les mêmes inquiétudes aux États-Unis avec, sans doute, un effet de surprise moindre. Dans son programme électoral de 1976, le Parti québécois prônait la nationalisation de cette industrie qui assure 80% de la production d'amiante et 50% de l'approvisionnement de l'ensemble du monde libre. Depuis les élections, le gouvernement du Québec s'est attaché à essayer d'augmenter le volume d'amiante traité dans la province.

Il ne fait aucun doute que la prise du pouvoir par le Parti québécois a bouleversé l'image que le monde américain des affaires et les investisseurs ont du Canada. L'idée que se faisaient les Américains d'une nation homogène et unie a été sérieusement remise en cause. Cet événement politique ainsi que l'expropriation éventuelle de sociétés extractrices américaines leur ont fait craindre de ne plus pouvoir compter sur le Canada comme source d'approvisionnement. Washington est suffisamment préoccupé par la question des pouvoirs provinciaux en matière de ressources pour que certains journalistes aient laissé entendre que les États-Unis cherchent à entrer directement en relation avec les provinces au lieu de traiter par l'intermédiaire d'Ottawa.

La réduction éventuelle des tarifs douaniers à la suite des négociations du GATT a grandement influé sur la tendance manifestée par les industries canadiennes à s'implanter aux États-Unis et à y accroître leurs intérêts. Par ailleurs, elle compterait également pour beaucoup dans la baisse des investissements des filiales américaines au Canada. Pour les sociétés canadiennes, la libéralisation des tarifs douaniers ajoutée aux autres désavantages concurrentiels qu'il y a à produire sur place constitue une véritable incitation à transférer leurs activités aux États-Unis. M. R. W. Chorlton de la Wajax observait:

Maintenant, étant donné l'augmentation rapide des salaires canadiens, nous étudions les conséquences, sur les coûts et sur le marché, d'une augmentation de la production de notre usine de Seattle. Les premiers éléments indiquent qu'en raison du coût inférieur des composants de base, du taux inférieur des salaires et de l'importance du marché national, la société aurait intérêt à cesser l'exploitation de l'usine canadienne et à développer l'usine de Seattle. Une réduction du tarif douanier canadien ferait naturellement augmenter les bénéfices. (II, 9:21)

Pendant ce temps, influencées par la tendance encore plus marquée vers la concentration aux États-Unis des industries de pointe, les multinationales américaines semblent prêtes à réduire leurs installations au Canada. D'après une enquête effectuée en 1978 par le Département américain du commerce sur les prévisions de dépenses en immobilisations des sociétés à capitaux américains installées au Canada, ces dépenses ne s'accroîtraient que de 1% contre 5% en 1977 et 10% en 1976.

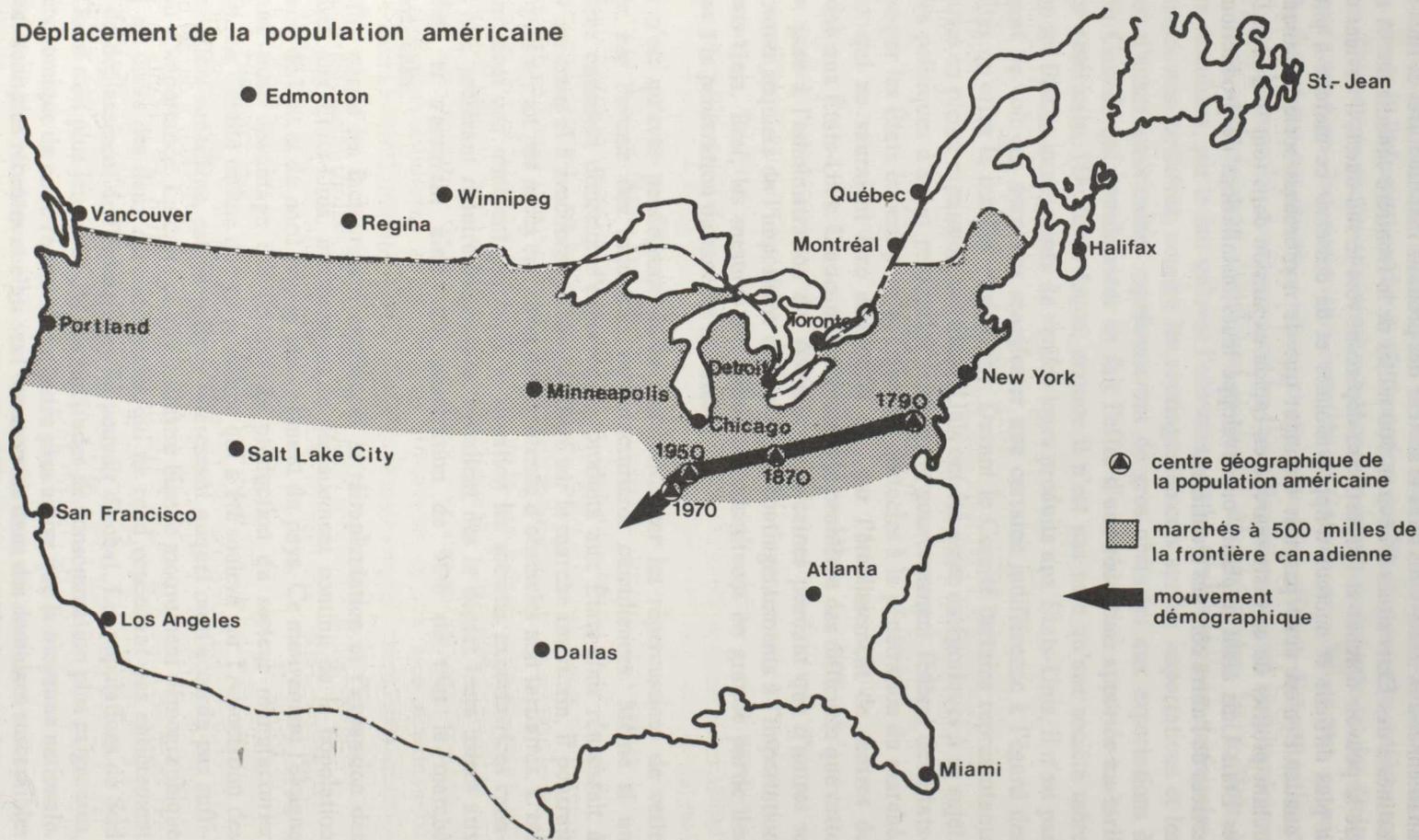
L'attitude des sociétés canadiennes et des filiales américaines installées au Canada envers la libéralisation des tarifs douaniers semble être presque entièrement défensive. Préoccupés par leur vulnérabilité face à un éventuel abaissement des droits de douane canadiens, les producteurs installés au Canada manifestent peu ou pas d'intérêt devant les possibilités croissantes qui leur sont offertes d'exporter leurs produits vers les marchés américains où les tarifs douaniers ont été simultanément allégés. Cette attitude peut s'expliquer en partie, du moins chez les sociétés à capitaux canadiens, par le fait qu'avec l'abaissement des tarifs douaniers américains, les obstacles non tarifaires, comme les contingentements sur les importations et les pratiques d'achat américaines représenteront de gros obstacles aux exportations à partir du Canada qui annuleraient en fait l'effet d'une réduction apportée au tarif douanier américain. (De toute façon, comme il n'est pas rare qu'une société mère empêche ses filiales américaines de vendre leurs produits aux États-Unis, il n'est pas surprenant de voir ces dernières manifester une certaine indifférence à l'égard des possibilités qu'offre le marché américain). Devant le Comité certains représentants d'industries en pleine expansion aux États-Unis ont été assez catégoriques à ce sujet. Ainsi, les politiques d'achat pratiquées tant par le gouvernement fédéral des États-Unis que par les États étaient pour eux de réels obstacles à la pénétration du marché, obstacles qui ne sauraient être surmontés que par l'établissement de centres de production aux États-Unis. D'aucuns ont soulevé le problème des difficultés que cette question pose à l'administration des douanes américaines pendant que d'autres se sont montrés inquiets de l'imposition éventuelle de contingentements à l'importation aux États-Unis. Bref, les mesures non tarifaires constituent en grande partie des obstacles à la pénétration du marché américain.

Ce n'est qu'avec pessimisme qu'on peut envisager les répercussions de cette situation sur l'avenir des industries manufacturières canadiennes. Même si un producteur canadien désireux d'exporter ses produits aux États-Unis réussissait à abaisser ses coûts et à améliorer sa compétitivité sur le marché américain, il pourrait arriver qu'il n'y ait pas accès en raison de l'existence d'obstacles non tarifaires. C'est du moins ainsi que semblent percevoir la situation les sociétés exportatrices canadiennes qui, préférant réduire les risques, installent dès le départ leurs usines aux États-Unis et s'assurent ainsi une pénétration de 90% de tout le marché nord-américain.

Enfin, parmi les facteurs qui expliquent la réimplantation et l'expansion des entreprises aux États-Unis, mentionnons le déplacement continu de la population américaine de l'est et du nord vers le sud et l'ouest du pays. Ce mouvement l'éloigne donc sans cesse davantage des centres de production du secteur manufacturier canadien. Le Comité estime que ce problème qui a été soulevé par l'Association des manufacturiers canadiens, est un facteur intéressant auquel on n'accorde pas suffisamment d'importance. La carte ci-jointe illustre bien le mouvement démographique survenu au cours des deux derniers siècles qui ne rend cependant pas entièrement compte du déplacement de l'industrie et du pouvoir d'achat. Les populations du Sud et de l'Ouest sont plus jeunes et ont des habitudes de consommation plus exigeantes. La vie économique de cette région est en outre plus active que la moyenne nationale. Les usines sont plus récentes et elles sont concentrées dans des domaines susceptibles de connaître un accroissement plus rapide. En 1975, environ 80% du total des ventes

canadiennes aux États-Unis dans le secteur des produits manufacturés et finis étaient destinés à des États situés à environ 500 milles de la frontière canadienne. A mesure que le pouvoir d'achat et l'industrie se déplacent vers le sud-ouest, il devient de plus en plus difficile et onéreux d'approvisionner et de desservir ce marché à partir du Canada. Il n'est donc pas très étonnant que de nombreuses sociétés canadiennes voulant profiter de ce vaste marché en rapide expansion dans tout le Sud et l'Ouest des États-Unis aient implanté ou développé leurs installations de production et de services de l'autre côté des frontières.

# Déplacement de la population américaine



## **IV NOS POINTS FORTS ET NOS POINTS FAIBLES SUR LE PLAN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX—APPROCHE SECTORIELLE**

### **1. Secteur des ressources naturelles**

Le Canada est pour les États-Unis la plus importante source d'approvisionnement en matières premières industrielles. En 1976, il fournissait 23% des importations américaines, à l'exclusion des hydrocarbures, et 14% des importations de combustibles. La même année, les États-Unis achetaient au Canada 34% des sept métaux non ferreux et 64% du minerai de fer qu'ils importent.

La balance commerciale du Canada est fortement excédentaire tant dans la catégorie des matières premières que dans la catégorie des demi-produits fabriqués à partir de celles-ci. Ainsi, en 1977, le Canada exportait \$5.4 milliards de matières premières aux États-Unis, alors qu'il n'en importait que \$1.7 milliard, ce qui représentait un excédent de \$3.6 milliards. Pendant ce temps, il exportait \$10.9 milliards de demi-produits et en importait \$4.9 milliards, soit un excédent de près \$6 milliards.

Ces dernières années, la rumeur voulait que le Canada ne soit qu'un «porteur d'eau et un scieur de bois» pour ses partenaires commerciaux des pays industrialisés, notamment pour les États-Unis. En raison peut-être de l'emprise importante des sociétés étrangères, en particulier américaines, sur le secteur canadien des ressources naturelles, on en est venu à penser que l'exploitation des ressources non renouvelables ne rapportait guère au Canada. Contrastant avec cette opinion populaire, les nombreux témoignages rendus au Comité ont prouvé nettement que notre pays transformait déjà une grande partie des ressources naturelles et que la «valeur ajoutée» obtenue dès les premiers stades de la transformation était très intéressante.

Le grand public a une idée erronée du degré de transformation que subissent les richesses naturelles canadiennes avant d'être exportées. Mis à part le cas de l'industrie du gaz naturel et du pétrole, dont 95% est déjà utilisé sur place à des fins énergétiques sous une forme relativement peu raffinée, l'image populaire du «porteur d'eau et du scieur de bois» est en réalité peu justifiée. Cette fausse impression provient en partie de ce que peu de gens savent que la «valeur ajoutée» n'est pas nécessairement liée à la phase finale de la transformation des produits finis ou des produits manufacturés. Aux stades intermédiaires, elle peut même requérir une main-d'œuvre beaucoup plus considérable, ainsi que des compétences et des techniques bien plus poussées qu'au stade final.

L'industrie forestière fournit environ 12% de la «valeur ajoutée» de toutes les industries primaires et secondaires. En Colombie-Britannique, elle crée près de

250,000 emplois directs et indirects. A ce sujet, M. Ian Barclay de la *B.C. Forest Products Limited* soulignait que certains sous-produits du bois, comme la pâte chimique blanchie, qui, dans l'esprit de certains, n'exige qu'une légère transformation, contiennent effectivement plus de valeur ajoutée que le carton Kraft et que certaines catégories inférieures de papiers. D'après M. John Stenason de la *Canadian Pacific Investments*, la pâte Kraft représenterait au moins 80% de la transformation du bois, depuis la fibre de base jusqu'aux produits de papeterie. Le papier journal, qui est l'un des principaux produits vendus aux États-Unis, est exporté sous la forme la plus achevée car il ne serait guère possible aux Américains de faire rédiger, imprimer et publier leurs journaux au Canada. La fabrication d'un madrier de 2 po. sur 4 po., qui constitue la toute dernière phase de transformation du bois, si l'on excepte le stade final de la construction d'une maison, produit beaucoup plus de «valeur ajoutée» que de nombreux produits finis manufacturés.

Dans l'industrie minière, il existe de nombreux exemples de produits dont la «valeur ajoutée» est importante dès les tout premiers stades de leur transformation. Au tableau 4 ci-joint, dressé par le groupe *Noranda*, figure une évaluation comparative de la «valeur ajoutée», des investissements et des emplois requis aux stades de l'extraction, de la concentration, de la fusion, du raffinage, du laminage (où le métal est réduit en tiges) et enfin du tréfilage du cuivre (où il est transformé en fils pour le bâtiment). On calcule que la «valeur ajoutée» a déjà atteint 60% avant que la tige ne soit tréfilée. Dans le même ordre d'idée, M. Stenason de la *CPI* soulignait que plus de 60% de la transformation du plomb et du zinc s'effectuait lors de la phase de la concentration. Selon lui, 80% de la production de plomb et de zinc de sa société étaient entièrement ou en grande partie transformés au Canada, de même que tous ses produits forestiers, y compris la pâte de bois et le papier. M. Alfred Powis, de *Noranda*, a énoncé certaines statistiques d'ensemble qui montraient qu'en 1974, 80% des exportations canadiennes de cuivre aux États-Unis avaient été transformées au Canada jusqu'au stade du métal, alors que dans le cas du zinc, cette proportion était de 59% et, dans le cas du plomb, de 53%.\*

La fabrication de l'aluminium est, par ailleurs, très compliquée. On croit à tort parfois qu'il s'agit d'une richesse naturelle canadienne. Or, ce produit est fabriqué principalement à partir de matières premières importées. Au minerai de bauxite, les producteurs canadiens appliquent un processus de transformation à très forte concentration de main-d'œuvre qui exige en outre des capitaux et de l'énergie. M. David Culver, de l'*Aluminum Company of Canada*, a donné au Comité deux exemples de «valeur ajoutée» à deux stades de la fabrication du métal, le chiffre le plus fort portant sur le premier stade.

Si par la suite la livre d'aluminium en lingot devient une livre de feuilles, le concept populaire veut que nous ayons augmenté la valeur et fourni beaucoup d'emplois. Bien, nous venons tout juste de construire une nouvelle usine de laminage très moderne à Kingston (Ontario) qui peut produire 150,000 tonnes de feuilles d'aluminium par année. Elle emploie 165 personnes. Mais, au Saguenay, il y aura 2,250 hommes qui travailleront dans les usines chimiques et dans les fonderies pour produire 150,000 tonnes de lingots pour l'usine de laminage à Kingston. (I, 35:12)

---

\* Il a toutefois signalé que dans le cas du plomb et du zinc, ce chiffre n'est pas représentatif, la production ayant été ralentie par une grève.

Tableau 4

**Capital requis, emplois créés directement et valeur ajoutée  
à différents niveaux d'une industrie de cuivre intégrée**

	Exploitation et concentration	Fusion et raffinage	Laminoir à fil	Tréfilage et câbles	Total
Capital requis (en millions de \$)					
Immobilisations	\$300	\$250	\$15	\$190	\$755
Fonds de roulement	20	30	15	110	175
<b>Total</b>	<b>\$320</b>	<b>\$280</b>	<b>\$30</b>	<b>\$300</b>	<b>\$930</b>
Employés nécessaires	1,200	450	50	2,500	4,200
Valeur ajoutée					
Par livre de cuivre	\$0.75	\$0.25	\$0.02	\$0.69	\$1.71
Par année (millions de \$)	\$150	\$50	\$4	\$138	\$342
Par employé					
Immobilisations	\$250,000	\$556,000	\$300,000	\$76,000	\$180,000
Fonds de roulement	17,000	67,000	300,000	44,000	42,000
<b>Capital Total</b>	<b>\$267,000</b>	<b>\$623,000</b>	<b>\$600,000</b>	<b>\$120,000</b>	<b>\$222,000</b>
Valeur ajoutée par année	\$125,000	\$111,000	\$80,000	\$56,000	\$81,000
Laminoirs à fil					
% du capital nécessaire	51%	44%	5%	-	100%
% des employés	71	26	3	-	100
% de la valeur ajoutée	74	24	2	-	100
Tréfilage et câbles					
% du capital nécessaire	35%	30%	3%	32%	100
% des employés	29	11	1	59	100
% de la valeur ajoutée	44	15	1	40	100

Source: Calculs effectués par des sociétés du groupe Noranda.

La fabrication d'une tonne d'aluminium requiert donc approximativement 15 fois plus de travailleurs que son laminage en feuilles, qui est une des dernières étapes de sa transformation.

Une autre grande industrie, l'industrie de l'acier, s'est modernisée, a amélioré son efficacité et sa position concurrentielle en transformant le minerai de fer extrait au pays avec du charbon importé. N'étant pas grande exportatrice, elle approvisionne 90% du marché intérieur canadien; on peut donc en conclure que pour ce genre d'industries, la fabrication de substituts à l'importation est aussi importante que l'exportation elle-même. Ces dernières années, certains produits ouvrés en fer et en acier ont réussi une importante percée sur le marché américain. Alors que de grandes quantités de fer sont expédiées aux États-Unis sous forme de minerai ou de billettes, les États-Unis vendent du minerai de fer et du coke métallurgique à certaines aciéries canadiennes qui les achètent sous forme brute par mesure d'économie. Cet échange bilatéral permet notamment de réduire les frais de transport.

Le Canada envisage actuellement de développer son secteur de transformation du pétrole et du gaz naturel grâce à son très important réseau d'usines pétrochimiques dont les deux principales sont des usines d'éthylène (l'une à Sarnia (Ontario) et l'autre à Red Deer (Alberta)) qui ont chacune une capacité annuelle dépassant le milliard de livres. Selon un représentant de la *Canadian Chemical Producers Association*, la «valeur ajoutée» totale du pétrole et du gaz naturel utilisés par l'industrie pétrochimique pour alimenter les autres industries canadiennes, même si elle ne représente qu'un volume de 5 p. 100, est égale à la «valeur ajoutée» de la quantité totale de pétrole et de gaz naturel utilisée comme combustibles.

Du point de vue technologique, le secteur de l'exploitation des ressources naturelles canadiennes ne devrait pas non plus être considéré simplement comme un secteur où l'on se contente d'extraire et de transformer. Contrairement à la croyance populaire, le degré de technicité et de compétence qu'il exige est souvent supérieur à celui que requièrent les techniques de fabrication en série de l'industrie secondaire. En outre, les procédés qu'il utilise ont souvent permis de tirer d'importants profits à l'exportation de leurs produits dérivés. Comme M. Burns du ministère de l'Industrie et du Commerce le disait:

Même ce que nous appelons «matières brutes» dérive généralement de méthodes de production très compliquées. Les industries agricole, minière et forestière, qui sont parmi les plus importantes du secteur primaire canadien, ont atteint un haut niveau de rendement surtout parce qu'elles ont eu recours à des investissements massifs, à des connaissances scientifiques et techniques avancées et à une main-d'œuvre spécialisée et expérimentée. Ainsi, en raison de la nature de ses ressources minérales, le Canada a réussi à mettre au point certains instruments géophysiques et certaines techniques avancées de cartographie topographique et de cartographie automatisée; ces initiatives ont toutes favorisé l'expansion de nos exportations. (I, 22:9)

Le secteur des ressources naturelles contribue fortement au développement de l'économie locale et au maintien de l'emploi dans les régions, souvent les plus éloignées. A ce propos, M. Culver faisait remarquer que l'*Alcan* employait environ 20,000 personnes «dans des régions où les offres d'emploi ne sont pas nombreuses.» Au Canada, ajoutait-il, plus de 10,000 emplois dépendent directement du marché américain de l'aluminium (I, 35:6) L'industrie forestière canadienne fournit directement ou indirectement, près d'un million d'emplois. Elle est d'une importance capitale dans les régions rurales où de nombreuses localités n'ont aucune autre industrie.

Le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux n'ont pas pleinement reconnu, ces dernières années, l'apport précieux fourni par l'industrie de l'exploitation des ressources naturelles. En effet, celle-ci a contribué à équilibrer la balance canadienne des paiements; la transformation de ces ressources donne lieu à une forte «valeur ajoutée»; d'importantes innovations techniques en découlent et l'économie régionale en bénéficie. Reste à savoir jusqu'à quel point on peut espérer, tout en étant réaliste, transformer ou valoriser davantage les demi-produits que nous exportons aux États-Unis?

#### a) Protection tarifaire américaine sur les produits manufacturés

Les tarifs américains causent des difficultés aux industries canadiennes de transformation des matières premières qui exportent aux États-Unis. A l'instar de ce qui se passe généralement au Canada et dans d'autres pays industrialisés, plus les

produits sont transformés et plus les tarifs sont élevés. Il serait juste de souligner cependant, que l'accès au marché américain est plus facile que celui du Japon ou de la Communauté économique européenne.

Les États-Unis étant eux-mêmes gros producteurs de la plupart des dérivés des ressources naturelles, il n'est pas étonnant qu'ils s'efforcent de protéger leurs propres industries de transformation. Ils sont le plus grand fabricant de produits miniers et un exportateur net important de certains d'entre eux. C'est le cas notamment d'un grand nombre de dérivés du cuivre et des alliages de molybdène et de zinc, autres que ceux qui servent à la fabrication de pièces d'automobile. M. Alfred Powis, de *Noranda*, expliquait comment les tarifs douaniers américains influent sur le fonctionnement de sa société:

Nous ne pouvons vendre nos produits du cuivre sur le marché américain à cause de la structure tarifaire. Par conséquent, si nous voulons vraiment pénétrer sur le marché américain, nous devons y installer nos usines. (I, 36:13)

M. John Stenason de la *Canadian Pacific Investment Limited* a déclaré que la rigidité des tarifs douaniers américains sur les métaux très purs utilisés dans la fabrication de matériel électronique expliquait pourquoi leur filiale *Cominco* a installé une usine de transformation à Spokane, dans l'État de Washington, et y envoie des matières premières canadiennes.

Certains hauts fonctionnaires ont cité en exemple au Comité les statistiques de 1971 pour illustrer les répercussions de la structure tarifaire américaine. Le Canada a exporté en franchise \$285 millions de nickel brut aux États-Unis; pendant ce temps, comme les produits semi-ouvrés fabriqués en nickel étaient frappés d'un tarif nominal de 8.8%, la valeur des importations de nickel est tombée à \$2.6 millions, à raison d'un tarif moyen pondéré de 2.5%. Par ailleurs, les exportations canadiennes de cuivre non ouvré se sont élevées à \$133 millions à raison d'un tarif moyen pondéré de 1.7%, alors que les exportations d'objets semi-ouvrés en cuivre ont totalisé \$41 millions à raison d'un tarif moyen pondéré de 3.1%.

Les tarifs progressifs ont également eu des répercussions sur les exportations de produits forestiers. Les États-Unis admettent le bois en grume en franchise douanière, mais dès que la planche est teintée ou sablée, ils imposent un droit qui progresse selon qu'il s'agit de placage ou de contreplaqué, destiné à la fabrication de planchers, de portes ou de conteneurs, ou qui subira d'autres transformations. Le tarif moyen appliqué aux panneaux de bois est de 16%, mais il peut atteindre 20% dans le cas des panneaux de sapin de Douglas. Certains tarifs semblent illogiques. Ainsi, l'importateur de goujons doit payer un droit de 2.5% qui grimpe à 16.66% si les goujons sont perforés à leur extrémité. Les droits de douane américains sur la pâte, les rebuts, le papier et le carton sont inexistantes ou très bas; les exportations canadiennes de ces produits totalisaient \$1.5 milliard en 1971. Mais les exportations d'articles de papier étant assujetties à des droits d'environ 7%, le Canada n'en a exporté que pour une valeur de \$11 millions. Une grande partie des droits de douane dont sont frappés les demi-produits sont relativement faibles, à savoir, inférieurs à 5%, mais ils peuvent réussir à bloquer les exportations canadiennes.

Le degré réel de protection assuré aux industriels américains pour ce qui est de la «valeur ajoutée» de leurs produits est souvent trois fois supérieur à celui que pourraient entraîner des tarifs nominaux. Cela est particulièrement vrai lorsque le tarif nominal protégeant le produit ouvré est supérieur au droit de douane imposé sur les produits de base. Ainsi, si le droit imposé sur les papiers fins exportés aux États-Unis est de 6.2% et que celui qui est imposé sur le principal produit entrant dans sa fabrication, c'est-à-dire la pâte, est nul, le taux de protection, eu égard à la valeur ajoutée dans le cas des papiers fins, sera supérieur à 6.2%; l'écart sera plus ou moins grand selon l'importance relative du coût de la pâte par rapport au coût total de production du papier fin.

Conscient de ces barrières sur les produits finis fabriqués à partir des matières premières, le Canada a tenté de faire porter les discussions surtout sur la révision des tarifs douaniers frappant cette catégorie au cours des négociations actuelles du GATT. M. Tom Burns, du ministère de l'Industrie et du Commerce, a expliqué que l'objectif du gouvernement était de réclamer un meilleur accès au marché américain

... afin que les producteurs canadiens aient la possibilité d'envisager un marché plus important que le marché canadien lui-même pour ces produits d'aval et d'effacer ainsi une de nos inhibitions majeures qui nous empêchaient d'établir des industries dont l'échelle de production ferait de nous des concurrents internationaux. (I, 22:27)

La tactique utilisée par le Canada pour atteindre cet objectif a été de promouvoir les négociations sectorielles, c'est-à-dire de présenter à la table de négociations les produits de toute une industrie, depuis l'extraction de la matière première jusqu'au dernier stade de transformation. Le Canada espérait ainsi atténuer les mesures tarifaires et non tarifaires qui frappent actuellement un produit donné à tous les stades de la transformation ou de la fabrication. Le Canada a notamment proposé qu'on négocie le cas des dérivés des métaux non ferreux et des produits forestiers en utilisant le cuivre comme exemple. Les États-Unis ont appuyé, avec prudence l'idée des négociations sectorielles et ont même suggéré que le cas de l'acier soit étudié; mais dès le début de 1978, d'autres participants importants aux négociations du GATT s'étant montrés réticents, il semble peu probable que cette méthode serve de cadre aux négociations des tarifs douaniers.

Les négociateurs du GATT avaient, dès le début de 1978, accepté d'effectuer certains allègements conformément aux suggestions de la Suisse qui recommandait une diminution moyenne des tarifs douaniers de 40% et prévoyait des réductions plus fortes dans le cas des tarifs élevés. Dès le départ, cette mesure place le Canada dans une situation embarrassante vis-à-vis des États-Unis et de ses autres grands partenaires commerciaux, car environ 90% des produits qu'il exporte vers ces pays ne sont frappés, que de faibles droits de douane qui, si bas qu'ils soient, empêchent néanmoins les fabricants canadiens de transformer davantage de ces matières premières avant de les exporter. Ces droits de douane seront relativement peu abaissés. Par ailleurs, les droits imposés par le Canada sur les produits finis, qu'il importe déjà en plus grande quantité que ses trois principaux partenaires industriels réunis, sont relativement plus élevés que les tarifs douaniers analogues d'autres pays industrialisés. Ces tarifs subiront des réductions plus marquées, ce qui rendra le Canada encore plus vulnérable aux importations.

Très soucieux de protéger ses industries primaires, le Canada a consenti à aligner ses tarifs douaniers sur la formule suisse à condition que les négociations progressent dans deux autres secteurs, c'est-à-dire

«si l'on réussit à supprimer, alléger ou contrôler certaines mesures non tarifaires et si les autres participants veulent bien répondre à l'objectif du Canada qui consiste en une plus grande libéralisation des barrières tarifaires et non tarifaires dans les secteurs clés d'exploitation des ressources dont il exporte les demi-produits (métaux non ferreux et produits forestiers.)

En liant ces deux points, le Canada pourra peut-être avancer que s'il ne bénéficie pas d'un allègement important du tarif moyen pondéré imposé sur ses exportations de matières premières, il sera amené à réduire, plus que ne l'exige la formule suisse, ses propres tarifs, qui sont actuellement plus élevés que la moyenne, ou à obtenir davantage d'exemptions. Le succès des négociations du GATT sera donc déterminant pour l'accroissement des exportations canadiennes de produits finis.

**Il semble souhaitable que le marché américain des demi-produits soit plus accessible. Le Comité estime donc que le Canada doit exiger en priorité lors des négociations du GATT l'assouplissement ou la suppression des barrières tarifaires progressives.**

Toutefois, les tarifs douaniers aux États-Unis comme ailleurs ne constituent pas le seul moyen de limiter l'accroissement des activités de transformation. Même si le Canada réussissait à atteindre tous ses objectifs à Genève et obtenait une libéralisation des tarifs imposés aux demi-produits qu'il fabrique, rien ne permet de prévoir qu'il pourrait intensifier la transformation et la valorisation de ses matières premières. Les hommes d'affaires canadiens ont cité d'autres contraintes auxquelles ils devaient faire face.

Parmi celles qui ont été le plus souvent évoquées, figure la proximité du marché. M. David Culver affirmait que l'*Alcan* avait non seulement des usines de laminage d'aluminium aux États-Unis, mais qu'elle possédait également des usines spécialisées dans le commerce des matériaux de construction et une chaîne complète de centres de service, de centres de maisons mobiles et de relais. Ils sont installés à proximité des fabricants locaux, ce qui permet à l'*Alcan* de répondre à leurs besoins les plus particuliers. L'entreprise possède également aux États-Unis plusieurs fabriques de fils et de câbles électriques nus et recouverts produits dérivés du tréfilage des barres et des tiges d'aluminium. Selon M. Culver, il est douteux que la suppression des tarifs douaniers américains entraîne une modification sensible des méthodes de fabrication:

Je ne voudrais pas que nous nous illusionnions en pensant que si nous payons un prix très élevé pour les produits afin d'obtenir, disons, le libre échange complet dont nous parlons, la situation changerait brusquement, ou même qu'au fil des années, il y aurait un changement considérable dans l'implantation des usines. Je dis cela, parce que plus on descend la filière, plus il s'agit d'entreprises de services locaux. (I, 35:19)

M. Powis, de *Noranda*, a confirmé que plus le niveau de transformation était élevé, plus il était important que l'usine soit située à proximité du marché. Il a ensuite évoqué les raisons pour lesquelles la très grosse aluminerie de sa compagnie à Cleveland n'avait pas été construite au Canada. Il a même ajouté qu'on avait fait une erreur en la construisant à Cleveland.

Il nous faudrait plusieurs petites usines plus près de nos débouchés. Il faut habituellement que les produits répondent aux besoins spécifiques du marché et que la livraison se fasse rapidement, sinon vous vous retrouvez avec un problème de stocks. Comme la plupart de nos entrepôts sont trop loin de l'usine de Cleveland, nous envisageons d'abandonner celle-ci en faveur de plusieurs unités plus restreintes. (I, 36:25)

Quant aux exportations de plomb et de zinc, M. Stenason, de la *Canadian Pacific Investments*, a insisté sur le fait que la fabrication de ces produits doit être étroitement liée aux besoins du marché existant. Il s'est également déclaré convaincu que si le Canada ne voulait pas fournir les matières de base pour qu'elles soient ensuite transformées dans les raffineries et les fonderies étrangères, d'autres concurrents étrangers seraient certainement très heureux de le faire.

M. Stenason a fait remarquer que dans l'industrie forestière, l'emplacement des installations de fabrication du papier fin était également choisi en fonction de la proximité des marchés. Cet avantage n'empêche toutefois pas les entreprises éloignées de venir livrer une dure concurrence aux industriels locaux. La compétitivité du Canada s'étant détériorée en raison des grèves et de la montée vertigineuse des coûts en 1975 et 1976, les États-Unis ont accaparé une part plus grande du marché canadien des papiers fins et ce, malgré l'imposition d'un lourd tarif douanier et l'avantage reconnu du recours aux usines locales.

La production d'une autre catégorie de papier a fourni un exemple frappant de la nécessité de rapprocher l'usine du marché. La société *Moore Corporation* est une entreprise à capitaux canadiens qui contrôle 28% du marché américain et 40% du marché canadien des formulaires. Comparaisant devant le Comité, le président de cette société, M. David Barr, a déclaré qu'étant donné l'importance de la rapidité du service sur le plan de la concurrence, son entreprise avait installé ses usines à des endroits stratégiques à l'intérieur des États-Unis et du Canada, chacune d'elles desservant un territoire limité. Afin de pouvoir mieux approvisionner les grandes entreprises comme Ford, Sears Roebuck et General Motors, *Moore Corporation* a même détaché de façon permanente ses propres employés dans les locaux de ses clients. Pour cette raison, M. Barr estime qu'il est peu probable que l'abaissement des tarifs douaniers élevés (20%) imposés par les deux pays sur les formulaires commerciaux entraîne le déplacement de leurs installations actuelles de fabrication. La nécessité de se rapprocher des marchés régionaux a été, toutefois, renforcée par deux obstacles non tarifaires importants: les marchés d'État et l'identification obligatoire du pays de fabrication.

Les lourds investissements que requiert, du moins actuellement, la construction des usines au Canada constituent une autre contrainte. M. John Stenason a dit craindre que les nouvelles usines canadiennes de moulage et de raffinage, construites à grands frais et destinées à pénétrer les marchés d'exportation, dont le marché américain, aient beaucoup de mal à soutenir la concurrence des usines déjà implantées et dont la construction a été peu coûteuse.

Pour ce qui est d'intensifier la transformation d'amiante au Québec, un rapport de l'industrie publié en 1978 soulignait que le marché des produits traditionnels d'amiante serait rapidement dépassé par les nouveaux procédés de fabrication et par des produits de substitution. Plutôt que de développer la transformation de l'amiante au Québec, l'industrie devrait s'efforcer de mettre au point de nouveaux produits et de nouveaux procédés afin de maintenir et d'élargir son marché.

En outre, certaines mesures non tarifaires comme les contingentements peuvent servir à freiner l'exportation de nos ressources naturelles et de leurs dérivés vers les États-Unis. M. Alfred Powis a dit au Comité que les exportateurs canadiens de zinc et de plomb devaient constamment se battre pour décourager les industriels américains d'imposer des contingentements sur les importations de ces produits. En décembre 1977, les producteurs américains de zinc ont demandé que le tarif douanier soit porté de 0.7 cent à 7 cents la livre pour toutes les importations qui excèdent les contingents de base. En janvier 1978, ils ont présenté une requête à leur gouvernement pour réclamer une hausse des droits de douane ou l'imposition de contingentements sur le cuivre raffiné. Même si les droits de douane américains frappant les demi-produits étaient abaissés dans le cadre d'un accord du GATT, le Canada pourrait empêcher une augmentation anarchique du volume des exportations par toute une gamme de contraintes, à moins que l'accès au marché américain soit obtenu dans le cadre d'un accord spécial de libre-échange.

L'industrie pétrochimique canadienne a particulièrement besoin actuellement de s'assurer une meilleure pénétration du marché américain pour ses produits traités. Le Canada inaugurera en 1980 deux nouvelles usines pétrochimiques qui produiront de l'éthylène, du propylène, et du chlorure de polyvinyle. Leur capacité de production sera très excédentaire. Le marché intérieur ne peut absorber qu'environ la moitié de l'éthylène servant à la fabrication des matières plastiques qui se substitueront à celles qui sont importées. Le reste devra être exporté si l'on veut que l'usine soit rentable. Les États-Unis ont déjà semblé vouloir rendre ces produits plus accessibles pourvu que le Canada accepte de leur fournir une plus grande quantité de gaz. Par ailleurs, les pays arabes, qui sont également désireux de mettre en valeur leurs ressources pétrolières, offriront peut-être les mêmes conditions aux États-Unis. L'industrie pétrochimique américaine cherchera elle aussi à obtenir plus de mesures protectionnistes, alors que l'industrie canadienne dont les coûts de construction sont 20% plus élevés, aura fort à faire pour soutenir la concurrence avec les producteurs bon marché du Golfe. Les perspectives du Canada ne sont pas particulièrement brillantes à moins qu'intervienne un protocole d'entente spécial avec les États-Unis.

Les industries canadiennes d'exploitation des ressources nationales font donc face à un certain nombre de problèmes. Dans le secteur minier, la demande mondiale est instable. Les pays sous-développés, qui possèdent beaucoup de matières premières, ont déstabilisé le prix des produits de base en continuant à exploiter ces derniers sans tenir compte des coûts et de la demande pour maintenir l'emploi et recevoir des devises étrangères. Les stocks sont élevés et les prix sont généralement bas. Plusieurs minerais canadiens, de qualité inférieure, n'ont été exploités que grâce à des techniques d'extraction avancées et à de lourds investissements, alors que beaucoup de nouveaux gisements du Tiers monde sont bien plus compétitifs que ceux du Canada. D'autres défis se posent également aux producteurs canadiens de métaux: l'exploitation des nodules des fonds marins.

L'industrie forestière, surtout dans l'est du pays, doit faire face à de sérieuses difficultés en raison de la concurrence que lui livrent les exploitants de forêts à croissance rapide du sud des États-Unis. Leurs plantations forestières bien aménagées et bien entretenues sont facilement accessibles et peuvent être rapidement exploitées à l'aide d'instruments mécaniques modernes. Leur croissance n'est pas

freinée par les rigueurs du climat et l'aridité du sol, comme c'est le cas au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique. De plus, les progrès techniques ont réduit l'avantage concurrentiel que possédaient les bois mous canadiens qui entrent dans la fabrication de la pâte à papier, car ils ont permis de mettre au point de nouvelles méthodes de fabrication de la pâte et du papier à partir du bois franc.

Malgré ses problèmes actuels et futurs, le secteur canadien des ressources naturelles demeure l'épine dorsale de l'économie et de son marché d'exportation. Indépendamment des gains réalisés à l'étranger et notamment aux États-Unis, M. Carl Beigie, du *C. D. Howe Institute*, considère que:

même si nous voulons moins dépendre des industries de ressources, ce qui s'est produit dans le domaine des salaires me laisse à penser que pour satisfaire à nos besoins sur les marchés extérieurs il nous faudra probablement à l'avenir dépendre moins autant de ces ressources. (I, 29:17)

Il est essentiel que le Canada maintienne la vigueur et la santé de son secteur des exportations. Pour les raisons énoncées dans un autre chapitre de ce rapport, le Comité doute que l'industrie secondaire canadienne puisse, dans un avenir prévisible, jouer un rôle très actif sur le marché des exportations, sauf dans certains secteurs où notre pays a une nette avance technique. Il n'en reste pas moins, toutefois, que le Canada demeure un chef de file incontesté dans un grand nombre de secteurs, notamment dans les mines, où il a mis au point des outils et des techniques très perfectionnés. En général, le Canada n'a pas à craindre l'épuisement de ses ressources. Sauf dans le secteur des combustibles fossiles, elle sont renouvelables ou suffisantes pour les générations à venir. Malgré certains désavantages liés aux rigueurs du climat et à l'éloignement d'un grand nombre de matières premières, le Canada continue de posséder d'importants actifs: une main-d'œuvre qualifiée, une longue expérience et des réserves énergétiques bon marché. Les difficultés du Canada proviennent plutôt de la récente montée vertigineuse des coûts unitaires de production, que la dévaluation du dollar canadien a contribué à neutraliser, et des nombreux obstacles qui limitent son accès aux marchés étrangers.

Pour ce qui est d'améliorer la compétitivité du Canada, le Comité a déjà manifesté son inquiétude devant les conséquences néfastes de la double imposition dans le domaine des ressources naturelles et il a recommandé aux deux niveaux de gouvernements d'alléger ce fardeau le plus tôt possible.\* Jusqu'à présent, et au Canada comme ailleurs, on n'a pas encore suffisamment conscience des investissements que requièrent les nouvelles immobilisations et les projets d'expansion, et jusqu'à une date récente, on ne comprenait pas que les bénéfices nets d'impôts puissent être une condition préalable à l'expansion. Le gouvernement n'a que rarement tenu compte du fait que les entreprises d'exploitation des ressources naturelles, avaient besoin d'accroître leurs activités de R et D pour renforcer leur potentiel technologique et mettre au point de nouveaux procédés qui amélioreront en même temps leur compétitivité.

M. David Culver a abordé éloquemment la question de la compétitivité et de la valeur ajoutée dans le secteur des ressources naturelles canadiennes. Il a insisté sur l'importance que revêt la valorisation efficace de nos richesses naturelles. Autrement, a-t-il dit, il vaudrait mieux concentrer nos efforts sur la simple exploration des ressources dont la nature, a doté le Canada:

---

\* Voir plus haut, Imposition des ressources pp. 23, 24.

Au lieu de chercher à tout prix à valoriser, je crois qu'il vaudrait mieux commencer par le faire efficacement et par s'assurer que les conditions pour cela sont bien réunies. Je suis persuadé qu'alors nous réaliserions un gain net. Autrement, nous risquons de gaspiller nos avantages en nous efforçant de valoriser quand il nous est impossible de le faire aussi bien que d'autres. (I, 35:17)

En outre, l'industrie et le gouvernement devraient s'attacher à faire ressortir aux yeux du public, l'importance du secteur des ressources naturelles dans l'économie nationale. La campagne de sensibilisation en ce sens, qui a été remarquablement bien amorcée par l'industrie des pâtes et du papier, incitera peut-être d'autres industries du secteur primaire à adopter des initiatives analogues.

b) Deux domaines à approfondir

Dans la discussion sur les ressources naturelles et les industries de transformation au Canada, le Comité a retenu deux domaines où l'on manque de données fondamentales. Pour prendre des décisions économiques sensées, il faut absolument disposer des faits, des coûts et des chiffres qui nous intéressent. Le Comité a donc conclu qu'il fallait procéder aux recherches suivantes:

(i) détermination des coûts et de l'apport économique des industries d'exploitation des ressources naturelles et des industries de transformation, respectivement et,

(ii) révision du système canadien de classification statistique.

i) *Comparaison des coûts et de l'apport en «valeur ajoutée» entre le secteur des ressources naturelles et le secteur secondaire.*

Face à la montée des coûts de l'énergie, du capital, ainsi que de l'environnement social et environnemental qu'il est difficile d'évaluer, les Canadiens se demandent s'ils ont intérêt à améliorer l'exploitation des ressources naturelles plutôt que de développer plus rapidement des industries secondaires pour faire face à la concurrence et favoriser les exportations. Tant que la concurrence s'exerce au niveau de la pénurie d'énergie ou de financement, le fait de favoriser l'un des deux secteurs équivaut généralement à décourager l'autre. La Loi sur les licences d'exportation et d'importation accorde au gouvernement fédéral de vastes pouvoirs discrétionnaires pour contrôler les exportations afin d'encourager, au Canada, la transformation ultérieure du produit en cause. Convient-il de recourir à ce contrôle, et, dans l'affirmative, à quelles conditions? Avant d'appliquer une telle politique, il est essentiel de connaître toutes les données.

**Le Comité recommande qu'on entreprenne une grande étude qui analyserait et comparerait les effets, sur les Canadiens et sur l'économie canadienne, de l'apport relatif en «valeur ajoutée» imputable aux industries d'exploitation des ressources naturelles et à celles du secteur secondaire de transformation.** Cette étude devrait être entreprise par un grand institut canadien de recherche. On pourrait examiner les points suivants: le nombre et la nature des emplois à créer dans chaque secteur, y compris les niveaux de qualification et de rémunération et leur incidence, directe ou indirecte, sur le développement des différentes régions, tant en milieu rural qu'en milieu urbain; la comparaison des conséquences fiscales; celle des niveaux de technicité des deux secteurs, leur dépendance relative à l'égard des capitaux, du

matériel, de la technologie et du personnel de direction étrangers, et leurs répercussions respectives sur les ressources renouvelables et non renouvelables.

## ii) *Problèmes de classification statistique*

Il semble qu'il y ait des lacunes, voire des inexactitudes, dans les données statistiques sur les biens manufacturés canadiens. On sait que les données sont classées selon la ventilation internationale, mais ce classement convient-il à l'économie canadienne? La distinction artificielle entre les biens «fabriqués» ou «transformés», comme le bois ou le papier journal, et le reste des produits «manufacturés» ou «produits finis» fausse le total des activités de fabrication effectuées au Canada et ajoute au déséquilibre réel du commerce des biens manufacturés. Le présent rapport a montré qu'un bon nombre de produits, comme le papier journal ou le bois, parviennent au dernier stade de fabrication avant d'être exportés. On a noté une tendance, à la fois fâcheuse et trompeuse, à assimiler la catégorie des produits finis des biens manufacturés aux secteurs de «haute technicité», et le groupe des biens fabriqués aux secteurs de «faible technicité». Pourtant, des témoins ont insisté sur le fait que la production de pâtes et papiers exige une technologie supérieure à celle de la construction d'un téléviseur. Cette pratique a malheureusement pour résultat que l'important déséquilibre du commerce des produits finis est généralement interprété comme une insuffisance des secteurs manufacturiers canadiens de haute technicité.

Des fonctionnaires d'Industrie et Commerce ont reconnu devant le Comité que les objets fabriqués et les produits finis constituaient les uns comme les autres des biens manufacturés qu'ils rangeraient dans la même catégorie. Ils ont indiqué que les statistiques américaines groupent dans la rubrique des biens manufacturés plusieurs articles qui sont classés à part dans le système canadien.

**Le Comité recommande que Statistique Canada étudie ce problème de classification.**

## **2. Secteur manufacturier**

L'Association des manufacturiers canadiens a déclaré au Comité que le Canada accuse un déficit dans le secteur des produits manufacturés vis-à-vis de tous les pays auxquels il est lié par des accords commerciaux et pour tous les principaux groupes de produits de base. Le Canada importe également davantage de produits manufacturés que les autres grands pays: il en importe 74% contre 60% pour les États-Unis et 32% pour la Communauté économique européenne. Les statistiques de l'emploi reflètent d'ailleurs cette situation qui continue à se dégrader. A ce sujet, M. Walter Ward de la *Canadian General Electric* a déclaré que le nombre d'employés canadiens dans le secteur industriel était tombé de 24% en 1960 à 22.5% en 1973, déclin que n'ont pas connu les autres pays industrialisés au cours de la même période.

Les chiffres fournis par le Conseil des sciences révèlent que le taux d'industrialisation du Canada est inférieur à celui des autres pays industrialisés. Alors qu'en 1955, le Canada était, après les États-Unis, le deuxième producteur de produits manufacturés par habitant, il n'était plus en 1974, qu'à la septième place et avait été

dépassé par six autres pays industrialisés: la Suède, la France, le Japon, la Finlande, l'Australie et l'Allemagne fédérale. D'autres pays, dont la Norvège, la Belgique, le Danemark, l'Autriche et l'Italie ont fait un bond colossal et l'ont presque rattrapé. Quant à la valeur de produits finis manufacturés par rapport à l'ensemble des exportations, le Canada n'a pu conserver sa place dans le peloton de tête que grâce à l'accélération qu'ont connue les exportations à la suite de l'Accord sur l'automobile de 1965. Cependant, si on exclut les échanges suscités par cet accord, le Canada n'a fait que de très maigres progrès quant à ses exportations de produits finis manufacturés, ne réalisant en deux décennies qu'un accroissement de 3% contre 11.3% au Danemark, 5.5% en France, 16.8% au Mexique et 10.8% en Suède. Le directeur administratif du Conseil des sciences, M. John Shepherd, est même allé jusqu'à dire que le Canada pouvait pratiquement être considéré comme un pays en voie de «désindustrialisation», et dans un rapport récent, le Conseil des sciences parle des années 60 «comme d'une période de grave détérioration du secteur manufacturier canadien».\* Cette conclusion est d'autant plus inquiétante si l'on se souvient que cette période faste est en général considérée comme une décennie de grandes réalisations industrielles pour le Canada. On voit maintenant que les exportations effectuées dans le cadre de l'Accord sur l'automobile masquaient une tenue par ailleurs généralement faible de l'économie.

Le Canada trouve aux États-Unis son principal marché pour les produits manufacturés et il est également le principal importateur de produits manufacturés américains. En 1975, les produits finis représentaient 70% des importations canadiennes en provenance des États-Unis, bien que ce pourcentage tombe à 38% si l'on ne tient pas compte des importations de produits de l'industrie automobile. D'autre part, les produits finis représentaient 39% des exportations canadiennes vers les États-Unis, mais ce chiffre est ramené à 11% si l'on ne tient pas compte des exportations de produits de l'industrie automobile. Bien que ce dernier chiffre soit relativement peu élevé, les États-Unis constituent tout de même et de loin le meilleur débouché pour les produits manufacturés canadiens. De plus, comme on l'a dit précédemment, les produits finis qu'exporte le Canada vers les États-Unis nécessitent un processus de fabrication plus poussé qu'on ne le pense généralement et que ne le traduisent les statistiques.

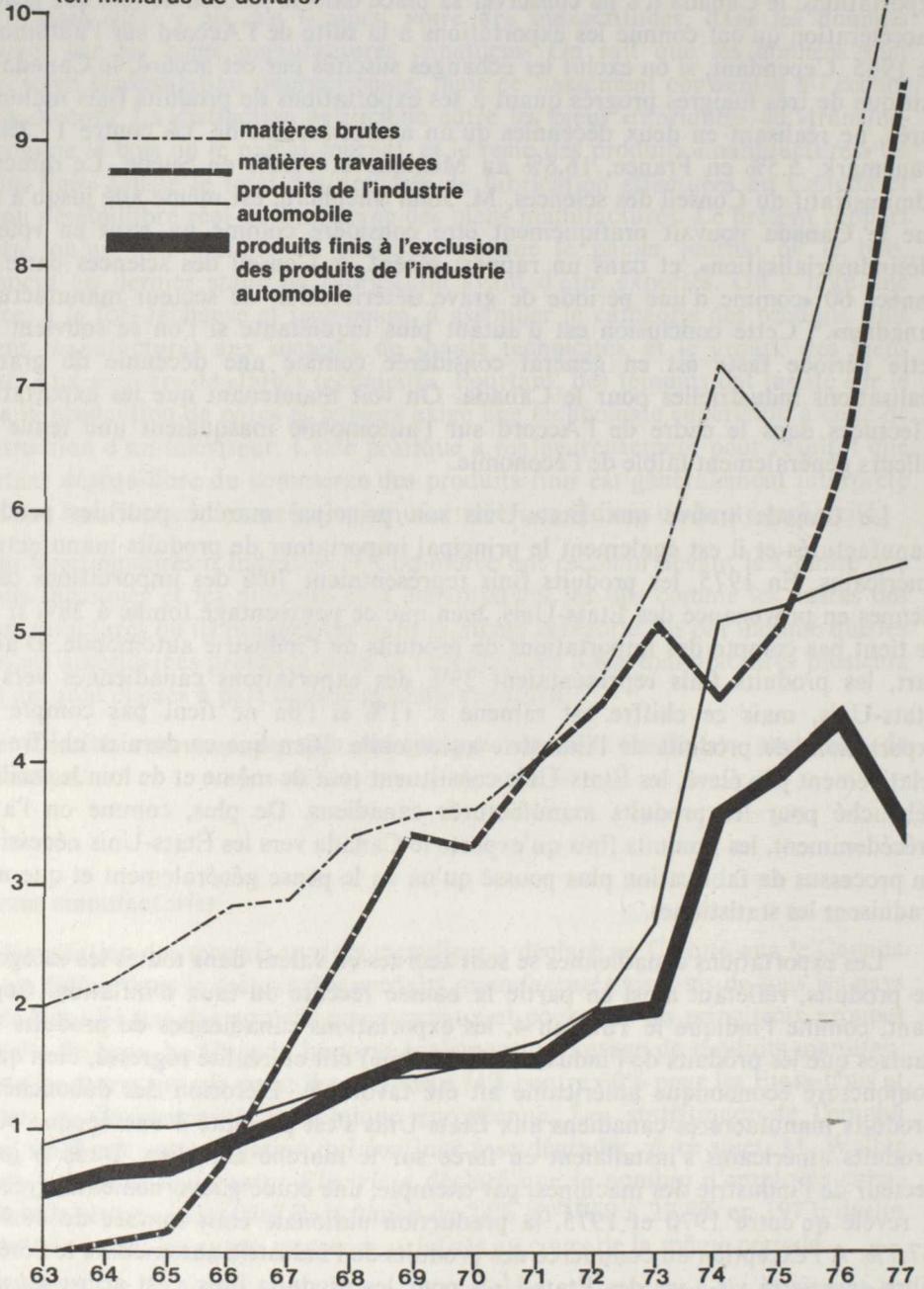
Les exportations canadiennes se sont accrues en valeur dans toutes les catégories de produits, reflétant ainsi en partie la hausse récente du taux d'inflation. Cependant, comme l'indique le Tableau 4, les exportations canadiennes de produits finis (autres que les produits de l'industrie automobile) ont en réalité régressé, bien que la conjoncture économique américaine ait été favorable. L'érosion des débouchés de produits manufacturés canadiens aux États-Unis s'est produite à une époque où les produits américains s'installaient en force sur le marché canadien. Dans le grand secteur de l'industrie des machines, par exemple, une étude gouvernementale récente a révélé qu'entre 1970 et 1975, la production nationale était tombée de 46.9% à 37.7%. A l'exception du commerce des produits de l'industrie automobile, le déséquilibre enregistré vis-à-vis des États-Unis pour les produits finis s'est accru sensiblement puisqu'il est passé de \$4.4 milliards en 1975 à \$7.7 milliards en 1976 et 1977.

---

\* *Perspectives douteuses, Industrie canadienne des produits manufacturés, 1971-1977, page 3*

**Illustration 4**

**Exportations Canadiennes aux États Unis, 1963-1977**  
(en milliards de dollars)



Source: Statistique Canada

La conjoncture économique est nettement défavorable et appelle une redéfinition intégrale du rôle que joue le secteur industriel au Canada.

#### a) Problèmes structurels dans le secteur manufacturier

La période de l'après-guerre a vu se développer des unités de production à grande échelle et à rentabilité élevée où l'accent était mis sur la spécialisation des produits. Cette évolution a été renforcée par l'existence de moyens de transport à bon marché et de plus en plus efficaces, bien que la forte hausse du prix du pétrole vienne maintenant freiner cette tendance. Ces deux événements privilégient les pays qui détiennent de vastes débouchés intérieurs.

Le Canada est sérieusement désavantagé par le volume et la structure de son marché intérieur: une bande de 23 millions d'habitants éparpillés sur toute la largeur du continent. Il détient avec l'Australie le privilège douteux d'être l'un des deux pays industrialisés à ne pas avoir libre accès à un marché d'au moins 100 millions de personnes. En raison de ses frontières communes avec les États-Unis, il a, plus que l'Australie, été influencé dans ses goûts et ses aspirations par le marché américain. Alors qu'elle aurait pu fabriquer la même vaste gamme de produits, l'industrie canadienne s'est montrée incapable de se doter des économies d'échelle nécessaires à la fabrication de nombreux produits à des prix concurrentiels. Le matériel de production automatisé très perfectionné ne peut pas enrayer la hausse des coûts unitaires de production si les machines doivent être arrêtées et fréquemment réglées pour procéder à des différenciations de produit en matière de couleur, de grandeur ou de modèle.

Les barrières douanières canadiennes ont, pendant plusieurs décennies, permis à cette industrie de se développer à une petite échelle avec des coûts élevés sans se heurter à une concurrence effrénée. Voici ce que disait M. Carl Beigie à ce propos:

Il n'existe à ma connaissance aucun pays dont le marché est aussi peu étendu que celui du Canada et qui ait comme nous la prétention d'imiter les structures industrielles d'économies beaucoup plus vastes. Nous produisons pratiquement tous les produits possibles et nous ne semblons pas capables de décider si nous voulons nous spécialiser dans certains ou si nous souhaitons en protéger d'autres. (I, 29:21)

Ce sont ces barrières douanières, jointes à l'absence de débouchés importants, qui ont permis aux fabricants canadiens de produits destinés principalement au marché intérieur de pouvoir continuer sans grand risque à faire fonctionner leurs petites usines onéreuses. Or, vers le milieu des années 70, la dégradation de la compétitivité des produits manufacturés canadiens, à laquelle est venu s'ajouter l'abaissement des tarifs douaniers après la guerre, a sérieusement entamé l'efficacité des barrières douanières à tel point que de nombreux produits américains ont pu facilement pénétrer sur le marché canadien. Non seulement le Canada exporte moins de produits finis manufacturés, mais il en importe beaucoup plus des États-Unis si bien que le déficit bilatéral dans cette catégorie atteint à l'heure actuelle le chiffre énorme de \$8 milliards par an. Les petites entreprises orientées vers le marché intérieur éprouvent de sérieuses difficultés, alors que certaines barrières douanières existent encore, et seront totalement prises au dépourvu si l'on s'entend, dans le cadre des négociations du GATT à Genève, pour les réduire davantage.

Les faiblesses de l'industrie canadienne dues à la production à petite échelle et au manque de spécialisation ont été accentuées par la prépondérance des intérêts

étrangers qui se sont emparés du secteur industriel canadien. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, ce sont les tarifs douaniers, initialement conçus pour protéger l'industrie canadienne des incursions américaines, qui ont permis aux filiales américaines de s'implanter au Canada. Soucieux d'y vendre leurs produits et de bénéficier du Tarif de préférence britannique, les chefs d'entreprises américains ont contourné les barrières douanières en créant des filiales canadiennes. La proximité géographique leur a permis de s'implanter très facilement. C'est ainsi que plus de 50% de l'industrie manufacturière du Canada, dont plusieurs industries clés, sont détenus par des intérêts étrangers et principalement américains.

C'est surtout dans le secteur manufacturier secondaire et non dans le secteur des matières premières que la mainmise étrangère a entraîné la fragmentation de la structure industrielle canadienne. La création de «répliques miniatures» des sociétés mères a été le modèle adopté habituellement au Canada: les filiales fabriquaient une gamme de produits semblables à celles de la société mère, mais ceux-ci étaient destinés uniquement au marché canadien. Il y a pourtant eu des exceptions où des filiales ont été créées dans le cadre d'un programme de production nord américain afin de fabriquer des produits spécialisés destinés à certains grands marchés. Mais ces cas ont malheureusement constitué l'exception plutôt que la règle.

De nombreuses filiales sont assujetties à certaines restrictions à l'exportation. Une enquête effectuée par le ministère du Commerce et de l'Industrie a révélé que sur 800 filiales américaines installées au Canada, 58% d'entre elles étaient assujetties à des restrictions à l'exportation et que sur ce chiffre, 33% n'avaient aucun débouché sur le marché américain.\* Les chiffres globaux indiquent cependant que les entreprises contrôlées par des capitaux étrangers au Canada exportent autant que les entreprises canadiennes surtout si on tient compte de l'industrie de l'automobile. Il ne reste plus qu'à imaginer ce qu'elles auraient pu faire si un nombre plus élevé d'entreprises avait été rationalisées à la manière nord-américaine ou si elles avaient été limitées par des contingentements de marchés.

En ce qui concerne les importations, les statistiques les plus récentes indiquent que les firmes étrangères sont davantage orientées en ce sens que les entreprises canadiennes et qu'une part sans cesse croissante des importations canadiennes se font entre filiales. Il n'est donc pas surprenant que les filiales américaines importent de grandes quantités de machines et de pièces détachées fournies par leurs filiales ou leurs fournisseurs habituels. Les coûts des produits, leur disponibilité et la connaissance qu'on en a acquise se conjuguant à certains facteurs techniques, exercent vraisemblablement une influence sur ces choix. Or, ce système rigide ou courant d'approvisionnement entre filiales peut pratiquement empêcher un producteur canadien de pénétrer sur le marché. Et cela est encore plus vrai si le prix de son produit est concurrentiel. Le professeur Vernon, de l'Université Harvard, a déclaré au Comité que les multinationales résistaient davantage à la concurrence parce que d'ordinaire elles avaient mis au point une stratégie globale. De l'avis de plusieurs témoins, cette situation gêne la création d'entreprises canadiennes.

---

\* *Investissements étrangers directs au Canada: Industrie et commerce, 1972, page 163.*

Une pléthore de filiales peut constituer une entrave à la rationalisation nationale indispensable au secteur manufacturier canadien qui pourrait se faire par le biais de fusions ou d'entreprises mixtes à risques partagés. Parce que les sociétés mères américaines craignent que la législation anti-trust américaine ne s'applique à leurs filiales canadiennes, elles redoutent de laisser celles-ci fusionner, bien que cette pratique soit parfaitement légale et même encouragée au Canada. En discutant de l'aspect néfaste de la mainmise étrangère sur les capacités de gestion des Canadiens et sur l'expansion, plusieurs témoins ont dit craindre que les dirigeants canadiens de ces filiales ne puissent prendre toutes les décisions qui s'imposent et ne soient pas en mesure d'innover et de courir des risques. M. R. W. Chorlton, de la société *Wajax*, a déclaré que les experts en gestion de capitaux et en stratégie commerciale ont la plupart du temps émigré, que la direction des «satellites canadiens» était intégrée à l'équipe de direction des sociétés mères et que les filiales au Canada ne disposaient que

«d'équipes de direction réduites, avec, à leur tête un jeune directeur agressif cherchant à obtenir une «grosse situation» aux États-Unis ou un homme âgé à la veille de la retraite» (II, 9:20)

Les témoignages ont par ailleurs établi que la mainmise étrangère contribuait à restreindre la recherche et le développement effectués dans le secteur manufacturier canadien. Un certain nombre de témoins ont insisté sur le fait que la parcimonie des crédits accordés à la recherche et au développement par les sociétés étrangères implantées au Canada avait eu tendance à freiner l'innovation au Canada ainsi que la mise au point de produits commercialisables spéciaux destinés à l'exportation.

#### b) Nouveaux défis

L'expansion de nouveaux centres industriels utilisant de la main-d'œuvre à bon marché dans des pays en développement comme Taiwan, la Corée, le Brésil et Hong Kong, les «nouveaux Japans» comme on les appelle, pose depuis peu un défi à l'industrie manufacturière canadienne dont les produits sont plus spécialement destinés au marché intérieur. Des produits de technicité courante sont fabriqués à moindres frais dans ces pays par des employés mal rémunérés à des coûts qui peuvent absorber les tarifs douaniers canadiens et être facilement concurrentiels sur les marchés nord-américains. M. André Raynauld, président du Conseil économique du Canada, a expliqué au Comité que, bien que le Canada soit déjà sérieusement menacé par la concurrence des États-Unis, du Japon et de la Communauté économique européenne, les pays à main-d'œuvre bon marché la rendront encore plus sévère. Ces importations de produits de technicité courante vont certainement intensifier la dégradation du marché intérieur. Les multinationales préféreront les fabriquer dans les pays en question plutôt qu'au Canada. M. John Shepherd a très bien résumé le problème lorsqu'il a déclaré que «le Canada est un pays intermédiaire entre les pays à faible niveau de technologie et de main-d'œuvre (sur le plan des coûts) et les pays avancés qui ont un haut niveau de technologie et une meilleure compétitivité en matière de conception et de développement». (II, 18:9)

Comme on l'a déjà dit, les producteurs canadiens devront vraisemblablement faire face à une menace encore plus sérieuse si, dans le cadre du GATT, les négociateurs parviennent à faire baisser de 30 à 40% les barrières douanières sur les produits manufacturés. Le marché canadien devra alors faire obstacle aux importa-

tions moins chères en fabriquant des produits à des prix concurrentiels tout en profitant de ce que le marché américain sera devenu d'un accès plus facile pour accroître ses exportations. D'après les témoignages recueillis, il est manifeste que peu d'entreprises canadiennes sont prêtes à faire face à cette recrudescence de la concurrence.

### c) Secteurs de spécialisation

L'industrie canadienne a échoué dans sa tentative pour fabriquer un large éventail de produits à faible technicité ou de technicité courante destinés à ses débouchés peu importants. Il n'est pas difficile d'en conclure que le Canada devrait renoncer à nombre de ces secteurs, mais il l'est davantage d'énumérer les secteurs secondaires dans lesquels il devrait se spécialiser. Selon la majorité des témoins, le Canada devrait se lancer dans la technologie de pointe où il aurait des chances de réussir. Selon M. John Shepherd, du Conseil des sciences, des études effectuées aux États-Unis ont montré que les industries technocentriques ont progressé de 45% plus vite que celles qui ne le sont pas, leur main-d'œuvre de 88% et leur productivité de 38%.

Le Conseil économique estime que le Canada peut tirer "un avantage comparatif" en se spécialisant dans des activités "à forte intensité de matière grise" qui nécessitent une formation et des compétences assez élevées.

"Nos coûts de main-d'œuvre étant nécessairement plus élevés que ceux des pays à faible revenu, nous devons faire porter nos efforts sur les secteurs où notre main-d'œuvre plus spécialisée pourra parvenir à des résultats inaccessibles aux économies moins développées". (I, 18:6)

Dans de nombreux cas, les activités "à forte intensité de matière grise" destinées à l'exportation supposeraient la production de biens intangibles plutôt que de marchandises, et il a cité comme exemple un projet de recherche que le Canada effectuerait pour un pays industrialisé, la fabrication du produit en question étant effectuée dans un pays à main d'œuvre bon marché.

Bien que cette priorité ne soit applicable qu'à long terme, et dans l'optique des marchés internationaux d'exportation, les témoins ont cité d'autres secteurs de spécialisation éventuels qui étaient plus étroitement liés aux ressources naturelles du Canada du fait de sa situation géographique, des distances, de son climat ou de ses matières premières. Il existe encore d'autres secteurs où des mesures de restructuration, de rationalisation et peut-être de concertation des politiques d'approvisionnement pourraient assurer une base nationale solide à l'industrie canadienne, réduire le niveau des importations et accroître celui des exportations.

M. Shepherd a fait remarquer qu'il existait un «vide industriel» dans le secteur des sources d'énergie renouvelables, telles que l'énergie solaire, l'énergie éolienne et l'énergie des biomasses, dont on pourrait profiter pour créer des sociétés canadiennes concurrentielles. Outre ces secteurs de spécialisation, ce même témoin a cité encore l'étude des courants froids, la défense des zones maritimes du Canada et de sa souveraineté sur l'Arctique, le transport des ressources du Nord, les équipements miniers, l'électronique et les systèmes de gestion, les communications et les transports. Le professeur Abraham Rotstein, de l'Université de Toronto, a insisté sur la

nécessité «d'adapter notre capacité de fabrication en vue d'une meilleure utilisation de nos ressources» et il a cité comme exemple le domaine pétrochimique et celui des autres produits liés aux ressources canadiennes pour lesquelles le Canada est à l'heure actuelle un importateur net de même que les techniques de communications et de la marine. (II, 20:8, 9)

Les manufacturiers canadiens ont répété qu'il fallait profiter des ressources et éléments naturels dont disposait le Canada pour diversifier l'industrie canadienne. M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a indiqué que, même si la position concurrentielle du Canada s'améliorait et si son marché intérieur s'affermis-sait, les coûts de production d'aucune de ses usines de fabrication d'appareils électro-ménagers ne pourraient rivaliser à l'heure actuelle avec ceux des États-Unis. Il a donné d'autre part un exemple de la façon dont une société canadienne pouvait se spécialiser dans des secteurs où la production à petite échelle ne constitue pas un inconvénient.

«... les produits que nous pouvons exporter et les secteurs dans lesquels nous pouvons vraiment œuvrer tendent à faire partie de catégories pour lesquelles le Canada dispose de ressources naturelles. Le Canada est un pays immense, où le taux par tête d'électricité utilisée est l'un des plus élevés au monde; il compte d'importants complexes électriques, comme les grands services provinciaux d'utilité publique (l'Hydro-Québec et l'Hydro-Ontario figurent parmi les plus importants au monde). Cela fournit, en réalité, un laboratoire extérieur pour la mise au point de certains types d'équipement comme celui de la transmission du CC à haute tension. Nous sommes actifs dans ce domaine sur le marché international, comme dans celui des disjoncteurs à air comprimé sur les gros systèmes de transmission; il en va de même avec la production d'énergie hydro-électrique. Nous avons vendu ces très gros générateurs pour le projet Grand Coulee aux États-Unis. Nous avons récemment vendu des disjoncteurs d'énergie à TVA, l'un des grands services d'utilité publique des États-Unis...

Notre deuxième domaine d'action repose lui aussi sur la force d'une filiale multinationale. Nous avons, au Canada, des domaines technologiques où nous excellons. Par exemple, il y a deux ans environ, nous nous sommes entendus avec *General Electric* pour assurer la mise au point et la fourniture de gros disjoncteurs à air comprimé. C'est nous qui avons exploité la technique au Canada où nous avons des systèmes importants; en réalité, nous possédons un laboratoire naturel. *General Electric* vend ce produit en notre nom aux États-Unis et nous le vendons outre-mer où nous pouvons.

Nous avons une entente conjointe sur l'équipement haute tension CC, où s'appliquent les mêmes conditions. De même, nous avons un avantage dans le domaine de générateurs hydro-électriques où depuis longtemps notre technologie est très concurrentielle, et où nous possédons les turbines hydrauliques qui les accompagnent. Nous avons également conclu des accords conjoints avec quelques filiales de *General Electric* dans d'autres pays. Par exemple, au Brésil, où la société possède des usines de fabrication, nous travaillons en collaboration avec elle pour lui permettre de produire suffisamment dans ce pays et répondre aux exigences du gouvernement brésilien. Nous fournissons au Canada d'autres composantes de même que la technologie nécessaire. Nous assurons ainsi notre présence sur des marchés qui autrement nous seraient inaccessibles en raison des barrières non tarifaires.» (I, 38:13)

Cet exemple réunit un certain nombre d'éléments importants qui pourraient permettre à l'industrie canadienne de se spécialiser. Il conviendrait en effet:

- d'orienter la fabrication des produits vers des marchés spécialisés au lieu de viser un marché de consommation de masse;
- de créer des entreprises mixtes à risques partagés ou de conclure des accords mixtes avec des sociétés affiliées;
- d'utiliser les services de commercialisation dont dispose la société multinationale;

—de mettre à profit les ressources naturelles dont dispose le Canada comme l'énergie hydroélectrique et sa superficie qui exige un vaste réseau de transmission d'énergie.

M. R. W. Chorlton, fabricant de machines, a mis l'accent sur la nécessité de construire des machines destinées aux industries d'exploitation des ressources naturelles. D'ailleurs, le Canada est déjà spécialisé dans la fabrication de celles qui sont destinées aux produits forestiers et miniers. Les circonstances semblent d'ailleurs être favorables en ce moment, surtout dans l'Ouest du Canada et dans l'Arctique qui vont avoir besoin de machines perfectionnées et de techniques de pointe tant sur le plan de l'exploitation que celui du transport.

Bien que la situation globale soit quelque peu sombre, il existe des exemples isolés et impressionnants d'entreprises canadiennes qui ont réussi à améliorer leur position concurrentielle, à élargir leur part du marché intérieur et à accroître leurs exportations. Il n'existe malheureusement pas de recette garantissant la réussite. Mais les résultats obtenus par certaines sont la preuve vivante qu'il n'existe aucune raison pour laquelle l'industrie manufacturière du Canada ne pourrait réussir à soutenir la concurrence internationale dans la technologie de pointe.

#### d) Solutions au problème

Jusqu'à présent, les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens ont réagi devant la dégradation de la situation dans le secteur manufacturier secondaire en intervenant massivement sous forme de subventions, de contingents à l'importation, de subventions au développement régional, d'offices de commercialisation, etc., interventions qui constituent en fait des mesures protectionnistes. Comme M. Carl Beigie l'a fait remarquer, la rentabilité de l'industrie en a souffert et la production canadienne a été freinée, entraînant ainsi inévitablement de nouvelles demandes de soutien et d'intervention. La solution serait de laisser les forces du marché agir librement, le marché étant un système beaucoup plus efficace de répartition pour la croissance et l'expansion que les crédits du gouvernement ne peuvent l'être. En présence des difficultés actuelles, M. Beigie a résumé la situation de la façon suivante:

«D'après moi, il faudrait permettre aux forces du marché international de jouer un plus grand rôle dans l'évolution de l'économie du Canada, ce qui est la seule solution de rechange, si l'on se refuse à multiplier les politiques interventionnistes gouvernementales pour satisfaire aux exigences des Canadiens.» (I, 29:19)

M. Beigie a soulevé une question capitale: l'industrie canadienne devrait-elle bénéficier encore davantage de programmes de soutien gouvernementaux ou ne devrait-elle pas soutenir la concurrence internationale en abaissant ou en supprimant ses barrières douanières? D'après lui, la concurrence étrangère est absolument indispensable si l'industrie canadienne veut se rationaliser et se spécialiser. Par contre, un autre témoin, M. John Shepherd, du Conseil des sciences, a affirmé qu'il était illusoire de songer à résoudre le problème en réduisant les tarifs à court terme, «car nous irions inévitablement vers un désastre, en imposant aux patients une cure qu'ils ne peuvent supporter». (II, 18:11) M. Shepherd préférerait que soit adoptée toute une série de programmes gouvernementaux visant à encourager la rationalisation de l'industrie, à promouvoir les efforts en matière de recherche et de développement, en

offrant davantage de subventions et en stimulant les produits prometteurs par le biais de programmes de marchés gouvernementaux coordonnés. Le Comité a discuté de toutes ces mesures (et d'autres encore) visant à renforcer l'industrie canadienne et il les a étudiées avec les témoins. Elles sont exposées ci-dessous et sont accompagnées d'une évaluation des avantages que l'industrie pourrait retirer de chacune d'entre elles.

i) *Possibilités de rationalisation*

Les témoins des différents secteurs industriels ont tout été unanimes à reconnaître les faiblesses et les problèmes inhérents à l'industrie de fabrication des produits secondaires au Canada. Ils ont expliqué les uns après les autres qu'il était beaucoup plus onéreux de fabriquer un large éventail de produits dans les usines canadiennes à petite échelle d'autant que leurs périodes de production sont courtes, qu'aux États-Unis où les usines de grandes dimensions ont de longues périodes de production et sont assurées d'une bonne rentabilité. Le président de la *British Columbia Forest Products Limited*, M. Ian Barclay, a déclaré que dans l'industrie du contre-plaqué,

«chacune des cinq sociétés américaines peut répondre à environ la moitié de la demande du marché canadien; et en optant pour une grande économie d'échelle, on peut certainement réduire les coûts» (II, 6:26)

De son côté, le président de la société Du Pont, M. Franklin McCarthy, a déclaré que:

«Pour la majorité des produits fabriqués par Du Pont (Canada), et surtout pour ce qui est des fibres synthétiques et des résines plastiques, la taille de l'usine est peut-être en elle-même le facteur ayant la plus importante incidence sur la rentabilité et les bas coûts, et pas conséquent sur la concurrence internationale.» (II, 11:47)

Les producteurs canadiens n'ont pas non plus estimé que la formation de consortiums d'entreprises canadiennes pour fins d'*exportation*, comme le permet la Loi sur la concurrence, avait amélioré la situation. A ce propos, le président de *Polysar*, M. Ian Rush, a déclaré au Comité:

«Nous devons pouvoir compter sur le marché local avant de penser à exporter... le producteur national doit être concurrentiel. Lorsqu'il y a un grand nombre de sociétés dont chacune possède des usines, aucune de ces usines n'est concurrentielle. Même si elles se groupaient à des fins d'exportation, elles n'amélioreraient pas tellement leur position quant aux coûts.» (II, 11:40, 41)

Ce procédé a été très peu utilisé, d'une part parce qu'il ne permet pas de réduire les coûts et d'autre part, parce qu'il est difficile de définir les droits des tiers de conclure de tels accords ou de s'en retirer, ainsi que de s'entendre sur la portée, la durée et le contrôle des actifs.

Les représentants de l'industrie ont de nouveau souligné que le Canada ne pourrait accroître ses exportations qu'en assainissant son marché intérieur. C'est ainsi que le représentant de la *Northern Telecom* a montré au Comité comment la position majoritaire que détient son entreprise sur le marché canadien du matériel électronique lui permettait de soutenir la concurrence sur le marché très concurrentiel des États-Unis.

Il est par ailleurs difficile de se libérer de la structure fragmentée de la production canadienne. Tout le monde s'accorde à dire qu'une production plus

rentable et moins chère passe nécessairement par la rationalisation intérieure du secteur manufacturier au Canada, mais les différents témoins ne sont parvenus à s'entendre ni sur les moyens ni même sur les chances d'y parvenir. Si cette possibilité existe, la rationalisation de l'industrie canadienne ne pourrait se faire qu'en laissant agir les forces naturelles du marché. La société Du Pont a, de par sa propre volonté, réduit de plus de la moitié le nombre de séries d'articles en nylon fabriqués au Canada depuis 1969. Dans une industrie où les économies d'échelle n'ont pas encore été réalisées, cette démarche ne permettra de réduire les coûts que si le marché intérieur est assez vaste pour résorber l'augmentation de la production ou s'il est possible de trouver des débouchés à l'étranger. En fait, les coûts de production ayant augmenté ces dernières années au Canada par rapport aux États-Unis. La production canadienne a eu tendance à se trouver remplacée par des importations, si bien que le marché intérieur s'est en réalité comprimé dans certains domaines. Globalement, tout indique que les forces naturelles du marché ne pourront pas entraîner au Canada une rationalisation du secteur manufacturier des produits secondaires suffisante pour accroître la productivité et diminuer les coûts unitaires à court terme. D'autres procédés sont nécessaires.

Afin d'encourager la rationalisation de l'industrie canadienne, certains ont proposé de recourir aux exonérations de droit de douane. La société Du Pont, par exemple, a proposé de réduire la quantité d'articles en nylon qu'elle fabriquait au Canada et d'augmenter le volume de production des séries restantes si elle pouvait obtenir l'autorisation d'importer en franchise des séries venant de sa société mère aux États-Unis.\* Cette proposition a été rejetée, mais le gouvernement a, ces dernières années, autorisé des exonérations similaires. Le Comité examine plus loin\*\* la portée de ce point de vue et recommande qu'il soit appliqué plus généralement dans le domaine des machines. Il faut néanmoins reconnaître que cette proposition ne peut pas être appliquée à toute l'industrie et qu'elle pourrait même, selon les différents tarifs douaniers en vigueur, perturber les échanges commerciaux. Cette proposition peut apporter des bénéfices à court terme et encourager une certaine rationalisation, mais elle ne peut résoudre le problème à long terme.

En vue d'encourager la rationalisation le professeur Lawrence Skeoch préfère à la fusion structurelle de deux sociétés ou plus, les entreprises mixtes à risques partagés, les fusions partielles ou les quasi-fusions, les accords de spécialisation et les ententes de commercialisation conjointes. Il a déclaré au Comité que cette conception était plus souple que les fusions totales qu'il assimile à

«une omelette: vous ne pouvez plus en séparer les éléments parce que vous en avez détruit la texture. Il me semble que l'organisation interne d'une société a autant d'importance peut-être que ses brevets d'invention». (II, 16:16)

Le nombre de fusions partielles a augmenté beaucoup plus rapidement en Europe et aux États-Unis au cours des dernières années que celui des fusions totales. Si elles optaient pour cette méthode, les entreprises canadiennes pourraient collaborer à la fabrication d'un produit avec leurs homologues des États-Unis ou d'ailleurs,

\* Caroline Pestieau: *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy*, p. 70

\*\* Voir p. 71

à l'instar des fabricants d'automobiles européens qui ont mis leurs efforts en commun pour fabriquer le moteur V-6. Les quasi-fusions permettraient aux sociétés canadiennes d'emprunter les techniques les plus avancées et ces ententes avec les entreprises américaines pourraient encore faciliter une meilleure pénétration des marchés américains. Le professeur Skeoch a mentionné que la quasi-fusion est «un moyen d'obtenir certains des avantages des économies d'échelle et de se placer sur les marchés d'exportation sans avoir à les prendre d'assaut.» L'industrie canadienne a apparemment très peu utilisé jusqu'ici cette forme partielle de rationalisation. Son hésitation est peut-être due à la crainte d'être accusée de porter atteinte à la liberté du commerce aux termes de la législation actuelle (bien que ces ententes soient théoriquement possibles).

Se fondant sur son bref examen\* de la politique de la concurrence comme moyen d'améliorer sensiblement la productivité et la compétitivité des industries canadiennes, le Comité estime qu'il est indispensable de comprendre que les intérêts du consommateur canadien peuvent tout aussi bien être protégés par la concurrence à l'importation que par l'adoption d'une loi anticoncurrence. M. Rush, de la société Polysar, a fait remarquer que la concurrence à l'importation était sévère bien que son entreprise détienne un quasi-monopole sur le marché canadien des produits en caoutchouc synthétique. Il n'est plus ni possible ni nécessaire d'évaluer le degré de concurrence qui existe uniquement en fonction du nombre de producteurs canadiens du moment où la concurrence à l'importation a augmenté dans une telle proportion et ne fera que continuer grâce à la libéralisation accrue des échanges commerciaux.

Il faut également éviter de modeler la nouvelle loi canadienne sur les lois anti-trust américaines. Le professeur Lawrence Skeoch a fait remarquer à juste titre que ces mesures n'empêchent pas les entreprises américaines de demeurer vastes et solides. La situation est entièrement différente au Canada et cette différence est de taille. Quinze p. cent du marché américain, objectif qui, selon certaines autorités, ne devrait pas être dépassé par les entreprises aux États-Unis, représente une fois et demie la totalité du marché canadien. Le Canada doit se doter de solides entreprises capables de détenir une grande part du marché intérieur s'il veut pouvoir soutenir la concurrence à l'étranger. Le Comité saisit mal pourquoi une entreprise à capitaux canadiens aussi importante que la *Northern Telecom*, qui réussit de magnifiques percées sur un marché extérieur hautement concurrentiel dominé par des techniques de pointe, devrait se voir séparer de sa puissante filiale, Bell Canada. La décision qu'ont prise les sociétés CGE et GSW de fusionner pour former une seule société, la CAMCO, et de fabriquer des appareils électro-ménagers, constitue une initiative beaucoup plus prometteuse qui a le mérite de reconnaître l'indispensable rationalisation que doit entreprendre le secteur manufacturier canadien. Le gouvernement semble, d'ailleurs, vouloir soutenir cette entreprise mixte à risques partagés.

En conclusion, modifier la loi sur la concurrence contribuerait peut-être à donner à la rationalisation de l'industrie nationale l'élan nouveau qui lui fait tant défaut. **Le Comité recommande que la politique canadienne sur la concurrence soit**

---

\* Un autre comité du Sénat, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, entreprend à l'heure actuelle une étude plus approfondie du projet de loi sur la concurrence.

**modifiée pour pouvoir fournir les stimulants qui permettraient à l'industrie manufacturière nationale de se rationaliser.**

Il faut cependant admettre que l'importance de la mainmise étrangère sur le secteur manufacturier du Canada ne pourra que gêner cette rationalisation, même si la politique sur la concurrence était modifiée. Les filiales des sociétés américaines se garderont bien toutefois d'entreprendre des fusions ou de constituer des associations coopératives au Canada dans la mesure où les sociétés mères aux États-Unis pourraient être accusées d'enfreindre la loi anti-trust. Bien que les filiales américaines ne soient pas assujetties à cette loi au Canada, suite aux modifications récentes qui ont été apportées au droit canadien, bon nombre d'entre elles se sont montrées enclines à entreprendre une rationalisation de leurs entreprises. Cette répugnance n'est probablement pas due uniquement à l'incertitude sur la protection réelle qu'offre la loi canadienne, mais également au peu d'empressement que montrent généralement les concurrents à mettre leurs efforts en commun. On peut s'attendre à ce que ces mêmes inhibitions dissuadent les filiales américaines implantées au Canada de former des entreprises mixtes à risques partagés ou de conclure d'autres ententes avec les principaux concurrents étrangers. C'est pourquoi de nouveaux stimulants seront nécessaires.

Certains ont suggéré que le gouvernement lui-même devrait contribuer activement à provoquer les fusions de sociétés canadiennes et même à forcer leur rationalisation dans certains domaines prometteurs. Le Comité émet de sérieux doutes à ce sujet. Les initiatives et, par conséquent, la responsabilité doivent émaner du secteur privé, l'aide du gouvernement se limitant à modifier les structures par voie législative et à offrir d'autres mesures de soutien. Si le gouvernement lui-même devait décider des fusions, la raison économique régissant ces choix pourrait bien être dénaturée par d'autres préoccupations justifiées telles que le développement régional. De plus, dans les industries où la mainmise étrangère est importante, il pourrait être difficile de forcer les filiales à fusionner contre la volonté des sociétés mères. Le Comité n'est pas en faveur d'une rationalisation «forcée», mais il apporterait son soutien intégral à un programme de stimulants, tel que l'octroi de crédits spéciaux à la recherche et au développement, comme l'a proposé M. John Shepherd, si les entreprises canadiennes implantées dans des zones sélectionnées, potentiellement viables, devaient fusionner.

La rationalisation intérieure de l'industrie canadienne pourrait également être stimulée en encourageant unilatéralement le libre échange. L'arrivée sur le marché de produits importés moins chers forcerait les sociétés à se réorganiser en unités de production à grande échelle pour pouvoir survivre. Il y a fort à parier cependant que les entreprises rationalisées ne pourraient pas se tailler une part assez importante du marché intérieur pour pouvoir réaliser une production à grande échelle, surtout si ce marché était inondé de produits importés. Il serait normalement indispensable d'exporter, mais le libre-échange unilatéral ne favoriserait cependant pas l'accès aux marchés étrangers, dont celui des États-Unis. De plus, de nombreuses entreprises multinationales américaines seraient peut-être amenées à fermer progressivement leurs filiales au Canada et à approvisionner le marché canadien à partir de celles qui sont situées à proximité des frontières. Il n'est pas non plus certain que les consommateurs canadiens emboîtent le pas. Choisiraient-ils le produit canadien face

à toute une série de produits importés? Dans la négative, il deviendrait impossible d'élargir le marché. Le libre-échange unilatéral ne semble donc pas être la solution au problème.

On peut enfin se demander quelle répercussion aurait sur la rationalisation de l'industrie canadienne un libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Sans la protection douanière, les fabricants canadiens souffriraient de l'importation libre de produits moins chers. Ils seraient en fait poussés à fusionner afin de survivre.

L'industrie canadienne fragmentée a besoin d'être entièrement restructurée et réorganisée et en particulier d'être rationalisée de façon à allonger et à rentabiliser les périodes de production dans les principales industries concurrencées par les importations et dans les industries exportatrices. La situation deviendra particulièrement urgente si un accord multilatéral sur la réduction des droits de douane était conclu lors des négociations du GATT. La politique gouvernementale sur la concurrence devrait en outre créer un climat propice à une rationalisation plus pressée. **Le gouvernement devra encourager celle-ci en offrant des stimulants, sans toutefois pousser les entreprises à fusionner.**

## ii) *Nécessité d'accroître la recherche et le développement*

L'amélioration du rendement industriel canadien exige d'adopter sans cesse et de réussir à appliquer de nouvelles techniques de production et de commercialisation. L'apport de nouvelles idées susceptibles d'augmenter la productivité et d'améliorer les ventes intérieures ainsi que les exportations dépend en partie des activités de recherche et de développement (R et D) de l'entreprise, ainsi que de celles des sociétés qui l'approvisionnent.

Selon les normes internationales, l'industrie canadienne accuse un faible rendement lorsqu'il s'agit de favoriser l'épanouissement et la vitalité de moyens techniques nationaux. En 1970, le Comité sénatorial spécial de la politique scientifique a présenté un rapport sur le dossier peu réjouissant de l'industrie canadienne en matière d'innovations. Une comparaison y était établie entre dix pays du monde en fonction des critères suivants: provenance de 100 grandes innovations depuis 1945; recettes monétaires tirées de brevets d'invention; nombre de brevets d'invention adoptés par des pays étrangers (l'année pour laquelle on dispose de données comparables étant 1963); enfin, rendement atteint en matière d'exportation par des groupes qui s'adonnent à la recherche de façon intensive. Le Canada se classait entre le huitième et le dixième rang. En 1977, le même Comité a conclu qu'aucune amélioration réelle n'avait été constatée et que le retard technologique du Canada en matière d'innovations industrielles semblait s'aggraver.

Le Canada affecte à la recherche et au développement à peu près la moitié de ce que d'autres pays industrialisés y consacrent. En outre, les sommes qu'il investit en R et D diminuent en termes relatifs: alors que les dépenses canadiennes étaient à ce titre de 1.29% de son produit national brut (PNB) en 1967, elles étaient tombées en 1975 à 1.1% et en 1977, à 0.92%. Par comparaison, les États-Unis y ont consacré, en 1975, 2.3% d'un PNB bien supérieur.

Le dossier des demandes de brevets d'invention est aussi révélateur. En 1974, seulement 5.7% de tous les brevets d'invention pour lesquels une demande avait été

présentée au Canada provenaient de ressortissants canadiens et de résidents. Ce pourcentage semble très faible quand on le compare aux 73.1% du Japon, aux 69.5% des États-Unis, aux 38.1% de la France et aux 23.5% du Royaume-Uni. Des quelque 20,000 brevets qui sont accordés chaque année au Canada, 95% le sont à des étrangers, dont les trois-quarts sont des Américains.

Compte tenu de ces statistiques, il n'y a rien d'étonnant à ce que les industries canadiennes de haute technicité ne soient pas parvenues, sauf quelques exceptions dignes d'être mentionnées, à suivre les progrès de celles d'autres pays industrialisés. Cette situation se traduit dans le rendement à l'exportation dans les domaines connexes. Selon une récente étude portant sur 19 industries canadiennes de pointe, entre 1970 et 1975, 18 d'entre elles ont vu leur balance commerciale se détériorer gravement. Ce groupe comprend un vaste éventail d'industries, dont les produits chimiques, les fibres, toutes les formes d'équipement et de matériel de communication. La seule industrie qui indiquait pour cette période une balance satisfaisante était celle du pétrole. Ce sont encore les industries de technologie avancée qui offrent le plus d'espoir.

L'Association canadienne des manufacturiers a souligné avec inquiétude le déclin croissant du rapport entre la recherche et le développement de l'industrie canadienne et le PNB. Les témoignages recueillis auprès de représentants de l'industrie canadienne confirment aussi la nécessité d'accroître la recherche et le développement et d'innover dans ce domaine, mais il n'en reste pas moins que le rôle effectif que joue l'industrie canadienne dans la recherche industrielle globale au Canada est consternant. Dans de nombreux pays industrialisés, le secteur de l'industrie se charge à 60% de l'effort national de recherche. Au Canada, il n'assume que le tiers des dépenses engagées à cette fin et cette proportion va même en diminuant. Alors que 1.2% du total des ventes a été consacré à R et D en 1967, seulement 0.7% y a été affecté en 1975.

L'insuffisance de R et D au Canada découle en partie du moins, de la multitude de petites entreprises qui sont protégées par les barrières tarifaires. M. John Shepherd a mentionné le fait qu'au Canada plus de 31 000 petites usines de transformation emploient en moyenne 11 employés. De ce nombre, moins de 5% peuvent investir en R et D, et pas plus de 3% le font effectivement. Seules 367 sociétés comptent parmi leur personnel plus de six ingénieurs ou experts scientifiques compétents, et la moyenne à cet égard est de deux.

On a aussi rappelé le modèle usine-succursale et le fait que la majeure partie du secteur manufacturier canadien soit détenu par les capitaux étrangers expliquaient en partie pourquoi le Canada fait piètre figure sur le plan des activités de recherche et de développement industriels. Pour ce qui est de l'industrie automobile, par exemple, une étude gouvernementale faite en 1977 soulignait le faible montant que les quatre grands de l'automobile ont affecté à R et D au Canada, leurs filiales canadiennes leur ayant pourtant versé à cette fin annuellement plus de \$230 millions au cours des six dernières années.

Par ailleurs, certaines succursales de multinationales détenues par des étrangers effectuent beaucoup de recherches au Canada. M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a déclaré que sa société emploie entre 800 et 900 hommes de

science et ingénieurs dans le domaine du développement, de la recherche et de la conception. En 1974, cette société a consacré environ \$12 millions à la R et D et \$101 millions en dix ans. M. Ward a affirmé que, bien que cette entreprise importe beaucoup plus de technologie qu'elle n'en exporte, il s'agit d'une «voie à double sens» et que les exportations prennent de l'ampleur. L'emplacement du siège social des multinationales n'a pas, cependant, une importance décisive lorsqu'il s'agit de déterminer où s'effectueront la recherche et le développement. Certaines multinationales détenues par des Canadiens effectuent en grande partie ou en totalité leurs activités de R et D aux États-Unis. C'est le cas respectivement de la société *Massey-Ferguson* et de la *Moore Corporation*.

On peut toutefois affirmer que les entreprises qui mettent en œuvre d'importants programmes de R et D au Canada ont aussi réussi dans le domaine des exportations. En 1976, la *Northern Telecom* avec sa filiale *Bell Northern Labs*, a consacré \$100 millions à la recherche et au développement, soit 7% de ses ventes. *Alcan* et *Polysar* ont toutes deux fait état de vastes programmes de recherche, ceux de cette dernière équivalant à 2.5% de ses ventes. Une petite entreprise canadienne, la *Dominion Road Machinery*, a engagé de surprenantes dépenses en R et D, qui ont donné d'excellents résultats. M. Bruce Sully a déclaré que sa société qui est relativement petite et qui a enregistré des ventes de \$50 millions, a consacré en six ans plus de \$2.5 millions à la recherche et au développement en vue d'améliorer une profileuse. Cette machine a connu par la suite beaucoup de succès sur le marché de l'exportation et est même entrée en concurrence avec le produit de sociétés américaines géantes. Voilà des exemples probants de ce qu'on peut arriver à faire, mais le rendement global du Canada en R et D accuse néanmoins un grave retard.

#### Mesures incitatives

L'insuffisance de la recherche et du développement industriels au Canada n'est pas facile à pallier. Des gouvernements ont essayé diverses mesures incitatives pendant une très longue période. Pendant près de 40 ans, les entreprises ont été autorisées à déduire la totalité de leurs dépenses de R et D. En 1962, elles ont eu le droit de déduire en plus, sur leurs déclarations d'impôt sur le revenu, 50% des dépenses effectuées à ce titre; les dépenses courantes ont été limitées à ce qui excédait le niveau de dépenses de 1961, mais les dépenses d'investissement n'ont fait l'objet d'aucune limitation. En 1967, ce programme a été abandonné parce qu'on a jugé qu'il ne permettait pas un contrôle suffisant. On l'a remplacé par des subventions gouvernementales du genre de celles qui ont été accordées aux termes de la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques et du Programme pour l'avancement de la technologie industrielle. Ils n'ont malheureusement servi à rien. Comme les résultats l'indiquent, la situation n'a cessé de se détériorer. Il est devenu manifeste que les subventions accordées en application de la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques ont, dans une large mesure, été utilisés par des sociétés déjà très actives en R et D. Par exemple, entre 1970 et 1975, dix entreprises ont reçu 40% de toutes les subventions.

La proposition la plus précise soumise au Comité est celle de M. Robert Scrivener, de la *Northern Telecom*, qui a comparu en 1976. Il proposait que le Canada revienne à une politique de stimulants fiscaux à la recherche et au

développement plutôt que d'accorder des subventions. Les représentants d'un grand nombre de grosses sociétés qui ont témoigné l'ont appuyé. M. Scrivener a affirmé que grâce aux stimulants fiscaux, les dépenses en R et D seraient engagées de façon plus efficace et plus profitable alors que les subventions n'avaient pas permis de discipliner suffisamment les activités poursuivies dans ce domaine. Les responsables de la *Northern Telecom* ont par la suite soutenu que pour être vraiment efficace, un crédit d'impôt doit être suffisamment élevé pour permettre de développer largement les activités de recherche et de développement, et il a en conséquence proposé qu'il se situe entre 20 et 25%.

Le gouvernement a entre-temps adopté plusieurs mesures visant à stimuler l'innovation dans le secteur industriel: il a lancé trois projets en 1977 et deux autres au début de 1978. Les mesures de 1977 prévoyaient notamment: l'élargissement de la politique d'impartition afin qu'une plus forte proportion des besoins de l'État en matière de R et D soit confiée à l'industrie plutôt qu'aux laboratoires du gouvernement; la mise en œuvre d'un programme d'expansion des entreprises fournissant une aide gouvernementale directe pour un vaste éventail de projets de R et D présentés par des sociétés; enfin, un stimulant d'ordre fiscal prévoyant un crédit d'impôt à l'investissement de 5 à 10% pour les dépenses de R et D qu'engageraient les industries entre mars 1977 et juillet 1980. Dans le budget déposé en avril 1978, un stimulant supplémentaire, prévu pour une période de 10 ans à compter de 1978, autorise les sociétés à déduire de leurs revenus déclarés 50% des dépenses additionnelles de R et D, en plus des 100% déjà autorisés. Cette déduction s'applique tant aux dépenses à court terme qu'aux dépenses d'investissement pourvu qu'elles en excèdent le montant moyen calculé sur les trois dernières années. Cette mesure, bien que moins généreuse, ressemble à celle qui est restée en vigueur de 1962 à 1966. Enfin, en juin 1978, le ministre d'État aux sciences et à la technologie a annoncé l'adoption d'autres mesures encore: fonds supplémentaires consacrés à la recherche en matière d'impartition, appui fédéral accordé à la création de cinq centres d'innovation et de recherches industrielles en milieu universitaire, fonds supplémentaires consentis aux trois conseils de subventions universitaires et élargissement du programme de projets en industries et en laboratoires du Conseil national de recherches. Le ministre a aussi déclaré que le gouvernement espérait que les dépenses en R et D atteindraient 1.5% du PNB en 1983.

Ces mesures sont la preuve que le gouvernement se préoccupe enfin de l'ampleur des activités de R et D au Canada. Les nouveaux programmes s'appuient en partie sur le régime fiscal, qui est en réalité un instrument très souple, et s'en remettent aux industries. En même temps, le Programme d'expansion des entreprises maintient et accroît la capacité qu'a le gouvernement d'aider, par des subventions directes, les petites sociétés qui ne disposent peut-être pas de moyens financiers ou ne réalisent pas suffisamment de bénéfices pour profiter des stimulants fiscaux.

On fait simplement preuve de réalisme en reconnaissant que les sommes consacrées à la recherche et au développement industriels sont plus limitées au Canada qu'aux États-Unis. Dans le cas de beaucoup de filiales canadiennes de sociétés américaines. Les mesures de soutien gouvernementales pourraient se révéler largement inefficaces. Le professeur Ray Vernon, spécialiste des multinationales à Harvard, a déclaré au Comité qu'à son avis, les multinationales américaines seraient

pratiquement réfractaires aux stimulants fiscaux canadiens destinés à diriger davantage les efforts de recherche de R et D vers les filiales canadiennes. En outre, la nature même de ces activités, porte à les concentrer en un seul endroit. Étant donné l'avance déjà prise par les Américains dans la création des multinationales, «c'est aux États-Unis que se sont rassemblés les centres de recherche et de développement les plus importants» (II, 12:36). Même une multinationale canadienne comme la *Moore Corporation* trouve des raisons impératives pour faire effectuer ses recherches aux États-Unis plutôt qu'au Canada. Donald Dunlop, trésorier de la société, déclarait:

«Le développement de compétences et de savoir-faire dans notre industrie particulière et notre société a pris de nombreuses années et s'est produit principalement sur le marché américain. C'est là que sont nos spécialistes. C'est là que toutes les nouvelles idées se concrétisent pour fournir à l'entreprise de meilleures méthodes. Je doute fort qu'un encouragement fiscal nous inciterait à déménager notre centre de recherches.» (II, 15:36)

La *Northern Telecom* a émis une opinion assez semblable. Bien que le gros de son personnel de recherche se trouve au Canada, elle a récemment établi un centre de R et D à Palo Alto, en Californie. Scrivener expliquait ainsi les raisons de cette décision:

«... parce que le talent se trouve en Californie. Il y a plus de spécialistes de la technologie des circuits intégrés et d'experts en informatique en Californie que partout ailleurs au monde. Ce que nous faisons, en fait, c'est de chasser où le gibier abonde.» (II, 3:22)

M. William Eberle, de la *U.S. Motor Vehicles Manufacturers Association*, a confirmé que les grands centres de recherche du continent se trouvent en Californie, aux environs de Palo Alto, de Berkeley ou de Stanford, dans le secteur Chicago-Detroit et autour de Boston. Chaque centre est spécialisé dans un domaine particulier. «Il est important de reconnaître, a-t-il déclaré, que nous nous adressons aux institutions où se trouvent les compétences.» (II, 17:24)

Non seulement quelques centres des États-Unis continueront-ils d'attirer les installations de R et D des multinationales, mais même au Canada, les activités dans ces domaines se concentreront sans doute en très peu d'endroits. Le crédit d'impôt à l'investissement de 1977 ne semble pas reconnaître que l'expérience américaine, qui a entraîné la concentration des talents créateurs en quelques noyaux, doit servir d'exemple dans l'élaboration de la politique canadienne. On devrait décourager toute tentative visant à canaliser les activités de R et D vers des centres régionaux spécialisés. Et pourtant, c'est bien ce à quoi tend le programme de crédits d'impôt à l'investissement de 1977. Bien que le gouvernement accorde aux sociétés un crédit d'impôt net de 5% pour les efforts déployés en R et D, il porte encore ce taux à 7.5% si la recherche est entreprise dans une zone désignée et à 10% si elle est effectuée en Gaspésie ou dans les provinces Maritimes. En réalité, ces stimulants supplémentaires constituent un moyen d'encourager l'expansion régionale.

De l'avis du Comité, aucune considération étrangère ne doit intervenir si l'industrie a naturellement tendance à concentrer ses activités de recherche dans les centres canadiens les plus favorisés. Il se peut qu'Halifax se découvre une vocation naturelle de centre R et D dans un domaine comme la recherche maritime. Mais ce développement ne doit pas être stimulé artificiellement afin de promouvoir en même temps l'expansion régionale. L'expérience américaine nous donne une leçon dont il faudrait tenir compte: toute recherche valable exige une concentration des efforts et

non leur diversification. Cela signifie qu'on ne peut encourager, par une même politique incitative, la recherche et le développement en même temps que l'expansion régionale. Il est trop urgent d'améliorer les efforts de R et D au Canada pour qu'on permette qu'ils soient détournés de leur objectif. On devrait écarter le facteur développement régional et opter pour une stimulation directe des activités de R et D.

Il est trop tôt pour juger des effets qu'auront les programmes de stimulants fiscaux de 1977 et de 1978. Le ministre des Finances a affirmé en déposant son budget de 1978 qu'en matière de R et D le régime fiscal canadien était devenu «l'un des plus généreux du monde». Il est vrai que la toute dernière mesure qui consiste à permettre aux entreprises de déduire 50% de leurs dépenses supplémentaires en recherche et développement de leurs revenus pour fins d'impôt, constitue un stimulant utile pour celles qui, par le passé, n'ont que peu ou pas fait de travaux de R et D. Toutefois, elle ne prévoit aucun stimulant pour les entreprises qui ont déjà établi un vaste programme de recherches à moins qu'elles aient des raisons d'accroître leurs activités dans ce domaine. Elles ne bénéficieront donc que du modeste crédit d'impôt de 5% de 1977, sans période de base, et l'on peut se demander dans quelle mesure une telle exonération peut jouer le rôle de stimulant.

Ce chapitre a surtout porté sur les nouvelles activités de R et D. Dans un pays comme le Canada, il pourrait être aussi efficace et beaucoup moins coûteux d'acheter et d'adapter une technologie mise au point à l'extérieur d'une société et même du pays. Les Japonais sont passés maîtres dans cette façon de procéder. Toutefois, afin d'être en mesure de saisir toutes les occasions et d'en tirer parti, les sociétés doivent poursuivre activement des programmes de R et D.

Il faudra surveiller les répercussions des nouvelles mesures qui visent à accroître, en premier lieu, la recherche et le développement industriels au Canada et, en deuxième lieu, la fabrication de nouveaux produits d'exportation. Les modalités du stimulant fiscal de 1978 sont en réalité moins généreuses que celles d'une mesure semblable qui est demeurée en vigueur de 1962 à 1966, mesure qui, d'ailleurs, n'a pas été d'une efficacité remarquable. On peut donc douter que le gouvernement atteigne en 1983 son objectif de 1.5% du PNB, d'autant plus que selon ses évaluations, la part de R et D de l'industrie est censée passer à 19% par an. L'attrait qu'exercent les grands centres de recherches des États-Unis et les problèmes que posent les entreprises détenues par des étrangers sont des questions difficiles à régler. Les diverses mesures faisant appel au Conseil national de recherches, aux conseils de subventions universitaires et à la recherche en milieu universitaire ne suffiront vraisemblablement pas à encourager les travaux de recherche et de développement industriels *intra-muros* qui, pour être rentables, doivent être rattachés à la production et à la commercialisation. Elles peuvent toutefois relever le niveau de recherche de certains grands centres canadiens dans lesquels l'industrie est appelée à fonctionner.

**Le Comité conclut que, quelle que soit la politique commerciale adoptée par le Canada, il est essentiel de relever le niveau de la recherche et du développement industriels. Pour atteindre cet objectif, il sera peut-être nécessaire d'offrir à l'industrie des stimulants fiscaux plus alléchants que ceux qui ont été récemment adoptés.**

### iii) *Marchés d'État*

On a aussi proposé pour renforcer l'industrie manufacturière secondaire du Canada de mieux utiliser le pouvoir d'achat du gouvernement. M. John Shepherd, du Conseil des sciences du Canada, a affirmé qu'en «captant» les marchés fédéraux et provinciaux, certains secteurs de l'industrie canadienne pourraient être stimulés et même réorganisés. La politique du gouvernement, a-t-il déclaré, doit viser à construire le genre d'assise commerciale dont la *Northern Telecom* bénéficie avec la société Bell Canada.

«... le gouvernement lui-même constitue un marché. Il représente un pouvoir d'achat énorme qui n'a pas jusqu'à maintenant pris en considération la stratégie industrielle, de sorte que, dans de nombreux secteurs, comme l'énergie, il est un acheteur important ou un organisateur de marché. A mon avis, lorsque le gouvernement est client, il devrait planifier ses dépenses afin de s'assurer que ce sera l'industrie canadienne qui en profitera.» (II, 18:24)

Les exemples qu'il a cités avaient trait au domaine nucléaire et aux services publics.

Un certain nombre de manufacturiers canadiens ont parlé des avantages dont leur semblent bénéficier les producteurs américains grâce à la loi dite *Buy American Act*, et ils ont déploré que le Canada n'ait pas adopté une loi équivalente. En réalité, bien que nous n'ayons pas de loi favorisant l'achat de produits du pays, la politique des marchés fédéraux favorise beaucoup les fournisseurs canadiens. Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) conclut la majorité de ces marchés et achète normalement au Canada, sauf lorsqu'un produit n'y existe pas ou que ce dernier y est vraiment plus cher qu'un article étranger de qualité comparable. Dans ce cas seulement, des fournisseurs non canadiens sont invités à soumettre des offres. Cette pratique n'est pas prévue dans la loi; elle se fonde sur des méthodes administratives établies par le ministère et approuvées par le gouvernement. On peut en constater les résultats dans le pourcentage relativement peu élevé d'achats de matériel de défense et autres qu'effectue le gouvernement fédéral canadien aux États-Unis: 7.2% de tous les marchés fédéraux en 1974-1975 et 6.6% en 1975-1976. (II, 23A,6). Ces chiffres surévaluent quelque peu l'importance des produits manufacturés achetés au Canada, dans la mesure où les produits de fabrication étrangère distribués par des distributeurs canadiens sont traités comme s'ils étaient fabriqués au Canada. Ces chiffres augmentent, en outre, sensiblement lorsque de gros articles comme des avions de reconnaissance en mer à long rayon d'action, sont achetés aux États-Unis. Dans l'ensemble, ils indiquent néanmoins que le gouvernement fédéral effectue déjà au Canada tous les achats qu'il peut y faire.

Dans le domaine de la défense, les marchés de l'État sont assujettis à l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense qui prévoit un système d'appels d'offres dans les deux pays. M. Shepherd a demandé instamment qu'on utilise davantage les fonds que le gouvernement canadien affecte à la défense pour fortifier l'industrie nationale de l'aéronautique. Comme nous le décrirons cependant plus en détail au chapitre VI, le gouvernement fédéral demande déjà dans ses contrats d'achats importants qu'on intensifie la production de contrepartie au Canada, pratique qui permet d'amener des commandes à l'industrie canadienne, et à laquelle des représentants du gouvernement américain se sont à l'occasion opposés. M. Shepherd aimerait sans doute que le gouvernement exige davantage, qu'il arrête son choix sur un aéronef offrant d'intéressantes possibilités sur le marché internatio-

nal, puis qu'il ordonne aux autorités du ministère de la Défense nationale et à la société Air Canada de l'acheter afin d'en soutenir la production et de susciter de l'intérêt à cet égard à l'échelle internationale. En réalité, c'est ce qui s'est produit dans le cas du réacteur CANDU. Comme l'expérience l'a montré, cette approche peut se révéler très onéreuse et présente des risques élevés.

En ce qui concerne les fonds consacrés aux marchés, les gouvernements provinciaux et les entités qui en dépendent, les municipalités, les universités et les hôpitaux, en dépensent beaucoup plus que le gouvernement fédéral. Ensemble, ils gèrent 78% des quelque \$15 milliards que le secteur public a consacrés en 1974-1975 à l'achat de biens et de services connexes. Si l'on inclut les sociétés d'État, la part du fédéral augmente toutefois un peu. Cependant la tâche qui consiste à coordonner les marchés provinciaux avec ceux du gouvernement fédéral est beaucoup plus ardue au Canada qu'elle ne l'est aux États-Unis. Il est admis que le gouvernement américain, lorsqu'il accorde des fonds aux États et aux organismes locaux, peut préciser à quelles fins ils doivent servir. A cet égard, les provinces canadiennes sont beaucoup plus puissantes que les États américains et refusent toute suggestion du fédéral. Les provinces peuvent décider, et le font parfois, de conclure avec le gouvernement fédérale des accords d'achats mixtes si elles y voient un intérêt. Mais elles ont tendance à l'heure actuelle à vouloir acheter isolément, ce qui fragmente encore plus le marché national. Il existe par exemple une prolifération inutile d'usines de fils et de câbles dans la plupart des provinces canadiennes, indice du pouvoir d'achat des sociétés hydroélectriques provinciales.

Si l'on sépare des biens achetés, les services comme l'ingénierie, les réparations ou les frais de déplacement, il ressort que les pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux ont ensemble affecté aux premiers en 1974-1975 moins de \$5 milliards. Des 77 catégories de biens achetés, la plus importante, celle des carburants, des lubrifiants et des huiles, totalisait \$560 millions. Cette catégorie ainsi que de nombreuses autres rassemblent des produits courants dont la fabrication fait appel à des technologies ordinaires. En bref, les divers paliers du gouvernement ne peuvent promouvoir l'expansion industrielle par des achats de biens de haute technicité que dans des limites restreintes.

Comme suite à une récente décision gouvernementale visant à favoriser davantage la recherche et le développement au Canada, le ministre des Sciences et de la Technologie indiquait, dans une déclaration faite en juin 1978, que désormais, les achats de biens et de services effectués par le gouvernement favoriseront les entreprises qui ont un programme canadien de R et D. Pour ce qui est des sociétés détenues par des étrangers, la préférence sera accordée à celles auxquelles les sociétés mères américaines ont accordé l'autonomie pour des séries de produits à haute technicité. A l'appui de ces propositions, le ministre a déclaré à la presse que les marchés fédéraux représentaient \$1.3 milliard de tels produits\*.

Cet objectif gouvernemental est louable. Il existe certains domaines de haute technicité où la politique d'approvisionnement du gouvernement peut indirectement reconnaître et appuyer la recherche et le développement; à titre d'exemple, citons le

---

\* *Globe and Mail*, 2 juin 1978.

matériel médical et de communication qu'on peut ajouter aux industries nucléaires et de services. Toutefois les partisans de cette politique ont tendance à sous-évaluer les problèmes et à surévaluer les chiffres. M. Shepherd est tombé dans ces deux excès quand il a cité comme exemple de domaine de coopération les énormes programmes de dépenses des services publics.

«Il ne fait d'après moi aucun doute, que, si l'ensemble des services peut dépenser peut-être \$25 milliards pour de nouveaux programmes de technologie canadienne, cet achat doit être orienté vers la construction d'une base industrielle. . . » (II, 18:37)

M. Shepherd a, dans cet exemple, rassemblé les dépenses de plus d'une année, ce qui laisse croire à une coordination des marchés provinciaux qui en réalité n'existe pas.

De même, dans sa déclaration, le ministre semble surévaluer le pouvoir qu'a le gouvernement fédéral d'influer, par sa politique d'approvisionnement, sur la production d'articles de haute technicité. D'après lui, ces derniers représentaient \$1.3 milliard sur un total de contrats d'achat de \$4 milliards. En fait, en 1975, les marchés de biens et de services passés par le gouvernement fédéral s'établissaient à \$3.6 milliards et sur ce montant, les deux tiers environ portaient sur des services connexes. Par conséquent, l'ensemble des marchés fédéraux pour tous les types de biens services non compris totalisait environ \$1.2 milliard, et il s'agissait dans la majorité des cas d'achats d'articles courants comme du combustible ou des meubles. Pour que les marchés fédéraux portant sur des produits de haute technicité aient les répercussions que laissait entrevoir le ministre, il faudrait y inclure les marchés de toutes les sociétés d'État et les contrôler.

Par conséquent, le Canada ne peut espérer rivaliser avec un pays comme la Suède qui a su utiliser de façon créatrice son programme de marchés. La Suède est un État unitaire qui a un budget de défense important et son gouvernement dispose d'une part beaucoup plus grande du PNB que celle de la plupart des États industrialisés non communistes.

Le gouvernement a tenté, par son programme de 1978 dont le mot d'ordre est «Magasinons à la canadienne», d'attirer l'attention du public sur l'opportunité d'acheter des produits canadiens. Le ministre de l'Industrie et du Commerce expliquait ainsi l'un des objectifs du gouvernement:

Les manufacturiers de produits d'exportation canadiens bénéficieront aussi d'une augmentation des ventes. Les économies d'échelle permettront d'accroître la compétitivité de nos produits sur les marchés étrangers. En outre, les industriels pourront profiter de leurs progrès technologiques à mesure qu'ils étendront leurs périodes de production.

Tant mieux si l'on parvient à l'aide de ce programme à sensibiliser aussi bien les particuliers que les agents d'approvisionnement des sociétés et des pouvoirs publics de tous les niveaux à la nécessité d'appuyer et de renforcer l'industrie canadienne. Il convient d'accueillir favorablement la décision du gouvernement ontarien d'accorder une marge préférentielle pouvant atteindre 10% sur le produit de fabrication canadienne qu'achèteront ses ministères, organismes, conseils et commissions. En ce qui concerne les sociétés, le programme pourrait se révéler avantageux s'il entraînait la remise en question d'une pratique de longue date en usage chez certaines multinationales qui s'approvisionnent outre-frontière et s'il les amenait à chercher des produits de remplacement canadiens. Évidemment, on ne peut s'attendre à ce que

le programme «Magasinons à la Canadienne» ait d'importantes répercussions sur les achats des consommateurs si le prix et la qualité des marchandises ne sont pas concurrentiels, réaction qui a été reprise par plusieurs gros commerçants canadiens.

**Le Comité conclut qu'on ne peut attendre de la politique d'approvisionnement du gouvernement qu'elle joue réellement un grand rôle en tant qu'instrument de restructuration, de réorganisation et de renforcement de l'industrie manufacturière secondaire au Canada. Néanmoins, le ministère des Approvisionnement et Services doit poursuivre sans relâche la coordination des marchés fédéraux et provinciaux et des entités qui en relèvent dans des secteurs où le pays a des besoins et des compétences précises, tout comme nous le faisons déjà dans le domaine de l'énergie nucléaire, par exemple.** Il y a certainement des avantages à en tirer, mais il faut faire preuve de réalisme eu reconnaissant qu'ils sont limités, mais on pourrait les accroître si l'on intégrait à ces accords les achats des sociétés d'État.

#### e) La fabrication des machines

On ne s'est guère intéressé aux problèmes particuliers que pose le secteur des machines de l'industrie manufacturière canadienne, qui est pourtant en grande partie responsable du déséquilibre de la balance des paiements des produits finis. Le déficit qu'accuse le Canada dans son commerce de machines avec les États-Unis est nettement supérieur à celui qu'on enregistre dans le secteur des produits de l'automobile: il était de \$3.1 milliards en 1975 et de \$3.5 milliards en 1976. Tout porte à croire que la situation pourra continuer à se détériorer, et elle mérite donc une étude distincte. (Les machines de cette catégorie comprennent les machines et le matériel utilisés par les industries d'exploitation des ressources naturelles et les industries manufacturières, y compris le matériel mécanique des centrales électriques, ainsi que les machines et le matériel agricoles, mais non l'équipement électrique ni le matériel de transport d'aucune sorte.)

Le Canada est un gros utilisateur de machines. En 1975, notre marché national à cet égard atteignait \$8.8 milliards, soit par habitant, deux fois plus qu'aux États-Unis. Les importations totales des catégories de machines américaines dont il est question ont atteint \$4.3 milliards en 1975 et \$4.6 milliards en 1976. La raison principale en est que le Canada a besoin de cet équipement pour de grands travaux de construction et pour l'exploitation de ses ressources naturelles. En ce qui concerne exclusivement les machines de construction, M. J. S. Thorp, président de l'Association canadienne des distributeurs d'équipement, a déclaré au Comité que le Canada était de loin le meilleur client des États-Unis, qu'il leur a acheté pour \$839 millions en 1975, soit trois fois la valeur du matériel acheté par leur deuxième client, le Brésil.

Réciproquement, les États-Unis constituent le meilleur marché du Canada. En 1976, les exportations de machines canadiennes aux États-Unis représentaient \$1.1 milliard, soit près de 70% de toutes les exportations de cette catégorie, et comprenaient pratiquement tous les types de machines fabriquées dans le pays. Si l'on tient compte du fait que les exportations vers les États-Unis ne représentaient en 1965 que 52% des exportations de machines canadiennes, on constate donc une très forte concentration de ce marché qui est due en partie aux liens existant entre les

nombreuses filiales américaines qui fabriquent des machines au Canada et leurs sociétés mères. La proximité de ces deux marchés est aussi, évidemment, un autre facteur déterminant.

Au cours des 18 dernières années, les taux de croissance des exportations, partis d'une base négligeable pour des produits de plusieurs catégories destinés aux États-Unis, ont pris une ampleur remarquable. Par exemple, les exportations de machines et de matériel servant à la manutention des matières et matériaux qui étaient de \$140,000 en 1960 ont atteint \$133 millions en 1977; les exportations de machines d'extraction minière, qui étaient de \$2 millions en 1961 (il n'y avait aucune exportation en 1960), ont atteint \$106 millions en 1977; enfin, les exportations de machines servant à l'industrie des matières plastiques sont passées de \$4 millions en 1962 à \$82 millions en 1977.

Toutefois, malgré ces très forts taux de croissance, les exportations ne représentent toujours qu'un faible pourcentage de la production canadienne et se comparent défavorablement aux importations. En outre, comme les dépenses en immobilisations au Canada ont été assez limitées depuis trois ans, les niveaux d'importations actuels sont relativement bas. On s'attend à ce qu'ils remontent quand se produira une reprise de l'activité économique et ils pourraient se relever fortement quand les grands travaux d'équipement, notamment le gazoduc de l'Alaska, seront entrepris, toutes choses qui pourraient par ailleurs entraîner une aggravation du déficit.

Pour les technocrates du gouvernement canadien qui ont eu à régler ce problème, le dilemme a toujours été de maintenir aussi bas que possible les coûts du matériel et des machines que doivent payer les utilisateurs canadiens tout en assurant la protection des fabricants de machines du pays. En 1968, dans le cadre du *Kennedy Round*, le tarif douanier canadien a été réduit de 22.5% à 15%. En même temps, le gouvernement a introduit le Programme de remise sur les machines, en vertu duquel les machines sont entièrement détaxées à l'importation lorsqu'on juge qu'elles entrent dans une catégorie de biens qu'on ne peut se procurer au Canada. La remise de droits a atteint plus de \$1 milliard depuis la mise en œuvre de ce programme. Compte tenu de ces remises, le droit de douane relativement élevé de 15% que le Canada perçoit sur les machines est ainsi pondéré et ramené à 7.5%. En outre, la disposition du tarif douanier canadien relative à «l'usage final» permet qu'on importe en franchise ou à tarif réduit des machines destinées à certaines industries d'exploitation des ressources naturelles comme l'extraction minière, l'exploitation du pétrole et du gaz naturel. Il va sans dire que le Programme de remise sur les machines a grandement contribué à abaisser le prix des biens d'équipement pour les utilisateurs canadiens. Il a aussi permis de découvrir de nouvelles possibilités de production en comparant les besoins nationaux pour ce qui est de certains types de machines et la capacité de fabrication des manufacturiers canadiens.

Toutefois, le Comité a recueilli un témoignage qui porte à se demander dans quelle mesure ce programme a atteint son objectif qui était de favoriser le développement et la croissance de l'ensemble de l'industrie des machines au Canada. M. J. S. Thorp a déclaré au Comité:

«... qu'en ce qui concerne l'équipement de construction, le Programme de remise sur les machines n'a pas permis de réaliser les espoirs qu'on caressait en 1968, du moins pas ceux qui ont trait à l'expansion de l'industrie manufacturière, pas plus qu'il n'a réussi à attirer de nouveaux fabricants des États-Unis ou d'ailleurs.» (II, 9:10)

Il a déclaré qu'on avait constaté le départ de manufacturiers étrangers et seulement une augmentation négligeable des nouvelles activités de fabrication. En outre, M. Thorp s'est inquiété des répercussions de la disposition qui permet à un producteur canadien de bénéficier d'une protection tarifaire de 15% sur le «matériel d'une classe ou d'une espèce faite au Canada», dans la mesure où il ne produit qu'une seule unité. Il a aussi cité le cas de la filiale canadienne d'un producteur américain qui avait ajouté une machine très chère à son éventail de production, ce qui avait eu automatiquement pour effet d'annuler la remise de droits et d'accroître de \$30,000 le prix payé par les consommateurs canadiens. La question était de savoir combien de ces machines étaient alors fabriquées au Canada et combien d'emplois avaient été créés par la suppression de cette remise de droits.

Les producteurs canadiens ont aussi du mal à obtenir un bon service de distribution de leurs produits au Canada. C'est là un aspect très important de la commercialisation des machines. M. R. W. Chorlton, de la société *Wajax*, soulignait que:

«Les distributeurs canadiens préfèrent, en général, traiter les produits américains. Les entreprises canadiennes qui essaient de mettre sur pied leur propre réseau et d'obtenir une distribution dans tout le Canada doivent surmonter beaucoup de difficultés.» (II, 9:26)

Comme elle doit assumer des coûts supérieurs à ceux de son homologue américain, que les importations se multiplient sur le marché et que la distribution intérieure connaît des problèmes, l'industrie canadienne des machines redoute l'avenir. M. R. W. Chorlton, de la société *Wajax*, a d'ailleurs ajouté:

«Il ne fait aucun doute que la réduction de tarif de 22½% à 15% imposée lors du *Kennedy Round* a contribué à diminuer l'intérêt que portent les États-Unis et les autres investisseurs étrangers au secteur de la fabrication au Canada.

Toute réduction supplémentaire des tarifs douaniers entraînerait inmanquablement un ralentissement des activités et, éventuellement, la fermeture de beaucoup d'usines américaines, étant donné que les mesures tarifaires d'encouragement ne compenseront plus l'augmentation des coûts de la production à un rythme réduit. Le marché canadien a besoin de tout l'éventail des produits et des services proposés aux consommateurs américains. Avec l'actuel tarif douanier de 15%, on a dû appliquer des mesures de rationalisation, étant donné que les articles produits en grande quantité sont fabriqués au Canada, le reste étant importé d'usines américaines ou recevant un signe distinctif avant la mise en vente au Canada; de ce fait, on note une diminution de l'intervention de la main-d'œuvre canadienne. Nous sommes convaincus que ces emplois au stade de la production sont importants pour le Canada et que toute autre mesure en faveur d'une politique de libre-échange obligerait à entreprendre une importante restructuration de l'industrie canadienne car, dans ce cas, la plupart des emplois en question devraient être supprimés au profit de la main-d'œuvre américaine.» (II, 9:19)

Malgré les impressionnantes réalisations de certains producteurs, les importations accaparent une partie croissante du marché national. De 50% en 1965, elles sont passées à 60% en 1975. Le déficit grandissant du commerce des machines et la vulnérabilité de l'industrie face à un abaissement encore plus grand du tarif douanier indiquent qu'il faut recourir à d'autres stimulants.

#### i) «Usage final» et franchise de droit

La disposition concernant l'importation pratiquement en franchise d'une série de machines destinées à l'exploitation des ressources naturelles et rentrant dans la catégorie des numéros tarifaires intitulée «usage final» a empêché le développement du potentiel de fabrication des machines dans ces secteurs. Et pourtant, le retrait de

ce traitement tarifaire spécial ajouterait grandement aux frais d'exploitation des ressources naturelles au Canada, le secteur de l'économie qui contribue le plus à équilibrer la balance du commerce de marchandises avec les États-Unis. A long terme toutefois, le Canada a, dans ce domaine, permis un libre-échange unilatéral sans tirer d'avantages correspondants des États-Unis. A moins que le Canada ne décide d'instaurer un système de libre-échange avec les États-Unis, **le Comité recommande que les responsables envisagent la possibilité de remplacer les exemptions «d'usage final» par un dispositif plus sélectif, soit par l'actuel Programme de remise sur les machines soit par un autre accord de remise de droits.** Ces modifications devront peut-être être négociées dans le cadre du GATT.

ii) Un programme de remise serait-il le remède éventuel?

Le Programme de remise sur les machines a réduit les coûts des machines pour les utilisateurs canadiens et stimulé une certaine production nationale, mais il a aussi favorisé les importations. Il existe toutefois un autre dispositif de remise pratiquement inconnu qui est conçu pour encourager la production d'échelle au Canada et promouvoir indirectement les exportations. Mis en place en 1975, ce programme gouvernemental canadien s'appliquait à la production par une société d'une embarcation de plaisance de certaines dimensions et son application a été étendue depuis à des sociétés de plusieurs autres industries. Dans le cas des embarcations de plaisance, le producteur canadien a reçu une remise du droit de douane et de la taxe de vente payée ou exigible sur les nouvelles embarcations importées jusqu'à concurrence du montant de la «valeur ajoutée» canadienne que le producteur canadien a incorporé à ses types de production réalisés au Canada dans une année civile donnée. La possibilité d'importer certains types de production en franchise a permis aux producteurs canadiens de se spécialiser dans un moins grand nombre de types de production tout en allongeant leurs périodes de fabrication en vue d'obtenir un coût de production inférieur, plus de ventes, une plus forte «valeur ajoutée» canadienne, c'est-à-dire en fin de compte plus d'emplois et l'utilisation d'éléments nationaux. Avant d'obtenir le décret de remise, la société mère américaine avait envisagé de rapatrier la production de sa filiale canadienne aux États-Unis. En 1976, la Commission du tarif a évalué l'application de ce décret de remise et déclaré que la société avait quintuplé ses ventes ainsi que la «valeur ajoutée» canadienne entre 1969 et 1974, et triplé sa main-d'œuvre entre 1970 et 1974. Ses exportations ont augmenté rapidement et ont même dépassé ses importations, qui ont aussi progressé. Ses usines se sont multipliées. La Commission a constaté que le programme avait dissuadé l'entreprise américaine de fermer sa filiale ce qui avait procuré un avantage concret substantiel.

**Le Comité recommande que le ministère des Finances envisage la possibilité d'appliquer un programme de remise des droits de douane à tout producteur canadien de matériel et de machines qui fabrique certains modèles dans la fabrication desquels il pourrait chercher à se spécialiser.** Comme on l'a vu dans le cas des embarcations de plaisance, la remise des droits de douane serait accordée pour certains types de machines importées jusqu'à concurrence de la «valeur ajoutée» qui rentre dans le coût de la machine fabriquée au Canada. Pour ces catégories, cette

mesure remplacerait le Programme de remise sur les machines. Au cas où le tarif protectionniste de 15% subirait une réduction de l'ordre de 30% à 40% à la suite des négociations du GATT, les problèmes de ce secteur seraient encore accentués. Un décret de remise lié à la «valeur ajoutée» inciterait le producteur de machines canadien à rationaliser sa production. Bien qu'il puisse en résulter, du moins temporairement, une augmentation des coûts pour les utilisateurs, le développement de la production canadienne devrait stimuler la fabrication, l'emploi et l'exportation. Cette approche correspondrait à l'impulsion donnée à la spécialisation de la haute technologie nationale à un moment où la demande du marché canadien semble forte en raison de la réalisation de divers grands travaux d'équipement. Le risque que des filiales canadiennes de sociétés américaines cessent de fonctionner au Canada si les barrières tarifaires sont abaissées serait contrebalancé par une incitation à rationaliser la production sur une base nord-américaine. Les entreprises prospères détenues par des Canadiens et qui n'entretiennent aucune relation avec des entreprises américaines ni sur le plan des importations ni sur celui de la distribution pourraient être invitées à nouer des relations à cette fin. Les restrictions imposées par l'Agence d'examen de l'investissement étranger serviraient à empêcher que ce programme favorise l'intégration verticale de sociétés détenues par des étrangers. Il s'agirait de renforcer et de restructurer l'industrie des machines afin qu'elle puisse résister aux importations et augmenter ses exportations.

Il faudrait évidemment surmonter certaines difficultés qui pourraient surgir. L'établissement d'un programme de remise peut sembler plus facile lorsqu'il y a propriété commune, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une filiale et d'une société mère, mais il semblerait n'y avoir aucune raison pour que le système ne puisse aussi fonctionner sans aucun lien de dépendance. Il faudrait veiller à ce que la rationalisation qu'effectueraient la société mère et la filiale ne rende pas aléatoire la rationalisation qu'il serait encore plus souhaitable de voir intervenir entre deux fabricants au Canada. Il se peut que les États-Unis imposent des droits compensatoires sur des produits exportés si une société américaine constate qu'une de ses rivales bénéficie du programme par l'intermédiaire de sa filiale canadienne. Toutefois, comme la remise de droits de douane n'est pas liée aux exportations des manufacturiers canadiens, mais à la «valeur ajoutée» canadienne, il serait difficile de prouver qu'il s'agissait d'une «prime» ou d'une «subvention» comme l'exige la réglementation américaine. De toute façon, la remise a pour effet de favoriser les exportations américaines vers le Canada, et tout manufacturier américain serait libre de conclure une entente de cette sorte. De même, si une société canadienne se plaignait de ce que le programme de remise accorde injustement des avantages à une société rivale, rien ne l'empêcherait de conclure un accord semblable et de demander que le programme lui soit appliqué.

Pareil programme de remise des droits de douane est difficile à mettre en place et ne se prête pas à une application à long terme. Toutefois, si l'on décidait de s'orienter vers le libre-échange, il conviendrait parfaitement pendant la période de transition en aidant l'industrie à rationaliser sa production et à se préparer à une recrudescence de la concurrence.

### iii) Machines agricoles

L'industrie des machines agricoles pose au Canada un problème spécial. On

pense généralement qu'il existe dans ce domaine un système de libre-échange total entre les deux pays. Pourtant des témoignages ont révélé que certains producteurs canadiens, particulièrement des petites sociétés installées surtout dans les provinces de l'Ouest, sont en très mauvaise posture comparativement à leurs rivales multinationales en raison des désignations de certains numéros tarifaires du tarif douanier américain.

Le marché des machines agricoles au Canada constitue un secteur du marché nord-américain et l'industrie des deux pays est dominée par quelques grandes entreprises. Trois grosses multinationales, dont l'une est canadienne, ont des usines dans les deux pays et certaines grandes sociétés américaines vendent des machines agricoles au Canada mais n'y produisent rien. Malgré une augmentation de la production canadienne au cours des années 70, l'industrie des machines agricoles n'a pas réussi à conserver sa part ni du marché canadien ni de la production canado-américaine totale par comparaison avec la place qu'elle occupait vers la fin des années 60. En 1977, le déficit canadien du commerce bilatéral des machines agricoles atteignait \$670 millions, alors qu'il n'était que \$170 millions en 1961. Les tracteurs et les pièces de rechange sont les éléments qui jouent le plus au détriment de la balance commerciale canadienne. Seules les moissonneuses-batteuses et les pièces enregistrent un excédent de la valeur des exportations sur les importations.

Bien que l'opinion contraire en soit largement répandue, il n'existe aucun accord de libre-échange qui régit le mouvement des machines agricoles entre le Canada et les États-Unis. L'entrée en franchise d'articles de cette catégorie résulte d'une loi votée unilatéralement par chaque pays et qui visait à réduire les coûts de production des agriculteurs. Les définitions contenues dans les systèmes tarifaires différents des deux pays ont entraîné des difficultés. Le Canada, par exemple, autorise l'entrée en franchise de tous les tracteurs à usages multiples tandis que les États-Unis ne l'autorisent que pour les tracteurs qui servent à l'agriculture. Comme la définition canadienne est plus large, le Canada importe des tracteurs à combustion interne montés sur chenilles ou sur roues, et qui servent dans les industries d'exploitation des ressources naturelles. Ces importations représentent 20% de tout le marché canadien des machines de construction qui se chiffre à \$200 millions. Selon M. J. S. Thorp, de l'Association canadienne des distributeurs d'équipement, on peut expliquer pourquoi on ne s'est jamais vraiment intéressé à la fabrication de ces matériels au Canada. Les producteurs américains qui ont des filiales au Canada installent naturellement leurs usines de tracteurs aux États-Unis. S'ils les implantaient au Canada, ils s'exposeraient, lorsqu'ils voudraient exporter leurs produits vers les États-Unis, à subir les mesures tarifaires américaines qui sont beaucoup plus restrictives.

La principale différence qui existe entre les structures tarifaires des deux pays a toutefois trait aux accessoires, aux pièces et à l'outillage agricole. Au Canada, un accessoire destiné à équiper une machine agricole entre en franchise. Aux États-Unis, il existe, pour le numéro tarifaire 666.00, une mesure plus restrictive en vertu de laquelle l'exportateur doit prouver que le produit sera *principalement* utilisé dans des fermes américaines. Cette formalité entraîne de lourdes dépenses car il faut constituer un dossier prouvant à quel usage on destine l'article et demander aux distributeurs des déclarations comme quoi le produit sera bel et bien utilisé essentiel-

lement pour des fins agricoles. Des exportateurs canadiens\* ont déploré devant le Comité que même dans le cas de l'outillage expressément conçu pour l'agriculture, comme les lames de bulldozers, les bennes frontales, les cylindres hydrauliques et les appareils de surveillance, on ne soit pas parvenu à convaincre les autorités américaines que ces matériels doivent entrer en franchise. Pourtant ces mêmes matériels entrent au Canada en franchise depuis les États-Unis.

Un autre problème se pose à propos de nouveaux produits qui pourraient trouver un important marché auprès des entreprises agricoles et dans d'autres secteurs. Ces produits ne seraient pas classés comme machines agricoles aux États-Unis et ne pourraient donc passer en franchise à la frontière américaine, alors que la disposition canadienne relative à «l'usage final» en autoriserait l'entrée en franchise pour les entreprises agricoles canadiennes.

La différence de traitement sur le plan tarifaire est plus évidente dans le cas des pièces détachées, d'origine ou non, et explique pourquoi on importe la plupart des pièces vendues aux agriculteurs canadiens. Pourvu que celles-ci soient accompagnées d'un document prouvant qu'elles sont destinées à la fabrication ou à la réparation de matériel agricole, elles peuvent entrer en franchise au Canada. Aux États-Unis, en règle générale, les pièces rentrent dans des catégories tarifaires précises. C'est le cas, par exemple, des engrenages, des pompes, des chaînes motrices, et les droits prévus doivent toujours être payés, quel que soit l'usage final. Peu importe qu'elles soient envoyées aux États-Unis pour servir à réparer une machine fabriquée au Canada qui y a antérieurement été exportée en franchise. Si une pièce ne figure pas au tarif, il faut pour obtenir un traitement tarifaire avantageux prouver qu'elle a été conçue pour une machine agricole.

Pour un manufacturier, ces différences ne sont pas sans conséquences sur l'implantation de son usine. Lorsque les économies d'échelle sont importantes et qu'il est rentable d'approvisionner les deux marchés à partir d'une même source, un fabricant d'outillage et de pièces paie moins de droits s'il s'installe aux États-Unis pour fabriquer les produits qui y sont assujettis à des droits, alors qu'ils ne le sont pas au Canada où il peut alors les expédier en franchise. Les taux des droits de douane américains ne sont pas particulièrement élevés, de l'ordre généralement de 5 à 15%, mais leur existence et la façon dont on les prélève impose un fardeau administratif que le manufacturier canadien juge onéreux. De plus, les douaniers américains se montrent beaucoup plus stricts lorsqu'ils vérifient l'évaluation d'un article assujetti à des droits de douanes que lorsqu'il s'agit d'un article admis en franchise. Une multinationale, comme John Deere ou Massey-Ferguson, jouit d'une liberté qui fait défaut à une petite entreprise pour organiser ses activités de production de façon à tirer parti de l'actuelle structure tarifaire. M. William Mounfield, de Massey-Ferguson, a en fait déclaré dans un témoignage que le tarif douanier américain actuel ne causait aucun inconvénient à sa société. Toutefois, les petites entreprises nationales représentées par la *Prairie Implement Manufacturers Association*, se plaignent de ce que la non-équivalence des deux systèmes tarifaires nuit à leur développement. Sans

---

\* Le Comité a reçu un mémoire de la *Prairie Implement Manufacturers Association* qui a été publié à l'annexe 23A des délibérations du Comité le 7 juin 1977, fascicule n° 23.

parler des aspects main-d'œuvre et coûts d'immobilisations, les industriels trouvent là une raison de plus pour déplacer leurs activités de production vers les États-Unis.

**Le Comité partage l'opinion de la Prairie Implement Manufacturers Association selon laquelle le Canada devrait pouvoir accéder tout aussi librement au marché américain que les manufacturiers américains au Canada (II, 23A:3).** Il est temps de corriger cette anomalie. Le problème est de savoir comment s'y prendre.

Les représentants de Revenu Canada ont assuré au Comité qu'ils s'efforcent d'aider l'industrie agricole canadienne à obtenir des autorités américaines des décisions favorables en matière de classification des exportations canadiennes. Ils ont aussi indiqué qu'ils continuent d'étudier la question avec les États-Unis dans le cadre des négociations du GATT à Genève. Étant donné cependant la structure du système tarifaire américain, si l'on en modifie les dispositions relatives aux machines agricoles, c'est toute la classification tarifaire qui s'en ressentira. Les États-Unis ont sciemment abandonné le système de classification établi en fonction de «l'usage final», estimant qu'il était pratiquement impossible de l'appliquer. Il est peu probable qu'ils le rétablissent pour les machines agricoles.

L'application d'un Programme de remise des droits de douanes, tel qu'il a été proposé précédemment pour d'autres machines, pourrait inciter des producteurs canadiens, et surtout des filiales de multinationales américaines, à accroître la fabrication de pièces de rechange, d'accessoires ou de tracteurs au Canada. Mais il faudrait alors annuler la classification canadienne fondée sur «l'usage final» de ces produits, et les agriculteurs canadiens pourraient alors en faire les frais.

Si les États-Unis et le Canada décidaient d'accorder l'entrée en franchise et sans condition aux pièces, quel qu'en soit «l'usage final», d'autres complications en résulteraient. Un grand nombre de ces pièces, comme les engrenages, les pompes, etc., pourraient être changées contre d'autres qui sont normalement destinées aux automobiles et aux camions. Elles sont classées à l'heure actuelle comme des pièces de rechange, d'origine ou non, en vertu de l'Accord canado-américain de l'automobile et donc expressément exclues de l'application du droit d'entrée en franchise. On ne pourrait envisager cette solution que si l'on décidait d'élargir l'application de l'Accord de façon à inclure les pièces de rechange.

**Le Comité conclut donc que la solution la plus intéressante, et peut-être aussi la seule qu'il soit possible de retenir, consiste à négocier avec les États-Unis un large accord de libre-échange totalement réciproque. Il inclurait en particulier les tracteurs destinés à un usage autre qu'agricole, ainsi que les accessoires, les pièces de rechange et les articles d'un genre nouveau qui sont actuellement assujettis à des droits de douane aux États-Unis.** Les seuls articles importants pour lesquels le Canada devrait vraisemblablement renoncer à ces droits seraient les voitures de ferme et traîneaux. Cet accord arriverait sans doute trop tard pour avoir beaucoup d'effet sur le plan de production de tracteurs des grandes multinationales qui exploitent actuellement le marché. Mais en supprimant les inégalités du traitement tarifaire, on ferait disparaître la raison qui pousse de petites entreprises de l'Ouest à transporter leur usine aux États-Unis tout en favorisant la production au Canada d'un plus important volume de pièces et d'accessoires. Dans un accord de libre-

échange, les petits producteurs canadiens pourraient profiter des mêmes économies d'échelle que celles qu'offre actuellement le marché américain.

f) Aide aux sociétés manufacturières en matière de droits de douane

Afin de rendre l'industrie canadienne plus concurrentielle, deux méthodes ont été adoptées: la détaxe et les remises de droits de douane qui permettent de rembourser à une société les droits et les taxes payés ou exigibles sur des produits importés. De l'avis du Comité, on pourrait toutefois encore en améliorer l'application. Une troisième méthode, le décret de remise, visant à favoriser la production nationale et à accroître indirectement les exportations, a déjà fait l'objet d'une étude dans ce chapitre. Le projet de création de zones de libre-échange est aussi examiné.

i) *Détaxe*

Une disposition de la Loi sur les douanes du Canada prévoit qu'on accorde à une société une détaxe (*drawback*) ou un remboursement de droits de douane et de taxes dans deux cas. En premier lieu, lorsque le numéro tarifaire de l'article figure à la liste B du tarif douanier, une détaxe de 50% à 99% est accordée selon le produit de base en question. Par exemple, au numéro tarifaire 97052-1, une machine «d'une classe ou d'une espèce non faite au Canada» qui doit être utilisée dans la fabrication d'automobiles bénéficie d'une détaxe de 99%. En deuxième lieu, une détaxe destinée à favoriser l'exportation est accordée à une société pour un produit importé qui sera ensuite réexporté ou utilisé dans la fabrication de biens d'exportation. La raison en est que les exportateurs ne doivent pas se voir empêchés de soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs à cause des coûts élevés que leur occasionnent l'imposition de tarifs douaniers. En 1975-1976, le ministère du Revenu national a accordé 22,000 détaxes évaluées à \$138 millions.

Des représentants de l'industrie ont déploré que le système actuel impose des frais supplémentaires inutiles aux sociétés canadiennes. En effet, le remboursement des droits de douane peut se faire attendre, jusqu'à un an après la date d'entrée, si bien que de très fortes sommes s'accumulent, et restent immobilisées sans produire d'intérêts et contribuent à alimenter l'inflation. En outre, la justification et le traitement de la demande nécessitent du temps et des efforts et entraînent des frais. Dans certaines circonstances, ce système peut aussi augmenter le prix de marchandises canadiennes sur les marchés étrangers puisque pour calculer des droits de douane dans les pays étrangers, les douaniers d'autres États ajoutent parfois à leur évaluation des produits canadiens les droits payés par les sociétés canadiennes, qu'une détaxe soit prévue ou non. Par ailleurs, comme la détaxe est limitée à 99%, il se produit automatiquement une perte de 1% des droits de douane versés pour chaque article. Des manufacturiers canadiens ont signalé l'existence de systèmes d'entrée en franchise temporaire qu'utilisent plusieurs autres pays industrialisés de préférence à la détaxe pour encourager les exportations.

**Le Comité recommande donc qu'on modifie l'actuel système de détaxe pour en adopter un autre prévoyant une exonération ou une remise de droits de douane à l'entrée de marchandises importées qui doivent servir à la fabrication de produits d'exportation ou qui doivent elles-mêmes être ultérieurement réexportées. L'opéra-**

tion doit avoir lieu au point d'entrée et les exonérations doivent être accordées en fonction des déclarations faites par l'importateur sous réserve de lourdes sanctions en cas d'infraction ou de non-réexportation. Il devrait aussi être possible d'en appeler d'une décision et de la faire annuler. Ce système modifié contribuerait à atténuer les problèmes de liquidité des entreprises d'exportation canadiennes et il permettrait aux sociétés canadiennes de réaliser certaines économies de frais d'administration, ce qui accroîtrait leur compétitivité à l'étranger.

## ii) *Remise de droits de douane*

Un autre type de remise, plus rare toutefois, est accordé par décret à des sociétés industrielles qui sont exonérées d'avance pour une période limitée des droits de douane, et fréquemment des taxes de vente, perçus sur des biens d'importation destinés à l'exportation. L'objectif visé s'apparente à celui des détaxes, c'est-à-dire qu'on veut ainsi accroître la compétitivité des entreprises d'exportation. Malheureusement, comme pour obtenir ces remises il faut une autorisation par décret, les démarches administratives peuvent les bloquer. Une société a été informée en juin 1977 qu'elle allait sous peu être avisée d'une décision. C'est seulement en mars 1978 qu'on l'a avertie qu'une ordonnance de remise, valide d'octobre 1977 à décembre 1978, lui avait été accordée. Seulement, quand la société l'a reçue, cinq des quatorze mois de la période de validité s'étaient déjà écoulés et les avantages qu'elle aurait pu en tirer étaient réduits d'autant.

**Le Comité estime que les ministères du Revenu national et des Finances doivent étudier ce qu'il convient de faire pour rationaliser la formalité permettant d'obtenir un décret de remise spécial.** Le dispositif des décrets est peu commode en pareil cas. Les ministres sont trop occupés pour vaquer à de tels détails tarifaires. Puisqu'on procède actuellement à une révision approfondie de la Loi sur les douanes, **le Comité recommande qu'on envisage de la modifier afin de donner une assise législative à la procédure de remise.**

## iii) *Zones de libre-échange*

L'Association des importateurs canadiens préconise l'adoption d'un système de zones de libre-échange. Ces zones ont connu un grand succès en Europe, et les États-Unis en ont établi 17. Il s'agit de secteurs administratifs où les marchandises pourraient entrer de l'étranger, y être traitées, transformées ou emmagasinées puis réexportées sans qu'interviennent les douanes canadiennes. Des droits ne seraient perçus que si les marchandises passaient de la zone de libre-échange au Canada.

Après enquête, le Comité a découvert que les zones de libre-échange des États-Unis n'étaient pas vraiment actives, que la fabrication y était très limitée. Un grand nombre des marchandises sont finalement exportées aux États-Unis et non pas vers d'autres pays. La valeur des marchandises qui quittent ces zones pour entrer au Canada semble insignifiante. D'autre part, l'instauration de zones de libre-échange au Mexique semble viser d'abord et avant tout des objectifs sociaux, c'est-à-dire qu'on veut ainsi décourager l'engorgement de villes déjà surpeuplées. Compte tenu de la réorganisation administrative proposée, le Comité est convaincu que le système canadien de détaxe, d'entrepôts en douane et de remises de droits spéciales offre une

solution de rechange déjà existante, préférable aux zones de libre-échange, surtout si les systèmes de détaxes et de remises de droits sont réorganisés de la manière proposée par le Comité.

### 3. Industrie touristique

Au chapitre des comptes invisibles, notamment des services, le déficit du Canada a connu ces dernières années, un accroissement rapide et la partie de ce déficit correspondant au secteur des voyages a fortement augmenté, passant de 10% en 1975 à 20% en 1976. La principale raison de ce bond est un changement qui s'est produit dans le tourisme entre le Canada et les États-Unis. Jusqu'en 1975, le Canada bénéficiait d'un excédent de sa balance touristique, mais la tendance s'est inversée cette année-là et en 1977, le déficit a atteint \$770 millions. Il est à craindre que ce phénomène ne traduise des changements sociaux importants et ne soit donc difficile à modifier.

A partir de 1975, le nombre des touristes américains en visite au Canada a baissé pendant trois années consécutives, alors que le nombre des Canadiens se rendant aux États-Unis augmentait. Pour la première fois en 1976, le nombre des Canadiens qui sont allés aux États-Unis a dépassé le nombre des touristes américains venus au Canada. A l'époque, on a attribué ce phénomène aux célébrations du bicentenaire des États-Unis, mais il semble maintenant que des motifs plus profonds soient en cause. Les Canadiens voyagent davantage et semblent s'orienter vers un style de vie comportant des vacances d'hiver passées le plus souvent aux soleil de la Floride ou de la Californie. Par ailleurs, les Américains entreprennent de plus en plus des voyages outremer. Ceux qui viennent malgré tout au Canada trouvent qu'il leur en coûte plus cher que par le passé. En outre, des témoins ont indiqué au Comité que les Américains avaient l'impression que les Canadiens étaient moins hospitaliers et moins chaleureux qu'avant. La situation politique au Québec a également été mentionnée comme un élément dissuasif probable pour les touristes américains.

Il n'est pas douteux que l'élévation des coûts au Canada les a sérieusement découragés. Une récente étude de Statistique Canada a établi que le coût des voyages s'était accru sensiblement plus vite au Canada qu'aux États-Unis. Si l'on prend 1971 comme année témoin, on constate qu'en 1978, les indices des coûts des voyages ont atteint 160 au Canada contre 140 seulement aux États-Unis. Cette augmentation au Canada a donc été supérieure d'environ 20% à la hausse générale des prix à la consommation sur la même période.

Des témoins ont indiqué au Comité que les augmentations salariales dans l'industrie hôtelière au Canada ont été plus rapides que la moyenne canadienne. M. F. G. Brander, président de l'Association de l'industrie touristique du Canada, a indiqué que le salaire moyen dans son industrie, qui est de \$7,828, est supérieur de 24% au chiffre américain de \$6,309. Certaines régions du Canada sont plus touchées que d'autres par ce phénomène. M. R. K. Groome, de la société Hilton, a indiqué que les salaires en Colombie-Britannique étaient les plus élevés de l'industrie hôtelière en Amérique du Nord. Il a donné des chiffres qui illustrent la différence des coûts de main-d'œuvre entre le Canada et les États-Unis:

«La moyenne des salaires, exprimée en pourcentage du revenu total aux États-Unis se situe entre 25% et 35% des recettes totales d'un hôtel. Au Canada, à l'heure actuelle, il n'existe à ma connaissance aucun hôtel important qui dépense moins de 40%, et certains dépensent même 45%, voire 50% de leurs recettes en salaires.» (II, 21:39)

Le fait que le tarif des heures supplémentaires soit applicable après 40 heures de travail au Canada contre 44 heures aux États-Unis contribue également à l'élévation des coûts de main-d'œuvre au Canada.

M. Brander a estimé que dans la restauration, les prix canadiens étaient de 10% supérieurs aux prix américains et que la différence était encore plus grande pour les alcools. Le prix d'une bouteille de spiritueux dans certaines provinces atteint presque le double de ce qu'il est dans l'État de New-York. Les restaurateurs se préoccupent plus particulièrement de ce que, contrairement à ce qui se passe dans presque tous les pays du monde, aucune régie provinciale des alcools n'accorde le moindre escompte aux gros acheteurs, mais au contraire, la plupart d'entre elles imposent des frais de livraison, ce qui signifie que les hôteliers et les restaurateurs paient leur vin et leurs spiritueux plus chers que le consommateur. Les coûts plus élevés de la construction et du financement ont également été mentionnés par les représentants de l'industrie touristique canadienne pour les effets qu'ils avaient sur la non compétitivité du tourisme au Canada, parallèlement aux constatations que le comité a faites dans d'autres secteurs. Ces témoins ont également évoqué les difficultés engendrées par les pratiques et les règlements des douanes canadiennes en ce qui concerne les participants étrangers à des congrès qui souhaitent faire entrer au Canada certains articles d'exposition non destinés à la vente. Ils ont ajouté qu'un nombre réduit de congrès étaient organisés au Canada en raison de ces pratiques.

Les représentants de l'industrie du tourisme se sont également plaints de ce que les chambres d'hôtel au Canada sont frappées d'une taxe municipale sensiblement plus élevée qu'aux États-Unis. Le tableau 5 présente une comparaison des taxes municipales dans 13 villes canadiennes et américaines en 1977.

Tableau 5

**Taxes municipales par chambre d'hôtel pour un échantillonnage de villes américaines et canadiennes**

Ville (par ordre d'importance des moyennes)	Montant le plus bas par chambre	Montant le plus élevé par chambre	Montant moyen par chambre
1. Montréal	\$1,185	\$3,291	\$1,923
2. Québec	1,688	1,956	1,842
3. Toronto	677	2,197	1,437
4. New York	481	2,000	1,188
5. Winnipeg	994	1,371	1,143
6. Halifax	749	1,491	1,127
7. Boston	483	1,356	1,004
8. Edmonton	687	1,013	896
9. Calgary	667	951	812
10. Vancouver	443	1,301	790
11. Chicago	465	959	608
12. Philadelphie	160	903	533
13. Washington	166	721	396

Source: Laventhol and Horwath, présenté par les témoins de l'Association de l'industrie touristique du Canada le 24 mai 1977.

Les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont depuis lors reconnu l'écart défavorable qui existait entre les deux pays ainsi que les répercussions néfastes que celui-ci avait sur le tourisme. C'est ainsi qu'en 1978, les deux provinces ont supprimé la taxe de vente sur les chambres d'hôtel, mesure qui contribuera à aligner les prix des chambres d'hôtel au Canada et aux États-Unis.

Les taxes qui frappent l'alcool placent également l'industrie touristique en position concurrentielle défavorable. Bien que les règlements en la matière varient énormément étant donné que ce sont les provinces qui régissent les ventes d'alcool, la situation au Québec décrite par M. Groome est tout à fait typique de celle qui prévaut dans les autres provinces.

«Dans la province de Québec, un détenteur de permis d'alcool verse des milliers de dollars pour son permis et doit ensuite payer le prix normal de chaque bouteille de spiritueux, plus 5% et \$0.70 par caisse pour le transport. En outre, le consommateur paie une taxe de vente de 10%.»  
(II, 21:41)

Les témoins ont affirmé que le prix plus élevé des alcools expliquait en partie le fait que les prix pratiqués dans la restauration soient plus élevés de 10% au Canada qu'aux États-Unis.

En 1975 et 1976, le dépit des visiteurs américains devant le niveau élevé des prix canadiens a été encore aggravé par le taux de change du dollar américain lorsque le dollar canadien valait \$1.03 É.U. Selon les témoins de l'industrie touristique, cet élément les a rendus beaucoup plus sensibles aux services qu'ils recevaient et au prix qu'ils payaient pour les repas et la boisson. La baisse qu'a enregistrée le dollar canadien depuis 1977 devrait nécessairement améliorer leur réaction devant les prix élevés pratiqués au Canada. Elle devrait également dissuader les Canadiens de se rendre aux États-Unis ou d'y rester aussi longtemps.

Enfin, l'article 602 de la loi américaine de réforme fiscale de 1976 porte atteinte à la balance touristique du Canada et des États-Unis. Cette loi limite à deux le nombre des congrès organisés à l'étranger dont les dépenses peuvent être déduites aux fins d'impôt et assortit la déclaration de ces dépenses de conditions beaucoup plus sévères. En vertu de l'actuelle loi américaine, les dépenses relatives à un congrès ne peuvent être déduites que si la ville où il a lieu est compatible avec la «portée territoriale» de l'organisation en cause. Au Canada, seules les dépenses relatives à deux congrès peuvent également être déduites de l'impôt sur le revenu *qu'ils aient lieu au Canada ou à l'étranger*. Les restrictions américaines auxquelles viennent s'ajouter des déclarations de dépenses sévèrement contrôlées, ne s'appliquent qu'aux congrès qui ont lieu à l'étranger.

Depuis que cette loi a été adoptée par le Congrès américain, de nombreux groupes et organismes à portée nord-américaine qui organisaient leur congrès au Canada de façon périodique ont annulé leurs réservations. Si les congrès ont maintenant lieu aux États-Unis, le déficit de l'industrie touristique s'accroîtra non seulement en raison de la perte de devises américaines que connaîtra le Canada, mais également en raison de l'augmentation des dépenses canadiennes aux États-Unis. L'effet de ces deux facteurs sur la balance touristique se chiffre entre \$100 et \$200 millions. A ce propos, M. Brander a déclaré au Comité ce qui suit:

«Si l'article 602 reste en vigueur, il nous en fera perdre la plus grande partie et entraînera une fuite supplémentaire de capitaux, car ces congrès tenus périodiquement au Canada se

tiendront maintenant aux États-Unis, et nous verrons des Canadiens se déplacer pour y assister.» (II, 21:15)

M. Groome a fourni au Comité des détails sur les réservations d'hôtel annulées par des groupes américains qui devaient tenir des congrès dans quatre grandes villes canadiennes d'où il ressort que dans les trois mois et demi qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi américaine, ces hôtels en question ont perdu \$24 millions.

«Si l'on multiplie ce chiffre par trois, coefficient généralement retenu pour le calcul des autres dépenses des délégués américains à des congrès tenus au Canada, y compris le transport aérien, les frais de taxi, les distractions et les loisirs, on atteint rapidement un total de \$100 millions.» (II, 21:15)

Parmi ces annulations, on compte celles d'organisations aussi importantes et prestigieuses que l'*American Newspaper Publishers Association*, la *Mortgage Bankers Association* et l'*American Bar Association*.

Le gouvernement fédéral a évoqué ce problème de la façon la plus énergique avec le gouvernement américain qui a répondu en partie à sa demande au début de l'année 1978 en proposant au Congrès des modifications visant à restituer au Canada certains des avantages dont il bénéficiait auparavant. Il n'est pas sûr cependant que le Congrès réagisse favorablement. Il est regrettable que le sort réservé au problème de l'impôt sur les dépenses relatives à un congrès soit lié dans l'esprit de nombreux membres du Congrès à la récente entrée en vigueur d'un amendement fiscal canadien (Bill C-58) qui vise à encourager la publicité canadienne dans les revues et stations de télévision nationales. Les groupes américains, dont les intérêts étaient ainsi mis en cause, ont exercé des pressions qui ont réussi jusqu'à présent à prouver que la modification à la Loi Canadienne de l'impôt sur le revenu portait atteinte aux intérêts américains et que toute mesure visant à mitiger, pour le Canada, les conséquences des restrictions américaines sur les dépenses déductibles pour des congrès, devait avoir, pour contrepartie, l'abrogation de la récente modification législative canadienne. Cette situation est complexe et particulièrement délicate sur le plan politique, mais elle porterait davantage atteinte aux intérêts du Canada qu'à ceux des États-Unis. **Le gouvernement doit essayer de trouver une solution de compromis.**

Les mesures de redressement à envisager pour combler le déficit de la balance touristique devront avoir deux objectifs commerciaux: il faudra tout d'abord persuader davantage de Canadiens de voyager dans leur pays et ensuite, encourager plus d'Américains à venir chez nous et à y rester plus longtemps. Dans cette double optique, les témoins ont reconnu qu'il y avait lieu de renforcer l'effort de publicité ainsi que les techniques de commercialisation. Voici ce qu'a dit M. Brander à ce sujet:

«Le Canada ne peut pas être concurrentiel sur le marché du tourisme international ou national s'il n'augmente pas ses efforts de commercialisation et de publicité. Il est indispensable d'augmenter largement la publicité sur les marchés canadiens et étrangers si l'on espère pallier la crise touristique que nous connaissons à l'heure actuelle. Le gouvernement fédéral doit distinguer entre les coûts et l'investissement. Nous sommes d'avis que l'Office de tourisme du Canada doit disposer d'un budget plus adéquat. Il va sans dire, cependant, que ces dollars doivent être dépensés judicieusement. Il faut réévaluer les besoins du marché, créer plus de programmes ou les changer de façon à permettre au tourisme canadien d'être concurrentiel sur un marché en rapide évolution.» (II, 21:17 et 18)

Entre 1973 et 1977, le budget de l'Office de tourisme du Canada n'a augmenté que de 19.6%, alors que celui du ministère de l'Industrie et du Commerce augmentait de 61.7% et le budget général du gouvernement fédéral, de 100%. Manifestement, on a déjà reconnu que les États-Unis doivent être l'objectif principal de la promotion touristique du gouvernement canadien. M. T. R. G. Fletcher, de l'Office de tourisme du Canada, a indiqué au Comité qu'en 1975, les trois quarts des dépenses de l'Office (\$12 millions sur \$16 millions) visaient à encourager les Américains à voyager au Canada et que \$2 millions environ ont été dépensés pour encourager les Canadiens à voyager davantage dans leur pays. Le Comité estime que cet effort devrait être non seulement maintenu, mais encore renforcé. **Le Comité recommande par conséquent que l'on augmente les crédits mis à la disposition de l'Office de tourisme du Canada.** Tout effort visant à encourager une augmentation du tourisme au Canada devrait être déployé en coopération avec les provinces.

Dans le domaine des voyages à forfait, on ne peut pas dire que, jusqu'à présent, les compagnies aériennes canadiennes aient déployé beaucoup d'efforts pour encourager le tourisme à travers le Canada. Elles ont, au contraire, mis presque exclusivement l'accent sur les forfaits «tout compris» vers le Sud et le soleil. Les compagnies américaines offrent depuis un certain temps cependant des vols nolisés avec réservation à l'avance à travers tous les États-Unis. Elles offrent également des forfaits de ski «tout compris» pour les États-Unis jusqu'aux stations de ski de Vail ou d'Aspen et proposent des allers et retours simples (*no frills*) sur les vols réguliers en semaine de New York à Los Angeles à des tarifs très abordables.

Au début de 1978, les compagnies canadiennes se sont enfin mises à proposer des forfaits comparables, bien que peu nombreux. La Commission canadienne des transports a finalement accordé son approbation pour les vols nolisés au tarif APEX dans tout le pays. On peut maintenant obtenir des sièges en nombre limité au tarif Noliprix sur les vols intérieurs canadiens. Pour les vols de longue distance au Canada, Air Canada a lancé un tarif de nuit simple appelé «Chouette» qui ne requiert pas de réservation à l'avance. Air Canada et CP Air proposent des forfaits de ski «tout compris» de Toronto à Banff, qui s'adressent au marché intérieur. Ces campagnes de promotion, attendues depuis longtemps, devraient favoriser les voyages est-ouest, au lieu de la circulation nord-sud qui prévaut actuellement. Malgré tout, il existe des lacunes dans la gamme proposée par les compagnies aériennes. Les forfaits de ski comprenant le transport aérien et l'hôtel ont un caractère saisonnier. Rares sont en été les forfaits «tout compris» qui pourraient attirer aussi bien des touristes américains que des vacanciers canadiens désireux de se rendre d'un bout à l'autre du pays à cette saison.

En conclusion, on a beaucoup fait ces derniers temps, pour stimuler l'industrie touristique canadienne. Les possibilités de voyager à moindres frais sur l'ensemble du territoire canadien sont encourageantes. La récente décision ministérielle fédérale-provinciale visant à encourager le tourisme et les voyages à forfait a été très bien accueillie. La décision qu'ont prise certaines provinces de supprimer les lourdes taxes qui frappaient les chambres d'hôtel devrait permettre aux hôteliers canadiens d'attirer davantage de touristes américains et canadiens. La chute du dollar canadien par rapport à la devise américaine a certainement donné un coup de pouce à cette industrie. Dès l'année 1978, on prévoyait une augmentation du tourisme au Canada et une diminution du nombre de Canadiens se rendant aux États-Unis.

Il y a cependant beaucoup à faire pour améliorer la situation dans cet important secteur de l'économie, dont les rentrées en devises se classent au cinquième rang des industries nationales. Ce secteur emploie une forte main-d'œuvre (88,000 employés en 1976 directement ou indirectement). Il assure des emplois dans les régions éloignées offrant peu d'autres possibilités de ce point de vue et il procure une situation à un grand nombre de travailleurs urbains sans spécialité.

Outre une augmentation des crédits à mettre à la disposition de l'Office de tourisme du Canada, le **Comité recommande qu'un groupe de travail fédéral-provincial soit créé pour étudier tous les éléments de l'industrie touristique.** Il devra recommander aux deux niveaux de gouvernement de chercher à améliorer la compétitivité de ce secteur industriel fragmenté et négligé qui, au total, a des répercussions considérables sur la balance des paiements du Canada avec les États-Unis.

#### Le salaire minimum et les problèmes qu'il pose

Le taux relativement élevé du salaire minimum du Canada par rapport à celui des États-Unis a provoqué au Canada une baisse de compétitivité en créant une pression à la hausse sur le niveau général des salaires. Mais c'est dans l'industrie touristique que le salaire minimum exerce la plus grande influence.

Comme le montre le Tableau 6, le salaire minimum moyen au Canada est passé, au cours de la décennie allant de 1967 à 1976, de 75% à 120% du salaire minimum américain.

Tableau 6  
Indices des salaires minimums

	CANADA			ÉTATS-UNIS	
	Fédéral	Composite <sup>1</sup>	Évolution de l'indice composite d'une année <sup>3</sup> à l'autre	Fédéral	Évolution d'une année à l'autre
1967	75.7	73.8	4.8	87.5	
1968	75.7	78.6	6.5	100.0	14.3
1969	75.7	86.9	11.1	100.0	0
1970	100.0	100.0	14.9	100.0	0
1971 <sup>2</sup>	103.1	108.3	8.3	100.0	0
1972	109.4	116.1	7.2	100.0	0
1973	118.8	126.5	9.0	100.0	0
1974	137.5	146.4	15.7	125.0	25.0
1975	162.5	183.4	25.3	131.3	5.0
1976	181.3	205.6	12.1	143.8	9.5

1. Les taux provinciaux (90%) sont pondérés par la population active provinciale de 1975; la pondération au niveau fédéral est de 10%.

2. Les indices de 1966 à 1971 sont tirés du Rapport de la Commission des prix et des revenus.

3. Année 1970 = indice 100.

Sources: Différents numéros de la Gazette du travail. Rapport final de la Commission des prix et des revenus U.S. Statistical Abstract, 1977, p. 411.

Au milieu de l'année 1977, le salaire minimum moyen dans les provinces canadiennes était de \$2.85 l'heure, ce qui est beaucoup plus élevé que la plupart des États américains limitrophes, et de 15% supérieur au salaire minimum fédéral aux États-Unis qui est de \$2.50 l'heure. En 1978, le salaire minimum fédéral du Canada était de \$2.90 alors que celui du Québec s'élevait à \$3.25. En outre, la législation américaine qui régit le salaire minimum prévoit beaucoup plus d'exceptions que les lois canadiennes, si bien que les différences réelles sont encore plus marquées que ne l'indiquent les différences de taux. Aux États-Unis, par exemple, les petites entreprises sont dispensées du salaire minimum.

Les augmentations du salaire minimum ont des répercussions importantes. Tout d'abord, elles exercent une forte pression à la hausse sur les salaires situés justes au-dessus de ce minimum, et, avec le temps, sur tous les taux de salaires dans la mesure où les échelles supérieures sont rajustées de façon à maintenir des écarts depuis longtemps établis. En deuxième lieu, elles se répercutent directement sur les coûts et réduisent l'emploi dans les industries de fabrication et des services où les salaires sont bas. Des études effectuées aux États-Unis ont montré que les lois régissant le salaire minimum ont eu, tant à l'échelle de la nation que de l'État, des répercussions néfastes sur le niveau de l'emploi.

L'un des secteurs les plus touchés par le taux élevé du salaire minimum au Canada est l'hôtellerie et la restauration. A ce propos, M. R. K. Groome de l'organisation Hilton a fait la déclaration suivante au Comité:

«Nous avons maintenant le salaire minimum le plus élevé en Amérique du Nord. Le salaire minimum fédéral est, si je ne m'abuse, de \$3 et deux des provinces sont à ce niveau également, alors que le salaire minimum le plus élevé aux États-Unis est de \$2.50 ou \$2.60. Donc, il y a automatiquement disparité entre notre niveau de salaire et le leur» (II, 21:41)

En outre, les répercussions du salaire minimum sont accentuées par la faible exemption prévue pour les pourboires. Aux États-Unis, on prévoit, en règle générale, pour l'employeur une exemption de 50% du salaire minimum au titre des pourboires. Dans un État où le salaire minimum est de \$2.50, on estimera qu'un veilleur de nuit reçoit le salaire minimum si son employeur lui verse \$1.25 de l'heure. Au Canada, la déduction autorisée est inférieure et elle est généralement calculée sur une base plus élevée. Seuls le Québec et l'Ontario ont prévu une déduction. En 1976, au Québec, pour un employé qui touche des pourboires, la différence était de 40¢ sur un salaire minimum de \$3.15 (pour les employés âgés de plus de 18 ans). En Ontario, pour un salaire minimum de \$2.65 de l'heure, on ne tient compte des pourboires que pour l'établissement du salaire minimum des serveurs et serveuses travaillant dans un débit de boisson licencié. Pour ces travailleurs, le salaire minimum était de \$2.50 de l'heure, soit une déduction de 15¢. Le budget de l'Ontario de 1978 a prévu une certaine amélioration des exemptions au titre des pourboires, mais le régime reste beaucoup plus restrictif que celui des États-Unis.

Des témoins représentant l'industrie touristique ont indiqué qu'il n'était pas rare que le salaire de base des serveurs dans les restaurants et les débits de boisson soit triplé ou quadruplé par les pourboires. M. Groome a déclaré que «certains serveurs de grands restaurants gagnaient \$20,000 par an, dont \$12,000 à \$13,000 en pourboires». (II, 21:21) Quelles que soient les répercussions générales du salaire minimum sur l'emploi et les prestations sociales des travailleurs marginaux, les plus grands défenseurs de la législation en ce domaine seraient bien en peine de justifier une augmentation de revenu pour les employés qui tirent des pourboires que leur procure l'industrie hôtelière, autant que ce que touchent beaucoup d'autres employés.

Au départ, la législation sur le salaire minimum visait à améliorer le sort des employés mal rémunérés. Certains témoins se demandaient si les avantages prévus dans cette législation avaient été atteints et si celle-ci constituait le meilleur moyen d'y parvenir. M. John Bulloch, président de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, a résumé ce point de vue de la façon suivante:

«A mon avis, il est absurde d'avoir au Canada des salaires minimums plus élevés qu'aux États-Unis. Il doit y avoir de meilleurs moyens de s'attaquer aux problèmes sociaux de ceux qu'on appelle «les travailleurs pauvres» que l'imposition du salaire minimum, qui est un moyen très inefficace. Il y a des situations où, par exemple, une différence de 60 cents de l'heure entre Montréal et le taux imposé aux États-Unis, dans le cas d'entreprises engagées dans des types de fabrication assez standardisée, pousse simplement des entreprises à s'installer aux États-Unis.» (II, 22:20, 21)

La Fédération a prétendu que le salaire minimum avait réduit le nombre d'emplois disponibles pour ce groupe et qu'en particulier, de nombreux emplois faiblement rétribués, généralement confiés à des apprentis qui recevaient une formation susceptible d'augmenter ultérieurement leur revenu, ont été supprimés. Le fort taux de chômage chez les adolescents semble résulter partiellement des conséquences de la législation sur le salaire minimum. Ce point de vue a récemment été reconnu par plusieurs provinces qui ont adopté des programmes visant à accorder des subventions aux employeurs qui embaucheraient des étudiants. L'Ontario et le Québec, par exemple, leur versent une partie du salaire d'un étudiant permettant ainsi aux entreprises d'utiliser des jeunes inexpérimentés ou apprentis qu'elles ne pourraient rétribuer au salaire minimum.

En comparant le taux du salaire minimum aux États-Unis et au Canada, il ne faut cependant pas oublier que le gouvernement américain distribue des bons d'alimentation et accorde d'autres avantages aux familles à faible niveau, leur permettant ainsi d'arrondir leur budget. Dans la mesure où l'écart entre le salaire minimum canadien et américain est comblé, il faudra directement aider les familles canadiennes à faible revenu à boucler leur budget. C'est par ce biais que la compétitivité canadienne serait restaurée plutôt qu'au moyen d'un salaire minimum plus élevé au Canada qu'aux États-Unis.

L'écart actuel entre le salaire minimum canadien et américain a contribué à relever d'environ 24% le salaire moyen dans l'industrie touristique canadienne par rapport à celui des États-Unis. Les écarts sont tellement marqués dans un certain nombre de provinces qu'ils ne pourront être comblés qu'au bout de plusieurs années. Les législateurs canadiens fédéraux et provinciaux devraient être davantage conscients des pressions à la hausse qu'exerce le taux de salaire minimum sur les autres

échelles de salaire. De façon à assurer la compétitivité de leurs industries, ils devraient comprendre qu'il est important de surveiller l'évolution du salaire minimum dans les États américains limitrophes afin de s'assurer que le salaire minimum au Canada ne dépasse pas le leur. Rien ne justifie à cet égard que le Canada soit un chef de file en Amérique du Nord.

**C'est pourquoi le Comité recommande de freiner les augmentations du salaire minimum au Canada de façon que l'écart avec celui des États-Unis, et en particulier avec les États concurrentiels du nord, soient peu à peu comblé. Ce faisant, il sera nécessaire d'adopter des programmes visant à compléter le budget des familles canadiennes à faible revenu.**

#### **4. Petites entreprises**

Les petites entreprises sont la principale source de production au Canada. Bien qu'elles prédominent dans les secteurs des services et du tourisme, elles représentent 80% des industries manufacturières. Cependant, malgré leur très grand nombre, les petites entreprises emploient moins de 20% de toute la main-d'œuvre du secteur manufacturier et interviennent pour moins de 15% dans la valeur totale des livraisons de produits manufacturés.\* Comme le Canada n'a pas de définition juridique des petites et moyennes entreprises, on ne peut s'appuyer avec certitude sur les données statistiques.

Dans un certain nombre d'industries, les milieux géographique et démographique jouent en faveur du producteur qui exploite un petit marché local. La proximité des marchés est un élément capital pour l'industrie manufacturière secondaire. Les coûts de transport sont un avantage additionnel et le seront de plus en plus compte tenue de la hausse des coûts de l'énergie, comme M. John Bulloch, président de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, le rappelait au Comité en ces termes:

«Les entreprises seront plus petites et leur composition aura un caractère plus régional que national, compte tenu de l'influence grandissante des coûts de transport liés à l'énergie. On assistera au début des années 1980 à une croissance des petites entreprises qui seront plus rentables et plus complexes et qui s'implanteront au niveau régional à cause des coûts de transport: fabriques de ciment et de briques, boulangeries, et ainsi de suite.» (II, 22:11)

Au cours des années, un certain nombre de programmes gouvernementaux ont été mis en œuvre pour offrir diverses formes d'aide et d'appui, mais ils n'ont eu que des effets assez sporadiques. Fait plus grave pour l'ensemble des petites entreprises, on déplore l'absence d'une entité centrale gouvernementale à laquelle elles pourraient faire appel pour la défense et la promotion de leurs intérêts, comme la *Small Business Administration* dont se sont dotés les États-Unis.

Les petites entreprises canadiennes font face à des problèmes particuliers. Leurs ressources financières sont réduites et elles ont donc beaucoup de mal à emprunter pour profiter d'occasions spéciales. La paperasserie que réclament les deux paliers de gouvernement se révèle très onéreuse. Les petites entreprises canadiennes se plaignent de ce qu'un grand nombre de filiales américaines installées au Canada n'ont pas le droit de sous-traiter tarissant ainsi une importante source de commandes.

\* Étude de documentation pour le Conseil des sciences du Canada, avril 1973, étude spéciale n° 26: *Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle*, p. 171.

Pour comprendre les préoccupations de l'ensemble des petites entreprises et évaluer leur potentiel dans le domaine du commerce avec les États-Unis, le Comité a invité la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, constituée il y a dix ans pour représenter les petites entreprises, à témoigner devant lui.

Il est intéressant de constater que d'autres témoins représentant d'importantes entreprises privées partageaient bon nombre des préoccupations de M. Bulloch, notamment la nécessité de comprimer les coûts unitaires, le relèvement excessif du salaire minimum et ses effets, le coût de l'emprunt, la surévaluation du dollar canadien et, en général, la nécessité d'accroître l'efficacité.

Le travail de la Fédération donne déjà des résultats tangibles au palier gouvernemental. Le premier geste d'importance a été la création du Ministère d'État de la petite entreprise qui a pris des mesures dans un certain nombre de domaines intéressant ce secteur d'activité. A la suite de quoi, on a constaté qu'on devait maintenant consacrer moins de temps à remplir les formulaires qu'exige le gouvernement. Un service visant à fournir des conseils en matière de gestion, le service consultatif pour petites entreprises, a été qualifié «d'excellent» par M. Bulloch. On a constitué une banque subventionnée par le gouvernement fédéral et destinée à la petite entreprise, la Banque Fédérale de développement des petites entreprises, et M. Bulloch affirme «qu'elle fait du bon travail» (11, 22:33). La Fédération estime toutefois qu'on ne doit s'adresser à la Banque fédérale de développement qu'en dernier ressort et que la toute première source de financement doit demeurer le système bancaire privé. Pour aider davantage les petites entreprises, le gouvernement a proposé la création de sociétés d'investissement dans les entreprises. Elles bénéficieraient de réductions d'impôt spéciales afin de favoriser la mise en commun du capital-risque.

M. Bulloch a attiré l'attention sur la forte proportion de produits d'exportation qui sont fabriqués par la petite entreprise japonaise, soit 40%, et a établi une comparaison qui nous est défavorable. Il a affirmé avec beaucoup de conviction que les petites entreprises canadiennes n'ont pas exploité tout leur potentiel en matière d'exportation, notamment vers les États-Unis, et qu'il faut bien reconnaître que le très fort rendement de la petite entreprise japonaise reflète la force de l'industrie manufacturière secondaire de ce pays, secteur dans lequel le Canada doit reconnaître sa faiblesse. Par contre, dans des domaines où le Canada enregistre un excellent rendement à l'exportation, comme ceux des produits de l'industrie automobile, de l'exploitation minière, du raffinage du minerai, de la fonderie ou du contre-plaqué, seules les grosses sociétés peuvent installer de grandes industries de capitaux et recourir à des méthodes de production intégrée.

En réponse à une question adressée à ses membres pour savoir comment la petite entreprise canadienne réagirait à la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, la Fédération a reçu dix mille réponses. Chose étonnante, un peu moins de la moitié favorisait le libre-échange, ce qui signifie que les petites entreprises acceptent beaucoup plus volontiers cette idée que les grosses sociétés que le Comité a entendues. M. James Conrad de la Fédération a expliqué ce résultat en ces termes:

Le chef de petite entreprise est prêt à soutenir la concurrence lorsque les tarifs sont bas. Il exerce son activité dans un cadre concurrentiel, et il est prêt à soutenir la concurrence, à accroître ses ventes aux États-Unis. (II, 22:27)

On a insisté dans le présent rapport sur la nécessité de rationaliser l'industrie manufacturière canadienne et de parvenir à une production d'échelle. Il est toutefois important de souligner que compte tenu des technologies modernes qui nécessitent des capitaux élevés, la production d'échelle n'est plus fonction de l'importance de l'entreprise ni du grand nombre d'employés. Il faut une production spécialisée et des marchés appropriés. L'expérience japonaise en ce qui concerne les exportations par la petite entreprise laisse supposer qu'un pas vers le libre-échange avec les États-Unis pourrait offrir d'intéressantes possibilités aux entreprises manufacturières canadiennes en leur permettant d'accroître leur production et de multiplier les ventes. La réaction de la Fédération est un indice encourageant de sa disposition à relever le défi.

## V LES MESURES NON TARIFAIRES

Ces dernières années, les mesures non tarifaires ont constitué des obstacles de plus en plus sérieux au commerce, se révélant souvent plus efficaces et moins visibles que les droits de douane pour détourner les importations et beaucoup plus difficiles à contrôler sur le plan international.\* Si, comme on s'y attend, les tarifs douaniers sont abaissés à l'issue des négociations commerciales multilatérales du GATT, les mesures non tarifaires auront un effet encore plus accentué sur les échanges commerciaux. Les négociateurs du GATT le savent et ils sont décidés à traiter cet aspect de la question aussi bien que celui des tarifs douaniers.

Entre le Canada et les États-Unis, les mesures non tarifaires ont eu jusqu'à présent des répercussions moins importantes que celles des tarifs douaniers sur l'évolution des échanges bilatéraux. Cela est particulièrement vrai par rapport aux échanges de ces deux pays avec le Japon ou avec la Communauté européenne. Néanmoins, l'un et l'autre s'appliquent réciproquement un certain nombre de mesures non tarifaires. M. Tom Burns, du ministère de l'Industrie et du Commerce, a dit au Comité que l'arsenal des mesures non tarifaires américaines était plus gênant pour les Canadiens que nos mesures non tarifaires ne l'étaient pour les Américains. (I, 19:21) L'Appendice II présente une liste des principales mesures non tarifaires dénoncées par les deux pays dans le cadre de la procédure de notification du GATT. Elles comprennent les évaluations en douane, les droits compensateurs, les contingentements, les normes sécuritaires et sanitaires, les subventions et les marchés d'État.

### 1. Le service des douanes

#### a) Le système américain

L'obstacle non tarifaire américain qui, d'après les fonctionnaires et les dirigeants d'entreprises canadiens influe sensiblement sur les exportations canadiennes, est le service américain des douanes. Les exportateurs canadiens se sont plaints des longs délais (pouvant parfois atteindre deux ans) qu'imposaient les douaniers américains avant de rendre une décision officielle concernant une classification tarifaire. Une fois obtenue, cette décision détermine le taux applicable à l'expédition en cause et donne plus de certitude quant aux droits qui devront être acquittés sur les expéditions futures puis qu'une décision concernant un produit ne peut être modifiée sans préavis et procédure conformes. Malheureusement, chaque décision n'est pas applicable à tous les produits semblables importés par les autres sociétés. Les expéditeurs doivent obtenir chacun une décision pour éviter toute incertitude de

\* Les obstacles non tarifaires sont généralement définis comme étant des politiques, des lois, des règlements ou des pratiques qui ont pour effet de restreindre les importations. On peut élargir la définition pour y inclure les limitations volontaires des exportations et les contingentements des importations et des exportations.

classification. En outre, ils peuvent connaître des délais s'échelonnant de quelques mois à plusieurs années entre le moment où la cargaison arrive aux États-Unis et celui de l'appréciation des biens, qui permet de déterminer les taux du droit à payer.

Une fois ce taux établi, le total du droit à payer dépend de l'évaluation des biens. Les Américains appliquent trois méthodes d'évaluation. L'«ancien système» reste en vigueur pour une liste spéciale d'environ 1,000 produits. Il évalue le produit à sa valeur à l'exportation ou à l'étranger, selon le plus élevé de ces deux chiffres. La valeur à l'étranger est la valeur du produit au dernier niveau du processus commercial, où *tout le monde* peut l'acheter. Si des prix différents sont appliqués aux clients suivant leur importance, la valeur du produit sera établie en fonction du prix pratiqué par le petit détaillant, car par définition, l'escompte sur les grosses commandes est réservé à certains acheteurs. Dans la pratique, on ignore les escomptes consentis sur les grosses commandes. Cet ancien système d'évaluation, qui s'applique, entre autres produits, aux pièces d'automobile de service après vente, a pour effet d'augmenter sensiblement le droit à payer. Des fonctionnaires ont dit au Comité qu'il constituait l'un des principaux obstacles non tarifaires dont ils souhaitaient discuter avec les États-Unis à Genève.

Le nouveau système américain d'évaluation couvre l'ensemble des autres biens. Il assure une protection moindre, mais il arrive fréquemment que pour déterminer le montant du droit à acquitter, on inclue dans l'évaluation des coûts qui s'appliquent à des ventes intérieures et à des ventes à l'exportation, mais non à la vente en cause. On en trouve un exemple dans les coûts de l'entreposage au Canada qui ne s'appliquaient pas aux ventes à l'exportation vers le port en question. Aussi bien dans l'ancien que dans le nouveau système, les douanes américaines jouissent d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer la valeur des transactions entre deux sociétés, ou même à l'intérieur d'une seule.

Le troisième système d'évaluation, qu'ont étudié de très près les industriels de la Communauté européenne, est appelé «système du prix de vente américain». Cependant, il s'applique principalement aux produits chimiques dérivés du benzène qui, actuellement, ne sont pas exportés vers les États-Unis.

#### b) Le système canadien

Les douanes canadiennes diffèrent des douanes américaines. La plupart des décisions de classification sont prises par le douanier au moment de l'arrivée du produit au Canada. L'importateur a le droit d'interjeter appel de cette décision dans un délai de 90 jours. Il est rare que le ministère du Revenu réforme la décision d'un douanier. Il semble que ce système engendre davantage d'incertitude pour les importateurs que le système des décisions provisoires utilisé par les États-Unis.

Le système canadien d'évaluation est fondé sur la juste valeur marchande des biens analogues vendus sur le marché intérieur du pays exportateur. Ce système exige absolument que la valeur considérée pour déterminer le droit à payer ne soit pas inférieure à celle du prix de vente aux acheteurs canadiens, à l'exclusion de tous les frais qui peuvent s'accumuler après que le bien a quitté le point d'entrée au Canada. Le volume et le niveau des transactions sont pris en compte dans le calcul. Les États-Unis ont critiqué cette procédure d'évaluation dans le cas où il n'existe pas

de commerce semblable dans le pays d'origine. Dans une telle éventualité, la procédure consiste à ajouter aux coûts de production un montant correspondant au profit normal qui serait réalisé sur une telle vente. Les Américains estiment que les évaluations qui en résultent sont trop élevées. Les exportateurs américains se plaignent également de ce que cette procédure les oblige à divulguer aux douaniers des renseignements confidentiels, ce qui pourrait engendrer des poursuites à leur encontre en application des dispositions antidumping ou du droit compensateur. Le fait que les douaniers canadiens soient tenus par serment de respecter la confidentialité des renseignements fournis n'apaise guère leurs inquiétudes. Les douaniers canadiens sont les seuls à exiger autant d'informations des compagnies exportatrices étrangères.

Étant donné la similitude des pratiques commerciales canadiennes et américaines et l'intensité du commerce entre les deux pays, **des efforts bilatéraux pour assurer l'homogénéité des deux systèmes d'évaluation devraient être tentés. Un code prévoyant un traitement réciproque pour les situations semblables serait plus facile à négocier et à mettre en application si les systèmes étaient plus compatibles.**

## **2. Le droit compensateur**

La loi américaine sur le droit compensateur préoccupe considérablement le Canada. Elle n'est pas totalement conforme au GATT dans la mesure où elle n'exige pas la preuve qu'un «préjudice» matériel a été causé à l'industrie intérieure avant l'imposition d'un droit spécial visant à compenser les subventions étrangères qui influent sur les prix à l'exportation. Cette particularité du droit compensateur américain est techniquement justifiée dans la mesure où le système américain est antérieur aux dispositions du GATT. Pourtant, lorsqu'en 1974 les États-Unis ont étendu l'application de cette loi aux biens non passibles de droit, ils ont été obligés d'y inclure la disposition concernant le préjudice causé en égard à ces biens.

La disposition concernant le préjudice a été intégrée au code antidumping et son application a empêché certains abus. Par exemple, en 1973, l'ALCOA a déposé une plainte pour vente à perte contre les exportations de l'ALCAN vers les États-Unis. Bien que la Commission du tarif ait décidé que du point de vue technique, il y avait eu vente à perte, aucun préjudice n'a été constaté et par conséquent, aucun droit antidumping n'a été imposé. **C'est pourquoi les participants aux actuelles négociations sur les tarifs douaniers devraient essayer de persuader les États-Unis de faire en sorte que leur loi sur le droit compensateur soit conforme aux dispositions de l'article VI du GATT.**

Une autre difficulté que suscite le droit compensateur, c'est qu'on ne sait pas exactement dans quelle mesure il est applicable. De toute évidence, il l'est en cas de subvention générale ou de privilèges fiscaux liés aux exportations, comme le système de dispense du droit pour les automobiles qui a précédé le pacte de 1965. Cependant, tous les régimes fiscaux ou toutes les subventions qui influent sur les coûts mettent indirectement en cause la compétitivité des produits canadiens aux États-Unis.

En 1973, le Trésor américain, saisi d'une plainte, a décidé que les exemptions de taxe municipale, l'aide provenant de l'*Industrial Estates Limited* en Nouvelle-Écosse et les subventions fédérales régionales accordées à la société Michelin constituaient

une prime à l'exportation. Un droit compensateur de plus de 6% a alors été imposé; le montant du droit a été ajusté en fonction d'un certain nombre de facteurs et actuellement, il se situe entre 2% et 3%. Jusqu'à maintenant, Michelin a versé plus de \$6 millions à ce titre. La société a continué à interjeter appel et l'affaire est toujours devant les tribunaux. A propos du préjudice et de la tendance de pratiques semblables à se répandre aux États-Unis dans cette affaire, M. A. V. Peters, de la société Michelin, a fait le commentaire suivant:

«Lorsque nous avons soulevé cette question de préjudice lors d'une discussion avec des représentants du Trésor... on nous a dit que la question était sans aucun rapport avec le sujet. Lorsque nous avons soulevé la question de l'aide fournie par les États-Unis—dans certains États, parce qu'aux États-Unis, c'est très souvent une question locale—il s'agissait d'une aide beaucoup plus importante que celle que nous recevions au Canada. La réponse a toujours été que cela n'avait rien à voir.» (II, 24:10)

**Le Comité estime que dans les discussions bilatérales avec les États-Unis ainsi que dans les négociations multilatérales sur les tarifs douaniers, il faudrait en priorité faire le départ de façon rigoureuse entre les subventions véritables qui favorisent l'expansion des exportations et les subventions qui n'ont que des répercussions minimales sur les prix à l'exportation et qui n'interviennent qu'incidemment dans les programmes visant d'autres objectifs légitimes.** En 1977, le Canada a promulgué sur le droit compensateur ses propres règlements qui sont conformes aux dispositions du GATT. Il est évident que si les États-Unis élargissent sensiblement la portée de ce droit, le Canada prendra des mesures de rétorsion. Les deux parties n'ont rien à gagner du resserrement du commerce qui en résulterait ni à l'échec d'objectifs légitimes comme le développement régional.

La constitution aux États-Unis en 1971 de la *Domestic International Sales Corporation (DISC)* a été le point de départ d'une série de mesures de rétorsion. Le gouvernement canadien a riposté en réduisant le taux d'imposition des sociétés dans le secteur manufacturier. En septembre 1972, il a également instauré le Programme de surveillance des importations visant à reférer les réductions d'impôt liées aux exportations, comme le fait le DISC. Selon les représentants de l'Association des importateurs canadiens, le Programme de surveillance constitue en lui-même un obstacle au commerce. Lorsque la valeur des biens importés dépasse \$10,000, l'importateur doit fournir des renseignements sur les avantages fiscaux dont il a bénéficié ainsi que sur leurs répercussions sur les prix. A défaut d'une telle déclaration, les biens peuvent être importés moyennant un dépôt de \$100 par expédition. Le programme de surveillance a constitué une préparation prudente à une «guerre du droit compensateur».

Le gouvernement américain s'est également préparé à une telle éventualité. La loi américaine de 1974 sur le commerce prévoit un certain nombre de vastes pouvoirs qui auraient pu freiner sensiblement les échanges s'ils avaient été interprétés dans une optique protectionniste. L'article XIX du GATT autorise des mesures de sauvegarde en cas d'urgence, lorsque les importations provoquent ou menacent de provoquer un préjudice matériel. Dans la loi de 1974, les procédures prévues en vertu de cette disposition dérogatoire sont devenues plus protectionnistes, le président étant davantage obligé de prendre des mesures restrictives dans le cas où la Commission du commerce international estime que les importations provoquent ou peuvent provoquer un préjudice. De plus, le président a été investi du pouvoir d'agir lorsque

la politique commerciale d'un autre pays provoque des restrictions ou des discriminations à l'encontre du commerce américain, lorsqu'un producteur refuse arbitrairement de vendre un produit de base, lorsque des subventions ou impôts étrangers influent indûment sur le commerce américain et lorsque des pratiques «injustes» de commercialisation désorganisent une industrie américaine. Ces pouvoirs sont si vastes que la loi américaine ne peut plus réellement empêcher le président de mettre en œuvre une politique protectionniste. Ces pouvoirs ont en outre été renforcés par une augmentation considérable des effectifs du personnel d'exécution. Dans le *Journal of World Trade Law*, un commentateur faisait remarquer en 1974 que les effectifs du personnel chargé de traiter les plaintes antidumping et les plaintes relatives au droit compensateur avaient été multipliés par 10 au cours des deux années précédentes.

Heureusement, cette «guerre» ne s'est pas déclenchée, et l'affaire Michelin n'a pas été le point de départ d'une série de cas semblables. Même si cet état de chose profite aux deux pays, la société Michelin estime être la victime de manœuvres gouvernementales, comme en témoignait le commentaire suivant de M. Peters:

«J'ai l'impression qu'on m'incite discrètement à amener la société à renoncer. Bref, cette histoire devient embarrassante. Puisqu'on s'est rendu compte que cette décision était défavorable à Michelin, il est tout à fait concevable qu'il ait fallu donner l'assurance que ces droits compensateurs ne seraient pas imposés à d'autres sociétés, ce qui semble satisfaire tout le monde sauf Michelin». (II, 26:9)

Le gouvernement canadien peut fournir des renseignements conformes au droit canadien et au protocole international, mais il ne peut assurer qu'une aide limitée à une société aux prises avec un droit étranger et, au niveau diplomatique, il a judicieusement concentré ses efforts sur l'instauration d'un contexte plus favorable à l'industrie canadienne dans son ensemble.

### 3. Les mesures antidumping

De même que les mesures concernant le droit compensateur, les mesures antidumping américaines diffèrent des mesures canadiennes, du fait que la loi américaine est entrée en vigueur avant l'élaboration d'un code international dans le cadre du GATT. L'interprétation du mot «préjudice» pourrait susciter des divergences considérables. Selon le droit canadien, il faut que la vente à perte soit la cause *principale* d'un préjudice *matériel*; la loi américaine retient simplement l'existence d'un préjudice causé par l'importation de biens vendus à perte, et les autorités compétentes jouissent d'une plus grande liberté pour déterminer ce qui le constitue. Les témoins ont cependant indiqué que jusqu'à maintenant, dans la pratique, ces mesures avaient été appliquées de façon analogue dans les deux pays.

Une autre différence tient au fait qu'aux États-Unis, le Secrétaire du Trésor peut déclencher une enquête antidumping dès qu'un représentant d'un secteur industriel a porté plainte. Au Canada, le sous-ministre du Revenu doit tout d'abord s'assurer avant d'agir qu'il est prouvé que la vente à perte a affecté *l'ensemble* des producteurs canadiens. D'autre part, la loi américaine impose un délai pour l'application de la mesure antidumping. Au Canada, les décisions ont été considérablement plus lentes à intervenir jusqu'à ce que, récemment, le ministère du Revenu national adopte pour le traitement des plaintes des lignes directrices dans lesquelles on trouve

des délais semblables à ceux qu'a retenus la pratique américaine. Les principales doléances des exportateurs canadiens concernent le coût élevé et la longue période d'attente qu'implique une action en réparation. Par ailleurs, les importateurs canadiens se plaignent du trop grand zèle des autorités canadiennes antidumping dans les cas présumés de vente à perte.

De 1969 au milieu de l'année 1977, le Canada a étudié 44 affaires antidumping impliquant des exportateurs américains, soit environ 5 par an. Jusqu'à une date récente, la fréquence des enquêtes américaines était du même ordre. Cependant, la portée d'autres enquêtes en matière de préjudice a largement dépassé les limites de la définition traditionnelle de la vente à perte et du droit compensateur qu'on trouve à l'article 337 de la loi américaine sur le commerce. Selon cet article, la Commission du commerce international peut s'opposer aux méthodes injustes de concurrence et aux actes injustes dans l'importation de biens aux États-Unis. Les importations peuvent être restreintes lorsqu'une pratique commerciale a pour effet réel ou éventuel de détruire une industrie américaine, et de lui porter un préjudice considérable ou d'empêcher son implantation. Depuis l'entrée en vigueur de la loi américaine sur le commerce au début 1975, plus de 20 enquêtes ont été effectuées aux termes des pouvoirs conférés par cet article.

A quelques reprises, notamment au cours de l'enquête antidumping sur l'industrie automobile américaine de 1975, le Canada s'est plaint de ce que les procédures antidumping américaines n'étaient pas conformes au code du GATT. Étant donné que la loi américaine est antérieure à ce code, il ne peut être question d'assurer une conformité parfaite entre l'une et l'autre. Dans le cas de l'industrie automobile, la plainte formulée par un membre du Congrès au nom de l'UAW a suffi pour déclencher une enquête. Le Canada prétend, avec d'autres pays, que dans ce cas, il n'y avait pas eu plainte au nom d'un secteur industriel, comme le prévoit le code.

Malgré tout, dans l'ensemble, la situation s'est améliorée dans le domaine de la lutte antidumping. Avant le «*Kennedy Round*» sur les négociations commerciales multilatérales, les dispositions à cet égard constituaient un obstacle considérable au commerce entre le Canada et les États-Unis. Selon un fonctionnaire canadien, le succès de ces négociations a eu un effet bénéfique sur les procédures antidumping américaines, dont elles ont supprimé tous les pires excès. Le Comité reconnaît toutefois que dans les négociations du GATT, **le Canada devrait poursuivre ses efforts pour amener les États-Unis à élargir leur disposition relative au «préjudice» en cas de dumping de façon à la rendre conforme au code du GATT.**

#### **4. Les marchés d'État**

Du fait du développement constant de l'activité économique des gouvernements en Amérique du Nord, la politique des marchés d'État constitue, ou peut constituer, une sérieuse mesure de dissuasion pour le commerce bilatéral. Les deux gouvernements fédéraux donnent en effet la préférence à la production intérieure. Le gouvernement américain applique généralement le *Buy American Act* de 1933 en accordant aux offres américaines une marge préférentielle de 6% par rapport aux offres étrangères (droits compris); cette marge préférentielle passe à 12% lorsque l'offre émane d'une petite entreprise américaine. En réalité, ces pourcentages

représentent le seuil inférieur de la discrimination et certains gros ministères pratiquent des taux préférentiels plus élevés. Les autorités municipales et les gouvernements des États manifestent officieusement ou officiellement des préférences dans leurs politiques d'approvisionnement.

En 1977, on a présenté au Congrès américain un bill visant à étendre et à renforcer le *Buy American Act*. S'il est adopté, il interdira pratiquement l'accès des produits canadiens aux États-Unis, à l'exception de ceux qui sont destinés à la défense tant pour les marchés fédéraux que pour une grande partie de ceux des États et des autorités locales. Par exemple, les taux préférentiels de 6 à 12% passeraient de 15 à 20%, et la proportion du contenu américain requis passerait de 50 à 75%. De plus, certains projets d'États et de municipalités financés par des fonds fédéraux ont été soumis à des contrôles plus sévères qui imposent le strict respect des dispositions «*Buy American*» pour tous les marchés. En 1977 et 1978, les États ont ajouté à ces mesures fédérales sur les marchés d'État une multitude de lois parallèles favorisant l'achat des produits locaux.

Comme on l'a déjà dit, les pouvoirs publics canadiens appliquent également des marges préférentielles à leurs marchés. Le gouvernement fédéral accepte une prime de 10% de la différence du contenu étranger entre deux offres, comme l'explique l'exemple ci-dessous fourni par le ministère des Approvisionnements et Services, dans lequel

«... deux soumissions ont été présentées par des entreprises canadiennes, l'une de \$100, y compris une participation étrangère de \$20, et l'autre de \$96, y compris une participation étrangère de \$80. La différence d'évaluation de la participation étrangère avec laquelle le M.A.S. est autorisé à fonctionner est calculée en prenant 10% de la différence entre les deux participations étrangères, c'est-à-dire 10% de \$80 moins 10% de \$20, ce qui fait \$6. Cette différence de \$6 dans l'évaluation de la participation étrangère est ensuite ajoutée au montant de l'offre la plus faible, c'est-à-dire \$6 plus \$96 ce qui fait \$102. Ainsi, un contrat serait adjugé au soumissionnaire à \$100 puisque sa soumission est concurrentielle sur cette base.» (II, 23A:5)

D'ordinaire, les gouvernements provinciaux accordent officieusement ou officiellement une plus grande préférence aux entreprises installées dans la province. Les pratiques des régies provinciales des alcools en matière d'achat ont été citées par les États-Unis aux négociations du GATT comme exemple de barrière non tarifaire qui les préoccupait particulièrement.

De part et d'autre de la frontière, les préférences pour la production intérieure sont étayées par un ensemble d'autres mesures protectrices. Pour de nombreux contrats canadiens, les sociétés étrangères ne sont pas invitées à présenter d'offre; si le produit doit être fourni rapidement, l'appel d'offres peut ne concerner que les entreprises locales; pour certains contrats, on exige un minimum de contenu canadien. Aux États-Unis, les gros contrats sont contrôlés et les décisions peuvent être modifiées dans l'intérêt national». M. Allan V. Orr, de l'*Atlas Steels*, a indiqué au Comité que les aciers étrangers à usage spécial pouvaient être exclus par la loi des contrats concernant la défense des États-Unis.

Les pratiques des organismes administratifs élargissent la portée de la *Buy American Act*. La *Rural Electrification Authority* prête des fonds à des compagnies de téléphone à un taux d'intérêt très faible, mais ces fonds doivent être consacrés à l'achat de biens d'équipement. Une préférence de 6% est accordée au matériel qui a

51% de contenu américain. Étant donné que c'est la *Western Electric* qui approvisionne le réseau Bell, le marché des compagnies indépendantes de téléphone est l'un des seuls grands marchés de matériel de télécommunication qui reste. Si une société canadienne comme *Northern Telecom* souhaite se faire une place sur ce marché, elle doit créer une filiale pour produire aux États-Unis.

C'est le lien d'implantation des usines et non les intérêts qui les contrôlent, qui constitue actuellement l'élément clé dans les accords préférentiels des deux pays. La société canadienne Moore est le principal fournisseur de formulaires commerciaux du gouvernement américain, qu'elle approvisionne à partir de ses usines installées aux États-Unis. M. Bruce Sully, de la *Dominion Road Machinery*, a reconnu l'influence des marchés d'État sur la décision prise par sa société de construire une usine aux États-Unis:

«il nous incombe de fabriquer notre produit aux États-Unis surtout parce qu'environ 70% de nos ventes sont destinés à des organismes à caractère politique et que nous sommes sans cesse menacés par le «Buy America Act» et très souvent le «Don't Buy Foreign». (II, 9:15)

M. R. W. Chorlton, de la société Wajax, qui fabrique des pompes à incendie à Seattle et à Montréal, a dit que sa société obtiendrait une production plus rentable avec une seule usine. Mais comme les gouvernements des États et le gouvernement fédéral sont ses principaux clients aux États-Unis, elle perdrait son marché américain si elle décidait de concentrer sa production à Montréal. M. Chorlton a estimé que dans le contexte actuel de la politique canadienne moins protectrice en ce qui concerne les marchés d'État, l'abandon des installations de Montréal et la concentration de la production à Seattle serait une solution avantageuse, notamment si les tarifs douaniers étaient abaissés de part et d'autre.

La fragmentation de la production au Canada du fait des politiques protectrices adoptées par les provinces en matière d'approvisionnement nuit également à la compétitivité du Canada à l'étranger. Lorsque des organismes provinciaux, des sociétés de la Couronne ou des services publics réglementés sont parmi les gros clients d'une société, ils exercent sur elle des pressions pour l'inciter à installer une usine dans la province. Les gouvernements provinciaux seraient prêts à imposer, au profit d'une société privée chargée d'un service public, une taxe implicite, par exemple, sous forme d'augmentation des tarifs qu'elle applique de façon à subventionner la production locale. M. Alfred Powis, président de Noranda, décrit ainsi cette situation:

«Une province peut signaler qu'elle n'achètera un certain produit que s'il est fabriqué dans la province. C'est important en ce qui concerne les fils métalliques et les câbles, par exemple, car si vous voulez les vendre à un service public provincial, il serait préférable de les fabriquer dans cette province.» (I, 36:15)

L'incidence des marchés d'État varie considérablement d'une industrie à l'autre. Pour la plupart des industries, ils ne constituent pas un facteur déterminant, alors que pour le matériel de télécommunication, l'aérospatiale, l'électronique, les fils et câbles, le matériel de centrale électrique et les formulaires commerciaux, ils sont d'une importance cruciale. **La rationalisation des politiques d'approvisionnement aux niveaux fédéral et provincial constituerait une première mesure souhaitable en vue de la mise au point d'un code des marchés d'État. Il faudrait ensuite négocier des accords réciproquement avantageux avec les États-Unis en matière de marchés d'État.**

## 5. L'emballage, l'étiquetage, la conversion au système métrique, les codes de construction et autres normes

Les exigences en matière d'emballage et d'étiquetage peuvent aussi avoir un effet dissuasif sur le commerce. Aux États-Unis, l'application de la réglementation concernant l'étiquetage est beaucoup plus sévère pour les biens importés que pour la production intérieure. Cette dernière fait l'objet de vérifications sporadiques, alors que les biens importés sont examinés en détail au passage de la frontière. Le gouvernement américain s'est plaint auprès du GATT des prescriptions relatives à l'étiquetage bilingue sur les produits de grande diffusion. L'obligation de se conformer à la réglementation sur l'étiquetage du pays d'origine peut également être un facteur d'augmentation des coûts pour les exportateurs éventuels. Par exemple, les formulaires commerciaux doivent porter la mention «Fabriqué aux États-Unis» ou «Fabriqué au Canada». Il n'est pas prouvé que cette information protège le consommateur. Elle a été citée par la société Moore comme l'une des causes de l'insignifiance du commerce bilatéral des formulaires commerciaux. Il y a environ dix ans, les grosses entreprises américaines de bois brut ont appuyé une tentative infructueuse visant à obliger les exploitants canadiens à apposer une marque d'origine sur le bois qu'ils produisent.

La conversion au système métrique nécessite une collaboration constante entre les gouvernements et les industriels des deux pays afin qu'elle n'ait pas de conséquences néfastes sur le commerce bilatéral. Le programme canadien est plus avancé que le programme américain, et les échéances d'adoption du système métrique dans chaque industrie varient selon les deux pays. La Commission canadienne du système métrique a déclaré reconnaître l'importance de l'harmonisation des programmes canadien et américain, et elle entreprend des négociations dans ce but.

Dans les deux pays, les normes de construction et de sécurité et les prescriptions concernant la classification par qualité ont fréquemment des répercussions disproportionnées sur les importations par rapport à la production intérieure. Les politiques fiscales, comme le traitement réservé aux États-Unis aux frais engagés pour les congrès à l'étranger, le DISC, les sociétés commerciales du monde occidental et les subventions régionales constituent également des mesures non tarifaires. Jusqu'à une date récente, la loi américaine sur le droit d'auteur contenait une disposition concernant la fabrication qui limitait la protection aux auteurs, à moins que le livre ou la publication n'ait été fabriqué aux États-Unis. Les fonctionnaires canadiens se sont efforcés d'obtenir une modification de cette loi, et récemment, les Américains ont retiré la disposition en cause. Le changement ne devait intervenir qu'au bout de cinq ans, mais le Canada a obtenu cette exemption immédiatement.

## 6. Conclusions

Il existe une très grande variété de mesures non tarifaires qui peuvent fausser le commerce et le faussent réellement. Certaines sont de toute évidence protectionnistes, tandis que d'autres sont liées à des objectifs sociaux légitimes comme la santé, la sécurité ou le bilinguisme. En période de récession économique, de chômage ou d'inflation, les mesures non tarifaires constituent une solution tentante, car elles sont souvent moins évidentes et plus difficiles à contrôler que les tarifs douaniers. En cas de difficultés économiques, lorsqu'on libéralise les tarifs douaniers, la tentation

d'obtenir une protection comparable grâce aux obstacles non tarifaires peut devenir irrésistible.

Les participants aux négociations commerciales multilatérales du GATT ont essayé de formuler des codes internationaux de conduite pour les différentes catégories de mesures non tarifaires, à savoir les marchés d'État, les subventions et les droits compensateurs, les subventions au développement régional et les normes de production et de sécurité. Dans les négociations du GATT sur le droit compensateur, le Canada insiste auprès des États-Unis pour que ces derniers ajoutent dans leur loi, une disposition sur le préjudice et acceptent une définition de ce que constituent les subventions au développement régional avant de les classer comme telles. Le DISC est une autre question qui pourrait être modifiée à l'issue des discussions de Genève. L'ancien négociateur commercial américain, M. William Eberle, a de son côté lancé une note d'optimisme en indiquant au Comité qu'en vertu du *Trade Act* de 1974, le Congrès est obligé de se prononcer officiellement sur tout accord prévoyant une mesure non tarifaire dans un délai de 90 jours. Il ne pourra plus faire échec à de tels accords en refusant tout simplement de les considérer, comme il l'avait fait après le *Kennedy Round*.

Cependant, il est fort douteux que l'on parvienne à instaurer des mécanismes efficaces de contrôle de l'application des codes de conduite internationale, notamment dans le vaste domaine des marchés d'État. Des mesures de rétorsion sous une forme ou une autre interviendront vraisemblablement si un pays prend des mesures plus strictes tout en restant à l'abri des sanctions internationales. Vu les difficultés rencontrées pour obtenir des résultats dans ce domaine par l'intermédiaire du GATT, **le Comité estime que des négociations bilatérales avec les États-Unis pourraient se révéler pour le Canada comme une solution plus fructueuse et plus réaliste pour parvenir à une entente réciproque avantageuse.**

## VI DEUX EXEMPLES DE LIBRE-ÉCHANGE RESTREINT

L'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense et l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile sont deux accords sectoriels de libre-échange restreint entre les deux pays. Bien que ces deux programmes aient profité à l'industrie et au commerce canadien, chacun accuse à l'usage, de nombreuses tensions.

### Commerce bilatéral du matériel de défense

La coopération économique bilatérale entre les États-Unis et le Canada dans le domaine de la défense remonte à la déclaration de Hyde Park en 1941. Ce n'est toutefois, qu'à la fin des années 50 qu'ont été négociées les modalités du programme actuel. A cette époque, le Canada s'est rendu compte, en effet, qu'il ne pouvait espérer se suffire à lui-même dans les principaux secteurs de la production de matériel militaire. Il a alors décidé de canaliser ses efforts vers certains secteurs précis pour lesquels il possédait une expérience particulière et où ses besoins étaient grands, comme les communications, la navigation et les transports. Afin de mieux assurer la défense de l'Amérique du Nord, les États-Unis ont accepté de partager avec le Canada leur compétence en matière de défense et d'ouvrir leur colossal marché aux fabricants canadiens de matériel militaire et ce, à des conditions quasi privilégiées. L'accord de participation à la production de défense, constitué d'une suite d'ententes conclues au cours des années, a donné à l'industrie militaire canadienne le fondement économique qui lui a permis de se spécialiser.

De façon générale, l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense prévoit la circulation en franchise du matériel militaire de part et d'autre de la frontière. Dès sa signature, le gouvernement américain a levé les restrictions frappant une foule de produits militaires contenues dans le *Buy American Act* et a aboli les droits de douane (qui étaient de 12 à 17% selon les cas) auxquels étaient assujettis les produits canadiens achetés en sous-traitance par des firmes américaines. La plupart des tarifs douaniers canadiens ont également été supprimés en 1966. Cependant, afin de compenser les «anomalies» contenues dans les règlements américains régissant l'accès aux marchés et de protéger les petits fournisseurs canadiens, l'entrée en franchise n'a été permise que pour les achats dont la valeur excédait \$250,000. Par exemple, on qualifiait d'«anomalies» la «désignation de certaines petites entreprises» auprès desquelles l'armée américaine devait, de préférence, s'approvisionner, le règlement sur les «métaux à usage spécial» qui restreignait l'achat de matières contenant ces métaux aux seuls fournisseurs américains, et enfin, la préférence accordée au matériel «non étranger» destinée à réserver à la technologie américaine certains contrats particulièrement délicats.

Le Canada continue d'imposer une majoration préférentielle de 10% par rapport au prix intérieur sur les achats faits à l'étranger. Les États-Unis ont, à plusieurs reprises, qualifié cette mesure de véritable obstacle aux échanges. M. Frank Jack-

man, directeur général de la Division des projets spéciaux internationaux du ministère de l'Industrie et du Commerce, a dit que cette préférence était «discrétionnaire» et qu'elle a été maintenue

«pour faire contre-poids à certains mécanismes protectionnistes imposés par les États-Unis et pour que la partie la plus faible ne subisse pas de préjudice indû, en d'autres termes, pour que les concurrents de part et d'autre de la frontière bénéficient du même pouvoir économique. C'est là une question que... selon toute vraisemblance, nous continuerons à débattre. (I, 30:28)

En 1963, les deux pays ont signé une entente stipulant que les imputations relatives aux achats de matériel militaire dans le calcul de la balance des paiements devraient être «approximatives». M. Jackman a indiqué au Comité que toutes les tentatives faites pour «définir ce degré d'approximation n'avaient jamais été très fructueuses». (I, 30:8) Néanmoins, pour autant que les divergences n'ont pas été trop grandes, les deux parties se sont montrées relativement satisfaites de cette méthode. Selon M. Jackman, de façon générale, les contrats de vente ne sont pas alloués par décision administrative, mais adjugés à la suite d'appels d'offres et sur une base concurrentielle.

Quand le déséquilibre du commerce bilatéral est trop marqué, on recourt, semble-t-il, à un mécanisme «spécial» qui fait appel aux encouragements ou aux flatteries. Un comité directeur, formé de hauts fonctionnaires du Canada et des États-Unis, entend les points de vue de ses membres sur les besoins à long terme de leur pays respectif. Il espère ainsi déceler les secteurs où les besoins concordent ou bien dont la rentabilité serait plus sûre si la production du matériel était assurée en collaboration ou conjointement. De temps à autre, quand le déséquilibre semble trop marqué, le comité décide

«... d'examiner de plus près les exigences formulées par l'une des parties. Il essaie de vérifier si une entreprise donnée de l'un ou l'autre des deux pays cherche vraiment à s'approvisionner chez un producteur canadien ou américain. Il tente, par des incitations plutôt que par des ordres, de faire en sorte que le marchandage soit vraiment bilatéral. Au lieu de dire «vous devez», il dit: «vous devriez». (I, 30:29)

L'accord permet aux entreprises canadiennes de concurrencer les entreprises américaines pour tous les contrats de défense américains sauf les plus «critiques». Le programme a abouti, entre autres, à un vaste échange bilatéral de contrats de sous-traitance. Ainsi, quand le ministère de la Défense du Canada ou des États-Unis lance un appel d'offres dans le cadre d'un contrat principal, le plus bas soumissionnaire peut venir indifféremment d'un pays ou de l'autre. L'adjudicataire recourra ensuite au sous-traitant qui pourra le mieux l'approvisionner, qu'il soit canadien ou américain. Les entreprises ont eu tendance jusqu'à maintenant, au grand avantage du Canada, à adopter des filières d'approvisionnement et à se procurer les pièces dont ils ont besoin au Canada aussi bien qu'aux États-Unis.

Pendant les quinze premières années de l'existence de ce programme, c'est-à-dire jusqu'en 1974, les États-Unis ont adjugé pour \$3.3 milliards de contrats principaux et de sous-contrats à des industriels canadiens alors que le Canada en avait adjugé \$3 milliards aux industriels américains; le Canada avait donc accumulé en 1974 un excédent de \$361 millions. Entre 1970 et 1974, la valeur moyenne des exportations annuelles canadiennes aux États-Unis dans le cadre de l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense était un peu inférieure à \$200 millions; dont environ la moitié provenait de contrats de sous-traitance.

Ce programme a entraîné un certain nombre d'avantages pour le Canada, notamment sur le plan de l'emploi et de la technologie. Certains témoins ont indiqué que de 10,000 à 12,000 personnes travaillaient directement à la fabrication du matériel militaire vendu aux États-Unis et que plus de 100,000 travailleurs profitaient des retombées de l'Accord par leur travail à temps partiel, chez les fournisseurs. En outre, la plupart des emplois créés sont de haute technicité. La participation à ce programme a également contribué au maintien d'une structure industrielle dans les secteurs de pointe, comme les transports, les communications et la navigation. Un témoin a mentionné qu'en axant la production sur le matériel et les instruments de bord, ainsi que sur l'équipement électronique plutôt que sur les pièces de fuselage, le Canada avait pu mettre au point, en collaboration avec les États-Unis, certains appareils spécialisés comme les systèmes de communication hertzienne qui ont été adoptés par tous nos alliés. D'autres percées ont également été faites sur le plan des innovations techniques: le Canada a adapté les turbines à gaz, les bouées sonores et les simulateurs de vol aux besoins militaires et a, par la suite, réussi à les vendre à des entreprises privées canadiennes. Conformément aux objectifs de l'Accord, le Canada a décentralisé sa structure industrielle de défense, ce qui représente pour lui un avantage tant du point de vue stratégique que du point de vue des disparités régionales. Le programme pourrait entraîner d'autres avantages sur le plan des relations commerciales avec des pays tiers. Comme le matériel militaire vendu par les États-Unis aux pays de l'OTAN comporte parfois des pièces fabriquées au Canada, les usines canadiennes pourraient être appelées à répondre à une demande ultérieure de pièces de rechange.

L'avantage le plus important et le plus fréquemment cité que ce programme présente est de permettre au Canada d'avoir accès aux techniques de pointe américaines, bien que cet atout ne soit pas sans entraîner certains problèmes. Comme nous l'avons déjà expliqué, le Canada compte davantage sur l'importation de compétence technique que tout autre pays industrialisé. Dans certains secteurs de l'industrie de défense, comme dans bien d'autres secteurs de pointe, le Canada semble s'être résigné à rester à la remorque des autres pays. L'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense a accentué cette tendance car les activités de sous-traitance ou la production en contrepartie des pièces entrant dans la fabrication de gros matériels militaires américains sont effectuées aux termes de contrats de licence passés avec l'entreprise mère.

A vrai dire, le système des marchés de contrepartie pose de plus en plus de problèmes. Pour tout achat important de matériel militaire, d'avions de reconnaissance à grande autonomie par exemple, les technocrates canadiens ont l'habitude d'examiner de très près quelle proportion des travaux en sous-traitance est confiée aux sociétés canadiennes par les sociétés étrangères. Ce renseignement doit figurer en détail dans l'offre de chacun des soumissionnaires. D'après un haut fonctionnaire, les États-Unis auraient accepté cette méthode dans l'espoir d'augmenter le contenu canadien dans le cas des très grosses commandes. Il est difficile de déterminer ce que pourrait coûter au Canada le système des marchés de contrepartie. S'il comporte l'organisation de périodes de production relativement courtes et qui, parfois, font double emploi, ses coûts seront manifestement plus élevés. Par contre, il peut procurer des avantages pour l'industrie. De toute façon, les achats de contrepartie auront des répercussions en cascade. Dans certains cas, il se pourrait que le fabricant

américain réalise des ventes à un pays tiers et confie le nouveau marché en sous-traitance à l'usine canadienne. Le Comité estime qu'il serait utile d'obtenir plus de renseignements sur les coûts et les avantages des accords de contrepartie.

L'insistance mise sur le contenu canadien dans les marchés de contrepartie a également eu des répercussions douteuses sur la vigueur de l'industrie canadienne de défense. Quand la production est constamment effectuée sous licence, même dans le cas des pièces très perfectionnées, l'industrie peut rarement, sinon jamais, devenir assez dynamique pour se tailler une place sur les marchés américains ou étrangers, car elle dépend malheureusement trop des techniques importées. Généralement, une fois le contrat exécuté, presque tous les emplois qui avaient été créés disparaissent. De plus, ce système ne comporte aucun mécanisme capable de stimuler la recherche créatrice. Si l'on en juge d'après la situation actuelle, l'avenir de cette industrie n'est pas très prometteur. Même si l'Accord devait initialement lui permettre de sauvegarder la viabilité de son industrie de fabrication du matériel militaire, le Canada ne serait peut-être déjà plus en mesure de construire et de fabriquer pratiquement aucun système d'arme, ayant perdu en même temps d'autres capacités innovatrices importantes.

L'entente conclue avec la société Lockheed pour l'achat d'avions patrouilleurs maritimes à grande autonomie de vol comportait une nouvelle formule de marché de contrepartie très intéressante. Après s'être traditionnellement engagée à fabriquer au Canada les empennages de queue et certaines autres pièces du 150 P3C (version américaine de l'avion patrouilleur maritime à grande autonomie de vol), la société Lockheed s'est légalement astreinte à garantir, pendant les dix premières années du contrat, la vente de \$400 millions de produits canadiens, dont au moins 66% doivent provenir de l'industrie aérospatiale. La nouveauté consiste en ce que le tiers des ventes peut porter sur n'importe quel produit manufacturé: seuls les matières premières, les produits alimentaires et les pièces et accessoires d'automobile en sont exclus. On a voulu ainsi profiter de l'énorme pouvoir d'achat de Lockheed (\$35 millions effectués annuellement par l'entremise d'un seul service central d'achats) et de celui des quelque trente principaux sous-traitants, dont quelques-uns sont plus importants que Lockheed elle-même. Seuls les nouvelles commandes et les suppléments de commande sont admissibles. De plus, l'importateur américain doit payer des droits de douane si l'article est imposé. Si les pièces américaines sont assemblées au Canada, seule la valeur ajoutée canadienne est assujettie au droit de douane.

La société Lockheed a fait un gros effort en vue de promouvoir la vente des produits canadiens à ses propres filiales et à ses principaux sous-traitants. Dans le secteur ordinaire de l'aéronautique, elle n'éprouve aucune difficulté; bien mieux, elle excède ses obligations. En effet, 90% de ses achats antérieurs à 1978 ont été effectués dans le domaine de l'aéronautique. Toutefois, Lockheed arrive plus difficilement à stimuler la vente de l'autre tiers des produits manufacturés. Le problème semble provenir partiellement de ce que les fabricants canadiens hésitent à s'engager dans une forme de commerce qu'ils ne connaissent pas et qui risque de ne pas se reproduire. Bien que les vendeurs de Lockheed aient visité quelque 500 sociétés, seules 10% d'entre elles avaient marqué de l'intérêt pour ce genre de marché au début de 1978.

On a recouru à cette nouvelle technique visant à canaliser le pouvoir d'achat des grandes sociétés américaines au moyen de contreparties parce que le marché des sous-ensembles du fuselage et des instruments d'aéronautique était saturé. Comme d'autres pays qui achètent du matériel de défense américain recourent également au mécanisme des marchés de contrepartie, il se pourrait que leur souplesse en soit éventuellement réduite dans les industries connexes de l'aérospatiale.

Au printemps de 1977, M. Barnett Danson, ministre canadien de la Défense, a proposé une autre solution. Il s'est dit convaincu que le Canada aurait avantage, sur le plan économique, à mettre au point et à construire certains des matériels dont ont besoin les deux pays. Si les États-Unis acceptaient d'acheter le matériel canadien jusqu'à concurrence de leurs besoins pour un article donné, le Canada pourrait en retour acheter du matériel de défense directement aux usines américaines sans avoir à exiger la conclusion préalable de contrats spéciaux de contrepartie. Il y aurait ainsi moins de chevauchement des travaux de recherche et de développement; le Canada n'aurait plus à engager des dépenses supplémentaires pour mettre sur pied des séries de production qui ne servent qu'à satisfaire ses modestes besoins; l'uniformisation du matériel militaire fabriqué en Amérique du Nord et au Canada créerait un marché assuré pour une gamme restreinte de produits de haute technicité.

Bien que cette proposition soit attrayante, elle pose un grand nombre de problèmes. Ainsi, quels articles le Canada pourrait-il écouler sur ce marché? On a parlé des instruments électroniques servant aux communications de NORAD, des patrouilleurs côtiers et du matériel anti-sous-marin. Mais les États-Unis accepteraient-ils que tous leurs besoins concernant un matériel militaire donné soient assurés par l'étranger, fût-ce par un proche allié comme le Canada? Les ventes de ces articles seraient-elles assez importantes pour compenser le coût d'un gros matériel comme un nouvel avion de chasse?

Tout compte fait, le Comité approuve les objectifs de cette proposition, mais n'est pas optimiste quant à la possibilité de trouver ainsi une solution à ce problème croissant.

Sans doute parce que les États-Unis n'y ont pas répondu de façon positive, le gouvernement canadien semble disposé à se prévaloir à nouveau de la formule intéressante qui lui a été offerte par Lockheed pour l'achat d'un nouveau chasseur, dont le coût excédera \$2.3 milliards. Cette fois-ci, il est toutefois prêt à acheter un modèle existant, c'est-à-dire à payer moins cher chaque appareil comme pour la commande Lockheed, au lieu d'exiger des modifications très onéreuses, comme dans le cas de Lockheed Aurora. En échange, il réclame la signature de contrats de contrepartie dans trois secteurs: les industries aérospatiales, les industries de fabrication de matériel militaire autre qu'aéronautique, les industries nationales qui n'ont aucun lien avec l'aéronautique ou la production de défense. La façon dont cette question sera réglée sera extrêmement importante.

Une grosse commande de 130 à 150 avions justifiera indubitablement, par souci d'économie, la fabrication de certaines pièces du fuselage au Canada, mais cela ne compenserait qu'une portion du coût global du chasseur. Par ailleurs, le marché déjà saturé de l'aéronautique ne saurait absorber les excédents. Par conséquent, le gouvernement sera presque inévitablement forcé, s'il tient toujours aux contrats de

contrepartie, d'obtenir par voie de négociation que les fabricants s'engagent à vendre d'autres produits manufacturés, comme il l'a fait dans le cas de Lockheed.

Mais si l'on a eu du mal à intéresser suffisamment de fabricants canadiens au contrat de Lockheed, il est probable que les problèmes seront encore plus grands quand il s'agira de l'achat d'un chasseur. En raison des ententes de contrepartie déjà ratifiées avec Lockheed, il se pourrait que même les marchés traditionnels de contrepartie relatifs à des ensembles ou à des pièces achetés aux industries militaires ou aéronautiques soient difficiles à négocier, étant donné surtout l'importance de la commande à compenser. Enfin, vu les modalités mêmes de l'entente, on peut se demander dans quelle mesure le choix de l'appareil répondant aux besoins du Canada ne sera pas dicté par l'attrait relatif des marchés de contrepartie que peuvent offrir les divers fabricants d'aéronefs.

Malgré ses anomalies, l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense permet tant aux États-Unis qu'au Canada d'élargir leurs relations commerciales et d'accroître le nombre de produits échangés en franchise ou presque entre les deux pays. Toutefois, les dernières grosses commandes d'avions effectuées ou envisagées par le Canada ont déstabilisé le mécanisme qui garantissait l'équilibre des échanges de matériel militaire, d'où les accords de contrepartie compliqués et coûteux qui figurent dans le contrat Lockheed qu'on propose également pour le chasseur. Jusqu'à 1975, le commerce était à peu près équilibré. Le Canada achetait relativement peu alors que les États-Unis commandait davantage à cause de la guerre du Vietnam. Mais ce stimulus n'existe plus et les achats canadiens de matériel augmentent rapidement. Pour la seule année 1976, l'excédent de la balance en faveur des États-Unis dépassait \$700 millions et si le Canada choisit l'appareil américain dans l'achat d'un chasseur, l'écart va encore considérablement se creuser.

Il est encore plus difficile de maintenir plus ou moins l'équilibre, comme on l'avait prévu, du fait des mesures restrictives appliquées par le Congrès américain. Parmi ces mesures, le ministère américain de la Défense a adopté, en août 1977, sur l'ordre du Congrès, de nouveaux règlements administratifs régissant l'exportation des armements de haute technicité. Ces nouvelles restrictions ont été imposées en réaction aux critiques formulées par certains secteurs puissants de l'opinion américaine, dont les syndicats ouvriers, au sujet des transferts de technologie à l'extérieur du pays. Toute mesure visant à limiter l'accès aux techniques de pointe causerait un sérieux préjudice aux entreprises canadiennes qui dépendent de la sous-traitance, notamment aux industries de pointe comme l'aéronautique, l'aviation, l'informatique, etc... Ayant soulevé le problème en décembre 1977 à Washington, le ministre d'État aux Sciences et à la Technologie a reçu l'assurance que les nouvelles instructions n'avaient pas été conçues pour restreindre les échanges techniques entre les alliés des États-Unis et les firmes américaines qui rivalisent pour obtenir le contrat du nouveau chasseur canadien. Toutefois, comme les nouveaux règlements entraîneront des délais administratifs pour les contrats de sous-traitance adjugés aux entreprises canadiennes, il se peut que les entreprises américaines essaient de tourner la difficulté en ne s'adressant qu'à des fournisseurs nationaux. S'il faut en croire certains communiqués de presse, les entreprises canadiennes auraient déjà eu à subir des délais pour faire approuver leurs contrats de matériel militaire américain et les sous-traitants canadiens auraient eu parfois de la difficulté à obtenir certains

renseignements indispensables pour pouvoir soumettre une offre au gouvernement américain. Les consultations se poursuivent à ce sujet, mais on craint toujours que l'habituelle collaboration des deux pays en matière de production de défense ne se détériore, si le Canada n'obtient pas une exemption spéciale qui le soustrairait aux exigences administratives préalables à l'approbation des contrats.

Il se peut aussi que l'efficacité de l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense se trouve amoindrie par l'action du *House Armed Services Committee*, qui a proposé une clause additionnelle au projet de loi portant affectation de crédits au ministère de la Défense en 1979. Cet amendement interdirait à ce dernier l'achat à l'étranger de tout matériel militaire comportant des éléments en acier spécial fabriqué à l'étranger. Cette exigence mettrait pratiquement un terme aux marchés passés par le ministère de la Défense américain avec l'étranger. Une mesure similaire avait été adoptée il y a quelques années, et c'est seulement l'an dernier que la disposition concernant les métaux à usage spécial a été retirée par le Congrès. Plusieurs mois s'écouleront avant que le sort de cette nouvelle restriction concernant les métaux spéciaux soit décidé. Entre temps, les fabricants américains d'aéronefs qui espéraient soumettre une offre pour le contrat du chasseur canadien seront forcés de réévaluer la situation.

Ces mesures et d'autres encore pourraient sonner le glas de l'Accord sur le partage de la production de défense. Malheureusement, le Canada n'est pas assez puissant pour amener le Congrès américain à lui consentir une exemption spéciale. L'attitude américaine s'expliquerait partiellement du fait que les alliés des États-Unis, notamment ceux qui font partie de l'OTAN, s'y opposeraient à moins de bénéficier du même traitement préférentiel. Cependant, le Canada ne doit pas cesser pour autant ses efforts en vue d'obtenir le retrait des récentes mesures américaines ou un amendement qui exempterait de cette disposition un pays avec qui les États-Unis ont conclu depuis longtemps un accord sur le partage de la production de défense. Le Canada serait toutefois bien mieux placé pour se faire exempter de toutes ces mesures protectionnistes s'il pratiquait lui-même une politique de libre-échange avec les États-Unis. **Pour préserver l'efficacité de l'Accord sur le partage de la production de défense, le Canada et les États-Unis pourraient être obligés de s'orienter vers un accord bilatéral de libre-échange.**

## **2. Commerce bilatéral des produits de l'industrie automobile**

Le mouvement des produits de l'industrie automobile de part et d'autre de la frontière constitue le secteur d'échanges commerciaux le plus important, le plus complexe et le plus controversé actuellement entre les deux pays. Le Comité a consacré quatre longues séances à ce sujet et en a fait la principale préoccupation de deux autres\*.

---

\* Parmi les témoins, se trouvaient M. Roy Bennett, président de *Ford Motor Co. of Canada*, M. Dennis McDermott, directeur pour le Canada de l'*Association des travailleurs unis de l'automobile*, M. Patrick Lavelle, président de l'*Automobile Parts Manufacturers Association of Canada*, M. William Eberle, président de la *Motor Vehicle Manufacturers Association des États-Unis*, M. Tom Burns, premier sous-ministre adjoint, et M. Doug Arthur, conseiller spécial (Division des pièces d'automobile), tous deux du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Comme on peut le constater d'après le tableau 7 ci-joint, la valeur des produits de l'industrie automobile échangés entre le Canada et les États-Unis (total des exportations et des importations) a dépassé \$20 milliards en 1977. Ces transactions représentent le tiers de tous les échanges commerciaux entre les deux pays.

Tableau 7  
Commerce Canada-États-Unis des produits de l'automobile

	1975	1976	1977
<b>Importations américaines du Canada</b>			
Automobiles	2,858	3,430	4,032
Camions, etc.	932	1,344	1,964
Pièces	2,045	2,942	3,721
Pneus et chambres à air	68	163	144
<b>TOTAL</b>	<b>5,903</b>	<b>7,879</b>	<b>9,861</b>
<b>Importations canadiennes des États-Unis</b>			
Automobiles	2,184	2,321	2,825
Camions, etc.	942	970	1,123
Pièces	4,522	5,474	6,847
Pneus et chambres à air	174	115	153
<b>TOTAL</b>	<b>7,822</b>	<b>8,880</b>	<b>10,948</b>
<b>Balance</b>			
Automobiles	674	1,109	1,207
Camions, etc.	— 10	374	841
Pièces	— 2,477	— 2,532	— 3,126
Pneus et chambre à air	— 106	48	9
<b>TOTAL</b>	<b>— 9,919</b>	<b>— 1,001</b>	<b>— 1,087</b>

Source: *Statistique Canada*, Bulletin quotidien du 15 mars 1978. On peut se faire une idée plus juste de la valeur des échanges de produits de l'industrie automobile entre le Canada et les États-Unis en comparant les statistiques d'importations des deux pays. Les données relatives aux exportations canadiennes découlent en conséquence des statistiques équivalentes d'importations américaines.

Aucun facteur n'a contribué davantage au développement de cette industrie que la signature de l'Accord canado-américain de l'automobile en 1965. Auparavant, le déséquilibre commercial en faveur des États-Unis avait atteint un niveau inacceptable. Les fabricants de pièces et d'accessoires automobiles devaient faire face à des prix de revient élevés en raison de leurs périodes de fabrication trop courtes et d'une demande trop diversifiée. Les difficultés accablaient les fabricants canadiens tant de pièces que de véhicules et tout laissait croire à un déficit croissant de la balance bilatérale des paiements dans ce secteur. Dès le début des années 60, le gouvernement canadien avait mis sur pied un projet pilote grâce auquel il remboursait les droits de douane payés sur les pièces importées quand les exportations dans ce secteur s'accroissaient par rapport à un niveau de référence dans une année donnée. Aiguillonnés par la crainte que les tribunaux américains ordonnent au Trésor américain d'imposer des droits compensateurs, les deux gouvernements ont amorcé

des négociations en vue de la signature d'un accord sectoriel. Le Canada a alors demandé et obtenu le droit d'ouvrir son marché de véhicules à l'ensemble de l'Amérique du Nord. L'Accord de l'automobile a été signé par les deux pays en 1965.

En vertu de cet accord, les droits de douane frappant le commerce des véhicules à moteur et des pièces d'origine ont été effectivement abolis. Au Canada toutefois, seuls les fabricants «de bonne foi» avaient droit à l'exonération douanière. La loi américaine différait de la loi canadienne en ce qu'elle permettait l'entrée en franchise des véhicules et des pièces à condition qu'ils satisfassent à l'exigence des 50% de contenu nord-américain. Par ailleurs, les fabricants canadiens de véhicules devaient s'engager à respecter certaines garanties qui les obligeaient à augmenter leur *production* d'au moins un certain pourcentage par rapport à l'augmentation des *ventes* canadiennes dans ce secteur. En outre, dans des protocoles d'entente distincts, ces derniers promettaient d'augmenter la valeur ajoutée canadienne d'au moins 60% par rapport à l'accroissement des ventes.

Il est arrivé souvent au cours de discussions subséquentes relatives à certaines questions figurant dans l'Accord bilatéral de l'automobile, que l'une ou l'autre des parties se réfère aux objectifs initiaux de cet accord pour appuyer son argument. Ces trois objectifs étaient:

- a) La création d'un marché élargi des produits de l'industrie automobile qui permette de tirer pleinement avantage de la spécialisation et de la production à grande échelle;
- b) La libéralisation du commerce des pièces et accessoires automobiles entre le Canada et les États-Unis, notamment l'abolition des obstacles tarifaires et des autres mesures restrictives, afin que les industries des deux pays puissent participer sur une base juste et équitable à l'expansion du marché global de l'automobile;
- c) L'élaboration de conditions susceptibles de permettre aux forces du marché de fonctionner efficacement pour atteindre le mode d'investissement, de production et d'échange le plus économique.

Depuis 1965, l'industrie canadienne des produits de l'industrie automobile s'est complètement restructurée et a intégré en grande partie ses activités à celles de son homologue américain. La spécialisation et la rationalisation de la production ont donné lieu à une croissance phénoménale des échanges entre les deux pays, car les pièces et les véhicules circulent librement entre les usines situées de part et d'autre de la frontière. Grosso modo, les exportations de véhicules se sont accrues en fonction des importations alors que l'inverse s'est produit dans le cas des pièces. M. Roy Bennett, de la *Ford Motor Company*, a indiqué au Comité qu'environ 70% des véhicules fabriqués par sa société au Canada sont exportés. Il a expliqué ce qu'il pensait des avantages de l'Accord en ces termes:

Mais la principale leçon à tirer de l'Accord sur l'automobile est qu'il a donné des avantages énormes au Canada, comme une production rationalisée, grâce à de vastes unités économiques de production. En d'autres termes, l'accord sur l'automobile nous a permis d'accroître l'efficacité de notre industrie; il a entraîné une réduction des coûts et, parallèlement, celle des prix des produits (II, 7:26)

En 1964, le déficit canadien imputable au commerce des produits de l'industrie automobile représentait 80% du déficit commercial total avec les États-Unis. Ce déficit a diminué de 1965 à 1969, et une balance excédentaire est apparue pendant les trois années qui ont suivi. Depuis 1973, la balance commerciale canadienne des produits de l'industrie automobile est de nouveau déficitaire: en 1975, le déficit a atteint le chiffre record de \$1.9 milliard. Le déficit accumulé par le Canada au cours des 13 années qui ont fait suite à la signature de l'accord, dépasse \$7 milliards.

Des fonctionnaires du gouvernement canadien ont indiqué dans leur témoignage que grâce au nouvel accord, les deux pays avaient enregistré une croissance importante de l'emploi. Au Canada, l'embauche dans la fabrication des pièces et des accessoires a augmenté plus rapidement que dans le secteur de l'assemblage. Cette augmentation a atteint 56% entre 1964 et 1974, contre 18% aux États-Unis, le pourcentage canadien élevé reflétant l'importance relative de l'industrie automobile au Canada. M. Bennett, de Ford Canada, a prétendu que sur l'ensemble de l'emploi dans l'industrie de l'automobile en Amérique du Nord, le pourcentage canadien était passé de 8.4% en 1964 à 11.3% en 1975. Par la suite, une étude du gouvernement ontarien a mis en doute le fait que le Canada ait véritablement reçu sa part des emplois dans l'industrie automobile. La réalisation de niveaux optimum d'échelle au Canada a entraîné un extraordinaire accroissement de la productivité et des salaires versés dans cette industrie. Les employés des usines canadiennes de véhicules à moteur ont atteint la parité salariale nominale avec leurs homologues américains. Chez les fournisseurs indépendants de pièces et d'accessoires automobiles au Canada, les salaires moyens sont encore inférieurs à ceux des régions américaines limitrophes. Cela est dû en partie au fait qu'on trouve en Ontario des usines dont les coûts ne sont pas élevés et où la main d'œuvre n'est pas syndiquée, et en partie à cause des niveaux de compétence exigés dans les usines de pièces d'automobile, qui varient entre les deux pays. Mais même sur ce point, l'écart a diminué considérablement.

Les taux d'investissement au Canada ont accompagné la restructuration de l'industrie automobile. Pourtant, une grande partie de ces investissements effectués par les grands fabricants d'automobiles sont intervenus avant l'Accord, sans doute à la faveur du plan canadien de suppression des droits de douane de 1962 et 1963. Par rapport aux niveaux de 1961-1964, les investissements dans les usines de montage sont passées, entre 1965 et 1969, de \$28 millions à \$50 millions (en dollars constants de 1961) alors que dans le secteur des pièces, ils passaient de \$26 millions à \$78 millions. Les moyennes annuelles pour la période allant de 1971 à 1975 sont plus faibles que celles qui ont été enregistrées au cours de la période immédiatement postérieure à la conclusion de l'Accord, mais elles demeurent substantiellement plus élevées qu'avant 1965. Encore une fois, les augmentations sont plus fortes dans le secteur des pièces et des accessoires que dans celui du montage.

Compte tenu de ces avantages, le Comité estime que dans l'ensemble, l'accord a été avantageux pour le Canada. Néanmoins, des problèmes subsistent: certains sont aujourd'hui une cause d'inquiétude au Canada, d'autres font l'objet de graves divergences entre les gouvernements, alors que d'autres encore, dont l'importance est plus ou moins grande, sont qualifiés de «causes d'irritations». Ils ont amené diverses parties intéressées à se demander au fil des années si l'accord devait être renégocié, modifié, voire dénoncé.

De nos jours, le malaise du Canada provient de la persistance d'un déséquilibre commercial général dont les causes sont les suivantes:

- le déficit toujours croissant du commerce des pièces et accessoires automobiles;
- le plus faible contenu technique de ses produits et de la compétence moindre des travailleurs de l'industrie canadienne;
- la concentration presque totale de toutes les activités de R et D aux États-Unis;
- les écarts de prix;
- le niveau relativement faible des investissements dans l'industrie canadienne depuis 1970.

De leur côté, les Américains se préoccupent surtout des niveaux d'emploi et des différences de prix. Les divergences d'opinions sur la question de savoir si les garanties contenues dans l'Accord sont provisoires ou permanentes seront abordées dans le chapitre VII sous la rubrique des accords sectoriels de libre-échange.

### **Problèmes relatifs au commerce des produits de l'industrie automobile**

La question la plus ardue dans ce secteur se rapporte au déficit des échanges de pièces entre les deux pays. Comme le montre clairement le tableau 7 à la page 95, le Canada a exporté plus de véhicules (automobiles et camions) aux États-Unis qu'il n'en a importés, réalisant par exemple un excédent de \$1.2 milliard en 1977. Toutefois, le commerce des pièces et accessoires automobiles\* n'est pas aussi favorable; les importations ont excédé largement les exportations, laissant au Canada un déficit de \$3.1 milliards en 1977. A ce problème, s'ajoute une autre préoccupation; c'est que le niveau de qualification dans l'industrie des pièces d'automobile est différent de celui des industries américaines équivalentes. Au cœur du débat actuel sur le déficit commercial des pièces d'automobile demeure l'interprétation des objectifs de l'Accord, suivant lesquels les deux parties devraient bénéficier d'une «part juste et équitable» du marché nord-américain.

Le Comité a entendu un certain nombre d'opinions sur le déficit commercial des pièces. Les hauts fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce ont exprimé leur inquiétude au sujet de l'écart croissant qui s'établit dans les échanges. M. Doug Arthur a expliqué que ce phénomène est dû en partie au fait que les pièces fabriquées au Canada servent surtout aux usines de montage américaines qui fabriquent les modèles d'automobiles de luxe, intermédiaires et standard. La plupart des automobiles montées au Canada font partie de la catégorie des sous-compactes, qui sont très en vogue actuellement; c'est ce qui expliquerait l'augmentation des importations de pièces américaines (II, 24:12).

M. Patrick Lavelle, de l'*Automobile Parts Manufacturers Association*, a révélé au Comité que le montage des nouveaux modèles n'expliquait qu'en partie le déficit commercial des pièces d'automobile. Il a attribué celui-ci aux facteurs suivants:

- (i) Les décisions des sociétés mères américaines de montage qui dictent à quelle source leurs filiales doivent s'approvisionner en pièces;

\* Cette discussion concerne les pièces d'origine qui bénéficient du libre-échange aux termes de l'accord, par opposition aux pièces du service après vente (entretien ou réparations), qui sont assujetties à un droit de douane.

(ii) les États-Unis bénéficient de conditions plus favorables à la concurrence, sous forme notamment d'échelles salariales moins élevées, spécialement dans le sud des États-Unis;

(iii) enfin, certaines pièces sont exportées au Canada par des entreprises mexicaines, brésiliennes ou vénézuéliennes grâce à l'application de la clause de la nation la plus favorisée en vertu de laquelle le Canada a permis l'entrée en franchise de ces pièces au moment de la signature de l'Accord.

M. Dennis McDermott, du Syndicat des travailleurs unis de l'automobile, considère que les fabricants canadiens de pièces ne tirent pas autant d'avantage qu'ils le devraient de l'Accord sur l'automobile. Selon lui:

«... le gouvernement devra probablement intervenir... pour forcer les principaux fabricants d'automobiles soit à accélérer la production nationale au Canada, soit à améliorer l'approvisionnement par l'entremise des sociétés indépendantes au Canada, ... (II, 26:13)

Il a parlé en particulier de la nécessité d'accroître la production au Canada des grandes pièces embouties, des transmissions et des éléments du groupe motopropulseur (II, 26:31). Il a dit également que les fabricants de véhicules à moteur devraient s'approvisionner davantage chez les fabricants indépendants canadiens qui, à son avis, sont très mal traités par les fabricants d'automobiles (I, 26:30). M. McDermott a aussi dénoncé les inconvénients de l'importation de certaines pièces de pays où les salaires sont faibles, en application des dispositions sur le libre-échange. Au moment de la conclusion de l'Accord, les États-Unis avaient obtenu une dispense du GATT sanctionnant l'accord bilatéral de libre-échange, tandis que le Canada avait appliqué multilatéralement les dispositions visant le libre-échange.

M. William Eberle, de la *U.S. Motor Vehicles Manufacturers' Association*, tout comme M. Roy Bennett, ne croit pas que les échanges dans cette industrie devraient être étudiés par secteur, d'une part les pièces de rechange et d'autre part les véhicules, mais qu'ils devraient être plutôt abordés dans leur ensemble. M. Bennett, de son côté, estime qu'il existe un lien entre les excédents dans le commerce des véhicules et les déficits dans celui des pièces et accessoires automobiles. Il a expliqué son point de vue en ces termes:

«plus on assemble de véhicules au Canada, plus on importe de pièces et plus le déficit dans les échanges de pièces s'accroît.» (II, 7:13)

Au lieu de s'en tenir aux exportations globales de pièces au Canada, M. Bennett préfère envisager le déficit en fonction du nombre net de pièces consommées dans les deux pays, c'est-à-dire en fonction des pièces exportées qui demeurent exportées et des pièces importées qui demeurent importées. Après la séance, M. Bennett a remis au Comité un tableau (voir l'Appendice 3) basé sur des données approximatives qui prouvent que le Canada a effectivement été un exportateur net de pièces depuis 1968. Il a expliqué sa méthode en ces termes:

«Pour évaluer la consommation nette, nous avons déduit des importations totales de pièces d'origine le nombre approximatif des pièces incluses dans les véhicules assemblés au Canada et exportés. Le même calcul a été effectué pour l'ensemble des exportations de pièces d'origine, c'est-à-dire que nous avons déduit de ce nombre les pièces retournées au Canada sous forme de véhicules finis. Ainsi, au Tableau 3, la ligne pointillée, qui représente les importations nettes, porte l'inscription «pièces américaines consommées au Canada», et la ligne pleine, qui représente les exportations, porte l'inscription «pièces canadiennes consommées aux États-Unis.»

M. Bennett a reconnu qu'il faudrait également effectuer le même redressement dans le cas du commerce des véhicules; l'excédent qui apparaît normalement dans les échanges deviendrait alors un déficit.

Il ne fait aucun doute que la balance brute des échanges actuels nous permet mal de déterminer quelles activités entraînent des excédents et lesquelles sont source de déficit dans la balance des paiements. De plus, les mouvements dans les deux sens étant évalués globalement seulement, on n'a pas une idée exacte du volume réel de la production de cette industrie. Bien que la méthode utilisée par M. Bennett rejette le système de comptabilité en partie double et ne soit utile que lorsqu'un aperçu général de l'ensemble des échanges commerciaux transfrontaliers est nécessaire, elle est tout à fait insuffisante si l'on veut examiner séparément le commerce des véhicules et celui des pièces détachées. Elle ne tient compte, par exemple, que d'une partie du commerce de ces dernières. Elle ignore les mouvements des a) pièces détachées fabriquées et montées sur des véhicules aux États-Unis puis exportées vers le Canada et b) des pièces détachées fabriquées et montées sur des véhicules au Canada puis exportées vers les États-Unis.

Le Comité propose en détail un meilleur moyen de fournir non seulement un aperçu général de la situation, mais également une ventilation du commerce des pièces détachées et des véhicules (Voir les détails à l'annexe 4). Cette méthode permet de constater là encore l'ampleur du déficit qu'accuse le Canada en matière de pièces d'origine tout en en rendant la source plus évidente. En examinant les diverses statistiques existantes, le Comité est devenu de plus en plus convaincu qu'il est nécessaire de pouvoir disposer non seulement de chiffres ventilés mais également de statistiques sur le volume des échanges commerciaux transfrontaliers. **Il recommande, par conséquent, que la balance commerciale du commerce des produits de l'automobile soit décomposée de façon à indiquer la valeur nette de la balance des pièces d'origine et le montant de la valeur ajoutée au montage.** Cette évaluation statistique améliorée permettrait d'avoir un aperçu plus précis des difficultés des fabricants canadiens de pièces détachées. A l'échelle nord-américaine, la part canadienne du marché des pièces d'origine a été inférieure à la consommation qui en est faite par les fabricants canadiens. M. Doug Arthur, du ministère de l'Industrie et du Commerce, a déclaré au Comité que, même si l'industrie canadienne des pièces détachées a connu un essor considérable au cours de la période visée par l'Accord, cet essor n'avait pas été proportionnel à l'accroissement de consommation des pièces d'origine.\* En 1975, la part canadienne de la production nord-américaine dans ce secteur s'élevait à 7% tandis que celle de la consommation nord-américaine atteignait 12%. Il semble donc que les fabricants canadiens de pièces détachées perdent peu à peu du terrain sur le marché canadien dont ils détenaient pourtant 29% en 1975 et, après une croissance soutenue vers la fin des années 60, ils semblent également régresser sur le marché américain.

Cette perte de croissance est en partie due au fait que des pièces détachées sont fabriquées de plus en plus dans des usines non syndiquées au sud des États-Unis où les coûts salariaux sont moins élevés, si bien que les fabricants canadiens ne se trouvent plus en concurrence avec des usines implantées près de la frontière. Dans le

\* Ces déclarations ont été confirmées par l'étude sur l'industrie automobile en Amérique du Nord qu'a effectué un groupe gouvernemental. Cette étude a été poursuivie en même temps qu'une étude américaine à la suite d'un accord conclu en décembre 1974 entre le Premier ministre, M. Trudeau, et le président Ford.

Sud, les salaires sont inférieurs de 25% à ceux de la région de Toronto et les encouragements, tant à l'échelle de l'État que de la municipalité, ne manquent pas. Aussi grave que cette perspective puisse paraître, il semble qu'actuellement, l'essentiel du problème dépende des fabricants d'automobiles de Détroit lorsqu'ils décident de leurs sources d'approvisionnement. En 1975, 71% des pièces détachées fabriquées aux États-Unis et 29% de celles fabriquées au Canada servaient au montage de véhicules au Canada. Les quatre grands constructeurs d'automobiles qui dominent le marché font fabriquer l'essentiel de leurs pièces détachées localement ou par des usines «asservies.» Il existe en outre huit fournisseurs de pièces détachées à l'échelle multinationale. Le reste est constitué principalement de fabricants indépendants. Sur les \$3.1 milliards qui représentent la valeur des pièces importées au Canada en 1975, 67%, soit \$2 milliards revenaient aux fabricants américains d'automobiles ou à leurs filiales, 22% aux multinationales et 11% seulement aux fabricants indépendants américains. Cependant, sur le montant de \$1.3 milliard correspondant à la valeur des pièces produites au Canada, 39% revenaient aux fabricants locaux de véhicules, 36% aux filiales des huit entreprises multinationales établies au Canada et 25% à d'autres fabricants de pièces.\* A la lumière de ces chiffres et compte tenu du fait que les produits fabriqués par les usines locales sont des articles de valeur, il est évident que les «quatre grands» sont les seules entreprises qui disposent des moyens financiers et techniques leur permettant de modifier sensiblement le système d'approvisionnement actuel.

Il est indéniable que les «clauses de sauvegarde» de l'Accord qui liaient le volume de la production aux ventes et à la valeur ajoutée ont poussé les fabricants d'automobiles à respecter les engagements qu'il ont pris envers le Canada en investissant dans des usines de montage à forte intensité de main-d'œuvre. Depuis la signature de l'Accord, le Canada a toujours été excédentaire dans ce domaine. Certains des grands fabricants d'automobiles se contentent apparemment de respecter leurs engagements en ce qui concerne la croissance de la production, et ils ne pourront pas être accusés d'y manquer à moins que le taux de croissance ne tombe en-dessous du niveau requis. Il s'agit donc de savoir, en définitive, si le retard pris par les fabricants canadiens de pièces détachées constitue réellement une raison de se plaindre eu égard aux objectifs «justes et équitables» de l'Accord.

### **Autres problèmes**

Les préoccupations canadiennes en ce qui concerne le futur mode de production et d'investissement viennent encore compliquer le problème. Il est évident que l'industrie va bientôt connaître des changements d'ordre technologique sans précédent. Des usines entières devront vraisemblablement être rééquipées et réoutillées au moins une fois et peut-être deux au cours des huit prochaines années et certaines d'entre elles seront même dépassées. Il est à prévoir que les alliages en aluminium et le plastique vont remplacer l'acier. Les moteurs et les transmissions subiront des changements radicaux après 1980. Voici ce qu'a dit M. Arthur à ce sujet devant le Comité:

«L'industrie doit maintenant se conformer à certaines normes concernant la consommation d'essence et les gaz d'échappement, ainsi qu'à d'autres normes de sécurité. Les influences de la crise de l'énergie sur le consommateur, les mesures gouvernementales motivées par des

\* Rapport du groupe d'étude du gouvernement canadien, pages 144 et 145.

problèmes d'énergie, et les règlements relatifs à la sécurité et au contrôle des gaz d'échappement auront des répercussions importantes sur la conception des voitures nord-américaines. Les méthodes et les matériaux ne changeront pas de façon spectaculaire mais l'industrie devra se tourner vers des matériaux plus légers qui nécessiteront la mise au point de nouvelles techniques de fabrication pour répondre aux nouvelles exigences en matière de conception, de fabrication, de coût et de poids. La fabrication deviendra de plus en plus automatisée.

Les effets cumulatifs de ces changements modifieront considérablement la structure traditionnelle de l'approvisionnement aux États-Unis. De nombreux fournisseurs de pièces et de matériaux devront s'adapter aux changements que connaît l'industrie s'ils veulent rester dans la course. Le développement de nouveaux modèles de véhicules, de nouvelles techniques et de nouvelles normes nécessitera des investissements considérables.» (I, 24:18)

Mais l'industrie canadienne ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour procéder à ces changements importants, qu'il s'agisse des usines de montage ou des usines de pièces détachées. Comparées aux usines américaines de pièces détachées à forte intensité de capital dont la main-d'œuvre est plus qualifiée, les usines canadiennes ont plutôt tendance à être à forte proportion de main-d'œuvre et nécessitent des qualifications moins poussées pour produire des pièces courantes.

Les efforts de recherche et de développement déployés au Canada par les principaux fabricants d'automobiles se sont révélés largement insuffisants, et le Comité les juge totalement inacceptables. En 1975, les « quatre grands » ont affecté plus de \$2 milliards à la recherche et au développement aux États-Unis contre quelque \$5 millions au Canada. Ces fabricants canadiens ont pourtant versé au moins \$230 millions par an au compte de recherche et de développement de leur société mère. La présence aux États-Unis et non au Canada de l'essentiel des services de recherche semble être liée à l'acquisition de compétences et de techniques avancées par des entreprises qui se situent en marge de l'industrie de l'automobile. Le Canada devrait participer aux progrès technologiques, mais tout donne à penser, d'après l'évolution actuelle que les activités impliquant une plus forte intensité de capital ainsi que la fabrication de produits de haute technicité seront de plus en plus concentrées aux États-Unis.

Un autre sujet de préoccupation tient au faible taux d'investissement dans l'industrie automobile au Canada, taux qui est resté stable ou qui a baissé depuis 1970. Selon le rapport du groupe d'étude du gouvernement canadien, certains des fabricants d'automobiles se sont contentés de respecter les engagements qu'ils avaient pris lors de la signature de l'Accord. On peut donc se demander ce que ces investissements auraient été sans les garanties prévues par cet accord ou si celles-ci n'avaient été mises en place que pour quelques années. Les filiales canadiennes des trois principaux fabricants d'automobiles aux États-Unis réalisent plus de bénéfices que les sociétés mères américaines. Selon M. Dennis McDermott, les taux de rendement au Canada représentent deux fois la moyenne canadienne et presque une fois et demie celui obtenu aux États-Unis.

La politique des sociétés en matière de fixation des prix inquiète sérieusement le gouvernement canadien. Certains ont avancé que l'augmentation des bénéfices réalisés par les filiales canadiennes était liée aux différences de prix qui existent pour le même modèle de voiture entre le Canada et les États-Unis. Pour les Canadiens, cette différence qui s'élevait à 16 % à l'époque où l'Accord a été signé n'était plus

que de 6.4 % en 1976. Les deux gouvernements semblent avoir compris pourquoi les prix sont restés plus élevés au Canada qu'aux États-Unis pendant la période qui a suivi la signature de l'Accord, mais ils n'ont pu s'entendre sur le délai qu'il faudrait pour réduire les écarts de prix de façon à ce qu'ils ne traduisent que la différence des coûts de distribution dans les deux pays. M. Bennett a déclaré qu'un écart de 4% était justifié dans la mesure où les frais de publicité, de commercialisation et de distribution sont différents de part et d'autre.

En fait, on discerne mal quelle politique suivent les fabricants lorsqu'ils fixent les prix des automobiles. Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les écarts de prix étaient importants non seulement entre le Canada et les États-Unis, mais encore à l'intérieur même du Canada. Dans certains endroits, les prix de certains modèles sont inférieurs aux prix américains. Un exemple souvent cité a été celui d'une Ford Pinto qui coûtait \$35 de moins à Vancouver qu'à Seattle (compte tenu des différences de taxes). Pour ce qui est des petites voitures, les fabricants d'automobiles ont répondu à la concurrence sévère que leur livraient les pays étrangers en abaissant les prix des voitures dans les régions côtières de l'Atlantique et du Pacifique où elles sont donc moins chères que dans les régions centrales même en tenant compte des frais de transport. M. Bennett a déclaré que le transport d'une Pinto depuis St-Thomas, où elles sont fabriquées, jusqu'à Vancouver coûtait en réalité \$250 alors que les prix facturés aux concessionnaires n'accusaient qu'une différence de \$50 entre ces deux villes. Il est intéressant de noter que les régions côtières dont la production n'est pas très élevée, bénéficient de réductions plus fortes que les régions centrales du pays.

M. McDermott en a profité pour attirer l'attention sur une autre anomalie:

«Un autre point intéressant qui n'a pas été exploité tellement par ceux qui ont comparu devant le Comité est la différence du prix des automobiles, entre les États-Unis et le Canada, peu importe l'endroit où elles sont fabriquées. Par exemple, une Chevelle Malibu de *General Motors* fabriquée à Oshawa coûte 6.3% de plus si elle est expédiée à un commerçant canadien au lieu d'un commerçant américain, et ceci avant le calcul des frais de transport et des taxes, etc. De la même manière au départ de l'usine Ford de Saint-Thomas, une Pinto coûtera 4.2% de plus, si elle est expédiée à un concessionnaire canadien, que si elle est destinée aux États-Unis, et une Ford Ltd d'Oakville, coûtera 8% de plus. Les Canadiens doivent donc payer davantage! Beau privilège, en vérité!

La Chevelle Malibu coûte 6.3% de plus; la Ford LTD au départ d'Oakville 8% de plus et la petite Pinto 4.2%; cette différence tient au fait que ceux qui détiennent le marché de la Pinto se soucient grandement de la concurrence des importations. Cette différence est donc voulue et délibérément moindre pour la Pinto que pour la LTD ou pour la Malibu.» (II, 26:8)

Le département du Trésor américain a fait savoir aux sociétés mères américaines qu'il entamerait des poursuites pour dumping s'il ne recevait pas l'assurance que les prix des automobiles canadiennes seraient alignés sur ceux des modèles similaires aux États-Unis dans les cinq prochaines années et il a apparemment reçu des fabricants l'engagement qu'il espérait. Cet affrontement ayant eu lieu lorsque le taux de change du dollar canadien était égal ou supérieur à celui du dollar américain, il sera intéressant de suivre la politique qu'adopteront les sociétés en matière de fixation de prix compte tenu de la baisse actuelle du dollar canadien.

Pour résumer, l'Accord sur l'automobile donne lieu à un nombre considérable de problèmes et de questions irritantes tels que le déficit important qu'accuse le commerce des pièces détachées, l'impossibilité de créer au Canada un nombre

d'emplois à haute technicité qui soit proportionnel à celui des États-Unis, l'impossibilité de consacrer une part importante du budget à la recherche et au développement au Canada, la politique des sociétés en matière de fixation des prix et le faible taux d'investissement au Canada. Tous ces facteurs laissent l'industrie canadienne à la merci de changements technologiques imminents et radicaux qu'elle ne pourra pas assimiler. Il n'est pas facile de trouver des réponses à ces problèmes sur le plan national. Le Canada n'a pas assez d'influence pour pouvoir persuader les fabricants d'automobiles ou le gouvernement américain de modifier la situation.

Au cours des auditions, certains ont proposé de renégocier et de modifier l'Accord de l'automobile conclu en 1965. Aucun témoin n'a suggéré de le dénoncer, mais des propos ont été tenus en ce sens tant au Canada qu'aux États-Unis quand les problèmes se sont envenimés. L'Accord peut en fait être dénoncé avec préavis de douze mois par chaque partie. M. Lavelle et M. McDermott ont proposé qu'il soit révisé et modifié afin d'y inclure des garanties distinctes portant sur la fabrication de pièces détachées canadiennes à l'instar de celles qui existent pour le montage des véhicules automobiles. M. Eberlé a également proposé que l'Accord soit élargi afin d'y inclure les pièces autres que les pièces d'origine, les camions et les autobus et éventuellement les véhicules d'occasion. Il estime que les conditions qu'imposent les Canadiens en matière de «valeur ajoutée» devraient être établies non pas chaque année mais selon la méthode de la moyenne mobile et que des mécanismes soient mis en place pour que les parties intéressées discutent des griefs existants, entre gouvernements ou secteurs de l'industrie.

**Le Comité ne recommande pas la révision de l'Accord de l'automobile.** Encore récemment, les États-Unis demandaient instamment que certains engagements en matière de valeur ajoutée pris envers les fabricants canadiens soient supprimés, engagements qui ont un caractère provisoire pour les États-Unis et un caractère permanent pour le Canada. Compte tenu de l'ampleur du déficit de la balance des paiements canadiens, ce problème n'est plus urgent. Il ne fait aucun doute cependant que les États-Unis sont prêts à laisser les forces du marché imprimer leur rythme à la production nord-américaine dans cette industrie. Il y a donc fort à parier, si l'accord était renégocié, qu'ils refuseraient toute garantie, même pour la fabrication de véhicules et encore moins pour les pièces détachées. En outre, ils risqueraient de mettre l'accent sur les excédents qu'enregistre le Canada sur les véhicules montés. Au Canada, on ne se rend en général pas compte que l'Accord de l'automobile est considéré avec plus de scepticisme et d'un œil plus critique aux États-Unis. La Commission américaine du commerce international a déclaré dans le rapport qu'elle a présenté au Congrès en 1976:

«L'accord conclu avec le Canada n'est pas un accord libre-échangiste et profite essentiellement à l'économie canadienne.» (Page 43)

Elle a ensuite ajouté sans ambages:

«En fait, lorsqu'on examine cet accord, on se rend vite compte que les seules concessions accordées l'ont été par le gouvernement des États-Unis qui a autorisé l'importation en franchise des produits de l'industrie de l'automobile fabriqués au Canada. Outre les dispositions prévoyant des consultations entre les deux gouvernements, l'Accord ne contient aucune concession importante de la part du gouvernement canadien à l'exception de celles qui sont soumises aux obligations énoncées à l'annexe A et dans les protocoles d'entente.» (page 42)

Compte tenu de l'attitude américaine telle qu'elle apparaît ci-dessus, les États-Unis pourraient fort bien dénoncer l'Accord si le Canada demandait à le renégocier. En ce cas, il en découlerait beaucoup plus de problèmes pour le Canada que pour les États-Unis.

La seule réponse immédiate que le gouvernement canadien pourrait trouver à la situation difficile que connaissent les fabricants de pièces détachées serait d'agir par la persuasion sur les sociétés canadiennes. Les fabricants d'automobiles devraient être poussés à implanter des entreprises affiliées de pièces détachées à haute technicité au Canada et être encouragés à s'approvisionner davantage au Canada, y compris auprès des entreprises indépendantes. Au début de 1978, le gouvernement canadien semblait prêt à prendre des mesures visant à stimuler l'industrie canadienne, et dès le milieu de l'année tout indiquait que les fabricants d'automobiles se disposaient à investir de nouveau au Canada, mais en recherchant les stimulants les plus lucratifs sur le plan de l'implantation. Dans une autre tentative pour stimuler la fabrication de pièces détachées au Canada, le gouvernement canadien a déclaré qu'il exonérerait la compagnie Volkswagen d'une partie des droits de douane qu'il prélevait sur les voitures et pièces détachées qu'elle importe. Cette remise équivaldrait à la valeur des pièces détachées fabriquées au Canada pour les voitures importées. D'ailleurs, le gouvernement canadien cherche à conclure des accords similaires avec d'autres fabricants étrangers.

En 1977, chacun des deux pays avait terminé l'étude qu'il menait depuis deux ans sur l'industrie automobile nord-américaine. Vers le milieu de l'année 1978, le gouvernement canadien a créé la Commission d'enquête Reisman qui a été chargée d'étudier l'industrie automobile en se penchant plus particulièrement sur «le développement d'une industrie automobile canadienne concurrentielle à l'échelle internationale». Ce rapport doit être déposé à l'automne prochain. On peut s'attendre à ce que des discussions d'ordre général aient lieu entre les deux gouvernements. Il est cependant fort improbable que ces discussions portent sur la révision de l'Accord. En fait, le Canada devrait profiter de cette occasion pour mettre en place des mécanismes stabilisateurs qui en renforceraient le caractère permanent. Le Canada étant le plus petit des deux marchés, toute incertitude sur l'avenir de l'Accord aura des répercussions néfastes sur les décisions que devront prendre les fabricants d'automobiles et de pièces détachées en matière d'investissement. L'implantation de grosses usines de fabrication de moteurs ou d'emboutissage des métaux au Canada aurait moins d'attrait car, au cas où l'Accord serait dénoncé, les capacités de production seraient trop importantes par rapport au marché canadien et l'implantation des usines aux États-Unis serait plus sûr. Or, il se peut que ceux qui préconisent la renégociation de l'Accord sur l'automobile contribuent à décourager les investissements. Cet accord doit offrir un cadre stable et prévisible au sein duquel les projets à long terme pourront être arrêtés.

#### **La Commission mixte de contrôle de l'Accord sur l'automobile**

**Le Comité recommande la création d'une Commission mixte de contrôle de l'Accord sur l'automobile qui sera mieux à même de surveiller l'application de l'Accord et d'y apporter des modifications mineures.**

Le rôle global de cette Commission consisterait à préciser les objectifs des deux gouvernements et à étudier leur compatibilité mutuelle. Il serait également utile d'évaluer la contribution éventuelle que pourrait apporter l'industrie de l'automobile à la réalisation de ces divers objectifs. L'Accord sur l'automobile a permis d'améliorer la situation économique du Canada, mais ces résultats pourraient être réduits à néant si l'on en attendait trop.

M. McDermott a réagi positivement à la proposition de création d'une commission mixte de contrôle:

«Il devrait s'agir d'un organisme chargé de faire des recommandations. En réalité c'est ce que nous préconisons depuis un certain temps; un organisme de surveillance auquel pourraient contribuer les parties intéressées». (II,26:51)

Bien que de nombreux points de l'Accord ne puissent être évalués quantitativement, d'autres le peuvent et cette évaluation se révèle insuffisante. Il faudrait élaborer de meilleures données statistiques pour que l'on ait un aperçu à plus long terme des fluctuations qu'enregistre la balance commerciale. Ce sont ces fluctuations provisoires qui amènent à réclamer la révision de l'Accord et qui contribuent ainsi à aggraver le malaise que connaît l'industrie.

Pour donner une idée plus exacte de la situation, on a déjà proposé dans le présent rapport de décomposer la balance commerciale en une balance de la valeur ajoutée au montage et une balance des pièces détachées, qu'elles soient ou non incorporées aux véhicules montés. Il faut cependant remarquer que cette méthode ne modifiera pas l'ensemble de la balance commerciale des pièces détachées, mais la Commission de contrôle sera davantage en mesure de les analyser.

La Commission de contrôle serait également chargée d'assurer un courant d'information appropriée et objective et de déterminer si les garanties d'application sont respectées. Sous la direction des deux gouvernements, cette Commission étudierait en toute impartialité des questions particulières.

Elle devrait en outre se pencher sur certains problèmes, notamment sur celui des écarts de prix. M. Bennett a estimé qu'un écart de prix de 4% entre les automobiles vendues au Canada et aux États-Unis était justifié pour couvrir les frais de publicité, de commercialisation et de distribution qui sont plus élevés au Canada. La Commission mixte devrait juger du bien fondé de cet écart et veiller à ce que les prix en vigueur dans les deux pays n'accusent, à l'échelon régional, que cet écart. Si ces écarts de prix devaient persister, les possibilités d'action du gouvernement canadien ne manqueraient pas. Celui-ci pourrait soit décider de ramener le tarif douanier extérieur qui frappe les automobiles de son niveau actuel de 15% à un niveau correspondant aux écarts de prix, soit accorder, au niveau du détail, le droit d'importer des véhicules en franchise des États-Unis.

Lorsque le Canada accuse un déficit par rapport aux États-Unis, le tarif douanier extérieur protège la production américaine aux termes du présent Accord. Si une grosse voiture américaine coûte 10% de plus au Canada qu'aux États-Unis, c'est le fabricant qui empêche la différence. Si une voiture française coûte 15% de plus au Canada qu'en France en raison des droits de douane, la différence tombe dans les caisses de l'État. Le tarif douanier extérieur qui frappe les automobiles au Canada est sensiblement plus élevé que celui qui est en vigueur aux États-Unis. Si le

prix des automobiles au Canada n'est pas ramené à un niveau correspondant à un écart identifiable et justifiable avec le prix américain, le gouvernement canadien devrait envisager une réduction unilatérale des droits de douanes ou, de préférence, inclure une réduction des droits de douane frappant les automobiles dans les concessions qu'il fera au *Tokyo Round* dans le cadre des négociations du GATT.

Rien ne justifie bien sûr que le Canada veuille parfaitement équilibrer sa balance commerciale sur les produits de l'industrie automobile, pas plus d'ailleurs que sur les minéraux, le commerce agricole et les produits forestiers. Tout indique cependant que la rationalisation de l'industrie survenue après 1965 a accru l'instabilité de la balance commerciale des produits de l'industrie automobile. Celle-ci est devenue plus sensible à la popularité relative de modèles différents et à l'importance de la demande totale dans ces deux pays. En raison de cette instabilité accrue, son évolution devrait être soigneusement interprétée de façon à éviter des prises de décision à court terme. La balance moyenne à plus long terme devrait être publiée en même temps que les chiffres annuels et la Commission mixte de contrôle devrait fournir une analyse de l'évolution enregistrée en cours d'année.

Il existe cependant un autre aspect de la balance des paiements en regard duquel la Commission de contrôle pourrait se révéler utile. La balance commerciale de produits de l'industrie automobile ne représente qu'une partie de l'incidence qu'a l'industrie elle-même sur les comptes étrangers. Il ne faut pas oublier que ces opérations commerciales sont accompagnées d'importantes opérations invisibles. Lorsqu'il avait comparu devant le Comité en 1973, M. Bower Carty, de Statistique Canada, avait remis une liste détaillée des «autres paiements pour services». Sur cette liste figurait pour l'année un versement de \$117 millions au titre des «outillages spéciaux et autres frais automobiles». Au cours des cinq dernières années, les frais de recherche et de développement qu'ont versés à la société mère les filiales canadiennes des fabricants d'automobiles auraient atteint \$230 millions en moyenne. D'autre part, le Comité n'a pas pu se procurer le total des frais d'administration et des intérêts qu'ont versés les fabricants d'automobiles ou les fabricants de pièces détachées aux sociétés mères américaines. Il n'a pas été possible non plus d'obtenir une liste complète des dividendes versés aux sociétés mères étrangères. Toutefois, la Commission américaine du commerce international a estimé que les industriels canadiens avaient versé environ \$114.1 millions de dividendes aux «quatre grands» américains pour les années 1973 et 1974. La Commission mixte de contrôle devrait se procurer les renseignements nécessaires à la publication de la balance des paiements des produits de l'industrie automobile entre le Canada et les États-Unis tant pour les comptes-marchandises que pour les comptes invisibles. La balance des paiements de l'industrie de l'automobile accuse manifestement un déficit supérieur de plus d'un demi-milliard de dollars à la balance commerciale publiée couramment.

Certains témoins ont proposé de protéger les fabricants canadiens de pièces détachées de l'afflux de pièces d'outre-mer qui contribue à dégrader le marché. Comme on l'a indiqué précédemment, le Canada autorise l'importation multilatérale de pièces détachées (contrairement aux États-Unis qui ne les autorisent en franchise que si elles sont importées du Canada). Si ces pièces sont montées au Canada sur une voiture dont la moitié au moins du contenu a été fabriqué en Amérique du Nord,

celle-ci peut être expédiée en franchise aux États-Unis. Selon M. John Moller, de la *U.S. Motor Vehicles Manufacturing Association*, le syndicat américain des travailleurs de l'automobile a demandé à la Commission américaine du commerce international que le taux de 50% de contenu nord-américain soit porté à 75%. Une telle mesure aurait pour effet de décourager l'assemblage au Canada de véhicules comportant des éléments importés de pays en franchise douanière.

Pourtant, d'après les renseignements qu'a reçus le Comité, ces importations restent peu élevées et l'évaluation ne semble pas être à la hausse. L'augmentation des importations provenant de pays en développement tels que le Brésil procède plus d'une baisse des importations des autres fournisseurs étrangers (l'Allemagne dans le cas des moteurs Pinto) que d'un désintérêt pour les sources d'approvisionnement nord-américaines. La Commission mixte de contrôle devrait également se pencher sur ce problème.

### **Publication d'un rapport annuel**

**Outre la création de la Commission mixte de contrôle, le Comité recommande qu'un rapport annuel sur l'application de l'Accord de l'automobile soit publié par le ministère responsable et présenté au Parlement.** Aux États-Unis, un rapport de ce genre est soumis au Congrès chaque année. Les syndicats et les fabricants de pièces détachées au Canada se sont souvent plaints des mystères entourant certaines parties de l'Accord. M. McDermott et M. Lavelle ont tous deux préconisé la publication de rapports annuels, M. McDermott déclarant pour sa part que ceux-ci devraient être établis à partir de rapports fournis par l'industrie. Faisant allusion à l'étude sur l'industrie automobile qu'a effectuée le groupe d'étude du gouvernement en 1977, M. McDermott a déclaré ce qui suit:

«D'abord, nous sommes étonnés de ce que la première révision globale de l'Accord de l'automobile ait attendu ici 12 ans un rapport annuel à ce sujet car aux États-Unis, il y en a un, et le public surveille davantage ce qui se passe. A la lumière des problèmes actuels et des problèmes futurs encore plus menaçants, nous estimons qu'il faudrait publier une revue annuelle.» (II, 26:12)

## VII ORIENTATION FUTURE ET CONCLUSIONS

La présente étude, qui a commencé par passer en revue la politique commerciale du Canada envers les États-Unis, a permis au Comité d'étudier les principaux éléments de notre politique industrielle. Elle confirme le fait que l'industrie canadienne a, ces dernières années, cédé du terrain devant celle des États-Unis. Mais comme on l'a déjà fait remarquer, les États-Unis eux-mêmes ont perdu l'avance qu'ils avaient prise sur les autres pays industrialisés. En résumé, le Canada a pris du retard par rapport à son voisin qui, de son côté, depuis 20 ans, perd progressivement du terrain par rapport à la majorité des autres pays industrialisés. Cette situation peut devenir dangereuse, et le Canada ne peut l'ignorer s'il veut réagir énergiquement.

Le rapport a montré que le problème n'était pas imputable au secteur des ressources naturelles. Des niveaux réduits d'imposition pourraient, avec la dévaluation du dollar, rétablir la compétitivité du Canada en matière d'exploitation des ressources naturelles. En vérité, c'est dans le secteur de la fabrication que se situe le problème. Le symptôme le plus inquiétant en a été le glissement de la capacité de fabrication du Canada vers les États-Unis, en raison d'une réduction de compétitivité et de tarifs douaniers. Si l'on n'y prend pas garde, un tel développement ne peut aboutir qu'à la « désindustrialisation » du Canada. Mais si l'abaissement des tarifs douaniers a accentué le problème, pour des raisons qui seront développées ultérieurement dans ce chapitre, le Comité ne pense pas qu'il soit salutaire de les relever. Il faut, au contraire, améliorer les possibilités concurrentielles du Canada.

La baisse de la compétitivité canadienne s'est produite avec une surprenante rapidité et doit être attribuée à une grave erreur d'interprétation des perspectives économiques. L'amélioration des termes de l'échange survenue au début des années 70 et due à une bonne orientation du marché pour les ressources naturelles canadiennes s'est conjuguée à une surestimation, qui n'a été rectifiée qu'en 1973, des réserves pétrolières du Canada, d'où une surévaluation du potentiel économique. Cette thèse a d'ailleurs été fort bien exposée dans le document officiel sur la *Troisième option*, publié à l'automne de 1972.

« Notre balance commerciale est bonne. On nous considère comme un pays stable et prospère, bénéficiant de nombreux débouchés et capable d'offrir toutes sortes de ressources et de produits à ses clients du monde entier. Notre balance des paiements s'est relativement améliorée. Nous dépendons moins qu'autrefois des apports massifs de capitaux ».

Les Canadiens ont réagi en encaissant les bénéfices. Pendant que les États-Unis connaissaient entre 1973 et 1976 une grave dépression qui a fait baisser les salaires horaires réels, ceux des Canadiens montaient en flèche. Estimant à tort que la récession de 1973 serait de courte durée, le gouvernement fédéral a encouragé les Canadiens à garder leur fausse assurance en déclarant que la conjoncture économique et les résultats obtenus étaient bien meilleurs au Canada qu'aux États-Unis. Pour ne pas laisser fléchir la demande, il a gonflé la masse monétaire et a contracté, de même que les gouvernements provinciaux, de nombreux emprunts sur les mar-

chés, américain et étranger. Une étude de l'évolution des salaires horaires réels en vigueur au Canada et aux États-Unis révèle l'état d'euphorie dans lequel se trouvait le pays. Entre 1970 et 1976, alors que les taux horaires américains passaient de 100 à 105.3%, ceux du Canada grimpaient de 100 à 125.8% (voir l'annexe A, tableau I).

La proximité des États-Unis permet aux Canadiens de disposer d'une échelle de comparaison pour évaluer leur rendement économique. Leurs habitudes de travail, leurs goûts et leur monnaie étant similaires, ils le font de façon simple et instinctive. Cette situation a certainement ses avantages mais aussi ses inconvénients.

Jusqu'aux années 60, la plupart des Canadiens ont accepté le fait que leurs salaires soient inférieurs, du moins légèrement, à ceux des États-Unis. La signature de l'Accord sur l'automobile devait cependant tout changer. Il ne faut pas s'étonner que les travailleurs unis de l'automobile du Canada aient fixé leur regard sur la parité des revenus, prétendant que du moment où les fabricants d'automobiles canadiens avaient atteint des taux de productivité comparables à ceux des États-Unis, les travailleurs de l'industrie devaient partager les bénéfices. Si les autres augmentations de salaires avaient été strictement liées à la croissance de la productivité, il n'y aurait pas eu de problème grave. Mais stimulés par la conjoncture économique soutenue du début des années 70, les salariés des autres industries et surtout les employés du secteur public, se sont mis à exiger des augmentations de salaire correspondant à celles des travailleurs de l'automobile, même lorsque la croissance du taux de productivité ne pouvait se comparer. Leurs efforts ont été couronnés de succès et les coûts unitaires de main-d'œuvre au Canada ont cessé de s'aligner sur ceux des États-Unis.

La situation s'est stabilisée au cours de l'année dernière et a même marqué une amélioration. Les augmentations de salaire au Canada sont maintenant comparables à celles des États-Unis et, compte tenu de la conjoncture actuelle, il ne devrait pas y avoir d'augmentation disproportionnée lorsque la Commission de lutte contre l'inflation sera supprimée. La dépréciation du taux de change représente un autre redressement important de la situation. C'est ainsi qu'en 1977, les coûts unitaires de main-d'œuvre exprimés en dollars américains ont diminué de 2%.

La baisse du taux de change constitue un avantage non renouvelable. D'autre part, elle ne sera efficace que si les augmentations de salaires ne parviennent pas à combler la chute du niveau de vie canadien, qui en est la conséquence directe. Même ce resserrement ne suffira pas à rattraper la compétitivité perdue. Les coûts unitaires de main d'oeuvre devront augmenter moins rapidement que ceux des États-Unis et comme le taux de productivité ne croîtra que lentement dans l'hypothèse la plus optimiste, les salaires canadiens devront augmenter un peu moins rapidement que ceux des États-Unis. Il ne faut pas s'attendre à ce que les dirigeants syndicaux acceptent ce remède à la situation économique du Canada à moins que les chefs d'entreprise ne compriment de leur côté les augmentations de salaires et soient disposés à contribuer à la relance de la compétitivité canadienne en investissant dans de nouveaux équipements et en améliorant la rentabilité de leurs entreprises. La modération des salaires ne pourra être acceptée que si le public est conscient de la morosité des perspectives économiques et s'il accepte de respecter les mesures qui seront prises en vue d'améliorer la capacité concurrentielle du pays.

Le Comité en est arrivé à la conclusion importante que les changements de politiques gouvernementales ne suffiront pas à eux seuls à résoudre les problèmes nationaux. Ce point de vue est trompeur dans la mesure où le citoyen ne se sent plus personnellement responsable de la situation dans laquelle il se trouve. Il convient de noter que d'autres pays industrialisés ont réussi le tour de force d'amener le gouvernement, le secteur privé et les syndicats à s'entendre, permettant ainsi aux secteurs clés de la société de collaborer dans une harmonie relative. Ces pays, dont l'Allemagne fédérale, la Suisse et le Japon, y sont parvenus parce que leur population s'est concertée sachant que la collaboration entraîne de meilleurs résultats.

Il importe que les Canadiens se rendent compte que l'économie mondiale traverse une de ses crises les plus graves depuis la seconde guerre mondiale. L'époque où le niveau de vie augmentait rapidement est révolue, du moins pour l'instant, et tous les pays connaissent de forts taux de chômage. Devant une telle situation, les pouvoirs publics de chaque pays s'efforcent d'assurer la sécurité de l'emploi en essayant de conserver leurs marchés nationaux et en mettant tout en oeuvre pour augmenter les exportations. Les pays industrialisés prennent des mesures protectionnistes, qui provoquent inévitablement des réactions, en dépit des grandes déclarations de principes qu'on entend au GATT.

Le Canada est économiquement vulnérable; son marché intérieur est modeste, et il dépend trop du commerce extérieur. Alors que de nombreux pays se joignent à des unions commerciales pour accéder à un marché d'au moins 100 000 000 de personnes, le Canada reste à la traîne. Les efforts qu'il a entrepris au cours de la dernière décennie en direction de la «troisième option» et pour renforcer les liens économiques avec la Communauté européenne et le Japon n'ont pas abouti. Depuis 1973, la proportion des exportations canadiennes à destination des États-Unis n'a jamais été inférieure à 65%, alors que les expéditions à destination de la Communauté européenne et du Japon ont atteint à peu près 11% et 6% respectivement, le reste, soit 18% étant réparti entre tous les autres pays. D'ailleurs, les statistiques trimestrielles les plus récentes montrent même une plus forte proportion d'exportations canadiennes à destination des États-Unis (72,4% pour le premier trimestre de 1978) que ceux des trimestres précédents. En période de protectionnisme, il est certain que le Canada doit se préoccuper avant tout d'améliorer la compétitivité et ses voies d'accès vers son marché principal, celui des États-Unis.

### **1. Négociations commerciales multilatérales**

Les choix qui se présentent au Canada alors que celui-ci tente de retrouver sa position concurrentielle sur les marchés internationaux seraient difficiles quelles que soient les circonstances. Les dernières phases des négociations commerciales multilatérales organisées sous l'égide du GATT, le *Tokyo Round*, viennent ajouter de nouvelles complications et accroître les incertitudes. Ces négociations sont d'une importance capitale pour notre pays. Les accords tarifaires et non tarifaires susceptibles d'être conclus au cours des négociations de 1978 pourraient bien modeler la structure commerciale du Canada des années 80 et 90 et se repercuter sur la viabilité et le développement de l'industrie.

Au début de 1978, les principaux négociateurs présents à Genève s'étaient fixé pour objectif une réduction générale des droits de douane de 30 à 40%, à l'instar de

la formule suisse. Les tarifs douaniers du Canada sur les biens assujettis à un droit sont en moyenne plus élevés que ceux de tous ses autres partenaires commerciaux. Les réductions proposées frapperaient davantage les barèmes élevés. De cette façon, le Canada perdrait davantage dans le secteur manufacturier protégé qu'il ne gagnerait par l'amélioration de ses exportations de produits tirés des ressources naturelles. A l'heure actuelle, certaines industries canadiennes, bien qu'étant protégées se trouvent en difficulté face aux importations. Une réduction sensible des tarifs douaniers aggraverait les difficultés d'un nombre appréciable de sociétés canadiennes qui devront lutter contre l'invasion de produits originaires de pays en développement à main-d'œuvre bon marché tels que Hong Kong, le Brésil, Taiwan ou la Corée du Sud, sans parler des États-Unis, de l'Europe et du Japon qui, grâce aux économies d'échelle et à la spécialisation, jouissent d'une avance bien acquise. L'industrie américaine de fabrication de produits secondaires est en mesure de profiter de cette ouverture de marchés alors qu'une bonne partie de l'industrie canadienne est plus particulièrement orientée vers son marché intérieur restreint. Il y a fort à parier qu'une réduction de 30 à 40% des droits de douanes entraînerait la ruine de certaines sociétés canadiennes. D'autres devraient faire face à d'énormes difficultés nécessitant de profonds réaménagements.

Les négociations étant entrées maintenant dans une phase décisive, les dirigeants d'entreprises et les chefs syndicaux canadiens se montrent de plus en plus préoccupés par les incidences qu'auront ces réductions sur les industries visées et ils émettent de sérieux doutes sur la politique annoncée par le gouvernement et tendant à favoriser un assouplissement des tarifs douaniers. Mais le Canada peut-il se permettre de faire cavalier seul à Genève? S'il conservait ses barrières douanières actuelles ou les relevait alors que les autres pays participants les abaissent, ses partenaires commerciaux, dont les États-Unis, ne manqueraient pas de prendre des mesures de rétorsion. Les consommateurs canadiens paieraient les produits importés plus cher et les exportations canadiennes de produits manufacturés éprouveraient de nouvelles difficultés à pénétrer sur les marchés, même les plus traditionnels.

Si une politique protectionniste était adoptée, la compétence technique de l'industrie canadienne diminuerait encore plus et serait isolée puisqu'elle n'aurait plus à soutenir la concurrence avec les autres pays. La faiblesse de la concurrence à l'importation provoquerait la suppression des stimulants visant à accroître le taux de productivité, la disparition des produits à haute technicité et une baisse de rentabilité. Alors que certains secteurs de l'industrie canadienne risqueraient d'éprouver une plus grande sécurité à l'abri de mesures protectionnistes, le niveau de vie des Canadiens reculerait et la population devrait subir une augmentation des prix, une réduction des revenus et une limitation du choix de biens. Une telle amélioration serait à la fois onéreuse et néfaste pour le Canada.

**Le Comité en conclut que le Canada n'a pas d'autre choix que de participer aux négociations du GATT et d'essayer de tirer son épingle du jeu.** L'échec des négociations commerciales multilatérales pourrait avoir de graves répercussions sur le commerce international, et le Canada, en tant que grand exportateur et importateur de produits de base, serait un des premiers pays à en souffrir.

Si, par contre, les négociations du GATT aboutissaient, les obstacles non tarifaires joueraient un rôle proportionnellement plus important dans le commerce

international. Le Canada s'étant toujours reposé sur les tarifs douaniers pour protéger son industrie, il s'est, moins que tout autre pays industrialisé, servi de ces obstacles pour limiter les importations. A en juger d'après les enseignements qu'en ont tiré les autres pays, les Canadiens devraient se montrer très circonspects si on veut leur faire croire que de telles mesures pourront être réellement contrôlées, au niveau international, à supposer que les négociations commerciales multilatérales parviennent à mettre au point des codes d'éthique internationaux visant à les normaliser et à les réglementer. Il ne serait pas facile d'exercer une surveillance. Mais toute violation du code devrait entraîner de sévères mesures de rétorsion.

Néanmoins, le Comité est d'accord avec le gouvernement pour lier les réductions généralisées des tarifs douaniers à un assouplissement marqué des obstacles non tarifaires; sinon, le Canada donnerait plus qu'il ne recevrait.

## **2. Autres possibilités**

C'est dans ce contexte que nous avons, dans le présent rapport, étudié les principales options commerciales qui se présentent actuellement au Canada:

- a) adopter de nouvelles mesures protectionnistes accompagnées de mesures de redressement nationales,
- b) conclure des accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis,
- c) instaurer le libre-échange multilatéral ou unilatéral,
- d) instaurer le libre-échange bilatéral avec les États-Unis.

### **a) Tarifs protectionnistes modifiés et programme de redressement national**

Le rapport a déjà examiné diverses mesures nationales que le gouvernement pourrait prendre pour renforcer l'industrie canadienne. (chapitre VI). Il a plus précisément étudié des programmes visant à encourager la rationalisation industrielle, à pousser la recherche et le développement, à stimuler la fabrication de produits prometteurs par le biais des marchés d'État et à venir en aide aux exportateurs en les exonérant des droits de douane qui frappent les pièces importées destinées à la réexportation. Le Comité a formulé à cet égard les recommandations suivantes:

- la politique de la concurrence devrait être modifiée de façon à inciter l'industrie manufacturière canadienne à rationaliser sa production en lui offrant à cet effet des stimulants;
- le ministère des Finances devrait envisager d'offrir un programme de remise des droits de douanes aux fabricants canadiens de machines qui désirent se spécialiser dans la fabrication de certains modèles;
- le gouvernement devrait offrir des stimulants fiscaux plus alléchants que ceux qu'il a annoncés en octobre 1977 et dans le budget d'avril 1978 pour encourager la recherche et le développement au Canada;
- le gouvernement fédéral devrait chercher autant que possible à coordonner, dans les secteurs où le Canada a le plus de compétence, sa politique d'achat avec celle des ministères provinciaux, des collectivités locales et des sociétés d'État.

Le Comité a, dans chaque cas, évalué l'effet de ces mesures. Il y a déjà plus de dix ans qu'on a commencé à réviser la politique de la concurrence. Il ne faut donc guère espérer que des mesures soient prises rapidement et les résultats ne s'en feraient sentir de toute façon que très lentement. Alors qu'un programme de remise des droits de douane pourrait entraîner une certaine rationalisation de l'industrie canadienne des machines, il n'aurait probablement, dans la meilleure des hypothèses, qu'un impact limité et ne serait pleinement efficace que si cette mesure était provisoire. Même si l'on accroît l'effort de recherche et de développement au Canada, les résultats n'apparaîtront qu'à long terme. Finalement, le Comité a constaté qu'il était pratiquement impossible au gouvernement fédéral d'accroître ses marchés et que les obstacles à une bonne coordination des approvisionnements provinciaux et fédéraux étaient si nombreux que les bénéfices s'en trouveraient limités. En définitive, le gouvernement a conclu que l'application la plus stricte de cette politique ne modifierait que superficiellement la position concurrentielle de l'industrie canadienne.

#### b) Accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis.

Le libre-échange sectoriel offre une solution qui a suscité un certain intérêt ces dernières années; on l'a parfois proposé sous une forme multilatérale, mais plus fréquemment sous forme d'échanges bilatéraux avec les États-Unis. L'Accord de l'automobile fournit un exemple de libre-échange limité entre le Canada et les États-Unis pour une industrie particulière. L'Accord sur le partage de la production de défense en fournit un autre. Il s'agit de savoir si ce modèle peut être étendu à d'autres industries.

Dans les deux cas ci-dessus, l'objectif des négociateurs canadiens a été de renforcer les industries concernées en leur donnant la possibilité de réaliser des économies d'échelle, et c'est exactement ce dont tant d'industries canadiennes ont besoin. Dans les deux cas, les négociations ont permis d'obtenir le libre accès au marché américain pour les producteurs canadiens d'un certain nombre de produits transformés à haute technicité. Dans les deux cas, des dispositifs de garantie ont été mis en place; dans l'Accord de l'automobile, un niveau de production minimal a été garanti aux producteurs canadiens et dans le domaine de la production de défense, l'entente de 1963 prévoyait un équilibre approximatif du commerce.

Il convient de remarquer que dans ces accords, les objectifs des Américains n'étaient pas exclusivement d'ordre économique. Les États-Unis ont accepté l'Accord sur le partage de la production de défense comme un geste de solidarité en faveur de la défense continentale après que l'échec du projet Arrow ait clairement montré que le Canada devrait s'adresser à l'étranger pour tous ses gros marchés de matériel militaire. Dans le cas de l'Accord de l'automobile, les motifs des Américains n'étaient pas strictement économiques non plus; la rationalisation leur apportait certains avantages tout comme aux Canadiens, et le gouvernement américain tenait également, pour des motifs politiques, à éviter à tout prix le genre de guerre économique que menaçait d'engendrer le projet canadien de remise des droits de douane sur les exportations de voitures. Malgré les indéniables avantages qu'il présente, cet Accord a également suscité d'abondantes critiques de part et d'autre

depuis son entrée en vigueur il y a treize ans. De fortes pressions ont été exercées périodiquement pour qu'on le modifie et du côté américain, on a même souhaité le dénoncer.

L'industrie automobile présente certains caractères uniques qui facilitent la mise en œuvre d'un accord bilatéral de libre-échange. M. Roy Bennet, de la société Ford du Canada, a dit au Comité qu'il n'existait guère de secteurs industriels où les sociétés étaient aussi peu nombreuses que dans le secteur de l'automobile et la particularité du produit facilitait l'élaboration de lignes directrices officielles à son ensemble. Il aurait pu ajouter que les relations entre les sociétés mères et les filiales de part et d'autre de la frontière étaient également un élément peut-être indispensable à l'élaboration de l'Accord. C'est un atout indiscutable qu'un syndicat international soit commun aux usines canadiennes et américaines, et qu'on ait pu concentrer celles-ci dans des régions assez proches les unes des autres.

Les industries de défense des deux pays ont des caractéristiques très différentes: elles comptent grand nombre de sociétés de toutes tailles, certaines nationales, d'autres multinationales, qui produisent une gamme pratiquement illimitée d'articles allant des vêtements aux appareils de haute technicité. Le fait qu'il y ait un seul acheteur dans chaque pays, à savoir les ministères respectifs de la défense, assure l'homogénéité de ce secteur industriel et a rendu possible l'Accord sur le partage de la production de défense. C'est l'un des éléments qui a permis aux deux gouvernements de maintenir approximativement l'équilibre de leurs échanges dans ce domaine.

Lorsqu'on cherche d'autres secteurs propices au libre-échange sectoriel, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les industries dépendantes ou associées devraient être englobées dans un accord de ce type. Les objections que le GATT serait susceptible d'opposer à un échange préférentiel bilatéral exclusif pourraient également poser un problème. Malgré tout, comme les États-Unis ont surmonté cette dernière difficulté à l'époque de l'Accord de l'automobile en obtenant une exemption, on peut présumer que pareille exception pourrait se reproduire, même si les deux pays ne participaient pas à un accord de libre-échange régional proprement dit, comme le permet le GATT.

Le principal obstacle à l'application de la formule du libre-échange à une autre industrie demeure le problème des garanties. A moins d'un libre-échange bilatéral intégral, auquel cas le taux de change deviendrait le principal volant de régulation, les garanties canadiennes constituent une condition préalable à tout nouvel accord sectoriel de libre-échange. Étant donné que l'industrie américaine est plus importante, plus forte et qu'elle comporte certains avantages intrinsèques, des garanties particulières seraient indispensables pour assurer à l'industrie canadienne une part proportionnée de la production, cela d'autant plus qu'il lui faut protéger les filiales canadiennes contre une rationalisation excessive, contre la suppression progressive par les sociétés mères américaines des activités poursuivies au Canada ou contre d'éventuelles mesures prises par le gouvernement américain dans le domaine du rapatriement des investissements ou des bénéfices réalisés à l'étranger. Les États-Unis pourraient exiger des garanties analogues à propos des multinationales canadiennes implantées aux États-Unis.

Le président de *Ford Canada* a déclaré au Comité qu'un accès totalement libre au marché canadien des produits de l'industrie automobile serait dangereux pour le Canada et il a reconnu que des garanties étaient indispensables pour maintenir la part de production du Canada. Il a expliqué que dans des secteurs extérieurs à la fabrication, comme la publicité, la commercialisation et la distribution, on voyait apparaître un coût supplémentaire de 3 à 4% pour les activités poursuivies au Canada.

Il faut savoir qu'alors que les garanties concernant le secteur de l'automobile semblent fondamentales au Canada, le gouvernement américain prétend qu'elles avaient initialement un caractère transitoire. Il semble maintenir sa position, bien que sa balance commerciale de l'automobile soit favorable depuis plusieurs années, atteignant au total \$7 milliards pour les treize premières années d'application de l'Accord. Les Américains affirment qu'ils sont disposés à accepter toute modalité d'échange qui résulterait d'une application de l'Accord orientée vers un marché totalement libre et non limité par des garanties. C'est pourquoi le Canada a résisté aux tentatives de suppression des garanties de production, d'autant plus que ces dernières années, il a subi un important déficit commercial sur les produits de l'industrie automobile. A vrai dire, ce déficit l'a même incité à demander un élargissement de ces garanties pour protéger et étendre son industrie des pièces détachées.

L'impasse sur les garanties peut donner une idée des difficultés auxquelles il faudrait s'attendre dans d'autres secteurs, notamment pour parvenir à s'entendre sur la formule d'évaluation des bénéfices et des coûts d'un accord pour chacune des parties et sur la façon d'assurer une répartition équitable du marché de part et d'autre sans opposer trop d'obstacles à son libre fonctionnement. Ainsi, pour le Canada, il s'agit de savoir si les États-Unis sont susceptibles d'accepter des garanties de production qui le satisfassent dans un accord de libre-échange concernant tout autre secteur industriel. Actuellement, on peut en douter. Même si l'on reconnaît que les détails des garanties pourraient varier selon l'industrie en cause, l'objectif fondamental du Canada resterait le même, c'est-à-dire garder une part juste et équitable de la production. Si les États-Unis acceptaient ces garanties au départ, ils insisteraient vraisemblablement sur leur caractère transitoire et fixeraient alors une échéance précise. Ou bien ils pourraient prévoir dans l'accord un dispositif de modification ou de révision lorsque les conditions le justifient. De ce fait, la position du Canada dans les négociations pourrait être très vulnérable.

Aucune tentative n'a été faite ici pour déterminer quelles seraient les industries les plus propices à des initiatives de cet ordre, mais, à l'occasion, dans certaines recherches, universitaires ou autres, on a mentionné comme candidats possibles l'industrie chimique, l'informatique, les secteurs des gros appareils ménagers, des métaux non ferreux, des aciers à usage spécial ou encore l'industrie forestière. Si certaines de ces industries présentent quelques-unes des caractères décrits ci-dessus et devaient incontestablement être avantagées par des économies d'échelle, il est difficile d'en trouver une qui pourrait prendre le risque de se lancer dans le libre-échange bilatéral sans des garanties de production bien précises. Mais, d'après l'expérience de l'Accord de l'automobile, les États-Unis ne semblent pas disposés à en accorder.

Quoi qu'il en soit, on ne sait pas très bien quelle serait la réaction des États-Unis à une initiative d'accord sectoriel de libre-échange avec le Canada. Même si le *Trade Act* de 1974 comporte une disposition autorisant le gouvernement américain à négocier un accord bilatéral de libre-échange avec lui, des accords sectoriels limités n'intéressent pas les États-Unis, car ils ne présentent pas des facteurs non économiques du genre de ceux qui les ont incités à accepter les deux précédents.

L'attitude des Américains pourrait changer radicalement si ces accords étaient proposés à titre de mesures transitoires en attendant un libre-échange bilatéral total. La question se trouverait ainsi placée dans un contexte plus vaste et pourrait leur paraître plus facilement acceptable.

M. William Eberle, haut fonctionnaire anciennement chargé du commerce américain, a dit au Comité que selon lui, il était temps que le Canada et les États-Unis se mettent à collaborer pour trouver des solutions communes à certains secteurs industriels. Ils pourraient pour cela avoir recours à des groupes ou à des commissions mixtes de recherche comprenant des hauts fonctionnaires et des représentants des industriels et des travailleurs. M. Eberle n'a pas établi directement de lien entre sa proposition et les accords sectoriels de libre-échange, mais il a indiqué par ailleurs que l'industrie chimique et celle des produits forestiers pourraient demander l'application d'un accord du genre de celui de l'automobile. Il semble en tous cas que la proposition visant à instituer des commissions mixtes d'enquête serait un bon moyen d'étudier la question si l'on décidait de s'orienter en ce sens.

### c) Libre-échange multilatéral ou unilatéral

Au début du rapport du Conseil économique du Canada «Au-delà des frontières», qui se prononce en faveur du libre-échange multilatéral, on insiste sur le fait décisif que le Canada et l'Australie sont les seuls pays industrialisés qui n'aient pas accès à un marché de 100 ou 200 millions de consommateurs, et que l'échelle et la spécialisation de l'industrie sont des éléments critiques en regard de la compétitivité au niveau des coûts et des innovations technologiques. Selon ce rapport, si l'on supprimait les tarifs douaniers, les sociétés seraient contraintes de rationaliser leur production pour affronter la concurrence internationale. Elles pourraient obtenir des coûts unitaires moins élevés grâce à une spécialisation de la production et à des économies d'échelle.

En général, le niveau actuellement élevé des tarifs douaniers nuit manifestement aux industries secondaires canadiennes. S'ajoutant à la prépondérance des intérêts étrangers au Canada, (qui résulte elle-même de l'ancienne politique tarifaire), ces tarifs ont engendré ou maintenu une structure industrielle fondamentalement inefficace rassemblant des filiales tronquées qui produisent une gamme trop large de biens pendant des périodes de production trop courtes et pour un marché trop étroit. Les tarifs douaniers élevés actuellement en vigueur n'ont même pas pu protéger une bonne partie de ces industries une fois leur compétitivité entamée.

Pourtant, dans la conjoncture économique actuelle, le libre-échange multilatéral n'est pas une perspective réaliste. Aucun pays ne le préconise. Bien que de nombreux pays industrialisés se soient prononcés en faveur d'une libéralisation du commerce aux négociations de Genève, dans les faits, ils prennent des mesures protectrices

lorsque des produits vitaux comme l'acier sont menacés. Dans le climat international qui règne pour le moment, il est difficile d'envisager sérieusement cette possibilité.

Le Canada ne devrait sous aucun prétexte envisager de proposer unilatéralement le libre accès, comme l'y invitait le Conseil. Une telle solution exposerait indûment l'industrie canadienne à l'invasion des importations, notamment en provenance des industries américaines qui bénéficient des bonnes conditions de production qu'assurent de vastes marchés. En outre, le Canada renoncerait sans contre-partie à tous ses atouts dans la négociation.

#### d) Libre-échange bilatéral avec les États-Unis

Reprenant un argument identique à celui qu'il avançait en faveur du libre-échange multilatéral, le rapport du Conseil économique déjà cité estime qu'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est la seule autre option qui offre des avantages économiques proportionnels aux gains qui résulteraient du libre-échange multilatéral. C'est cette option que la Commission a étudiée de plus près parmi les possibilités à retenir.

Le Comité a recueilli la plupart des témoignages en 1976, alors que les taux de salaires augmentaient plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis, que le nombre des jours perdus pour cause de grève était anormalement élevé et que la valeur du dollar canadien était supérieure à celle du dollar américain. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que la plupart des commentaires des hommes d'affaires canadiens aient traduit des avis négatifs ou prudents quant à la proposition de libre-échange bilatéral. Même s'il était prévisible qu'ils se montreraient favorables à la protection des tarifs douaniers, il convient néanmoins de passer en revue les motifs qu'ils ont opposés à cette éventualité.

M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a reconnu que les industries canadiennes devaient respecter la discipline de la concurrence internationale pour rester compétitives, mais il a simplement préconisé que l'on abaisse les tarifs douaniers au lieu de les supprimer, et qu'on le fasse de façon très sélective, «de façon à nous assurer que nous forçons toujours les industries canadiennes à être concurrentielles». (I:38:12) M. Bruce Sully, de la *Dominion Road Machinery*, a affirmé que le Canada devait bénéficier de la protection des tarifs douaniers à cause des inégalités du coût de l'argent, du taux d'inflation et du manque d'économies d'échelle au Canada. Des multinationales canadiennes du secteur manufacturier comme ATCO ont indiqué à titre de mise en garde que si les tarifs douaniers canadiens étaient supprimés, il serait plus avantageux pour elles d'exporter leurs produits vers le Canada à partir de leurs usines américaines plutôt que de les fabriquer au Canada. Les représentants de l'Association des producteurs de produits chimiques se sont prononcés en faveur d'une libéralisation du commerce et d'une réduction sélective des tarifs douaniers pour leurs industries, mais ils considèrent qu'il est indispensable de maintenir une forme de protection pour certains de leurs produits qui assurent un lien essentiel entre les industries d'exploitation des ressources naturelles d'une part et une très vaste gamme d'activités industrielles et manufacturières de l'autre. M. A. J. Foote, président de l'Association, a dit que du fait que l'industrie canadienne se trouve déjà pénalisée en matière de coûts, le Canada serait sérieusement désavantagé

dans un contexte de libre-échange. Il a cité entre autres formes de pénalisation la faible productivité de la main d'œuvre, les coûts plus élevés de la construction, les frais de financement et les facteurs climatiques.

«A notre avis, le tarif douanier canadien devrait être assez élevé, mais sans dépasser ce qui est nécessaire pour compenser les pénalisations des coûts de fonctionnement au Canada, qui échappent pratiquement à notre contrôle.» (II, 11:13)

M. McCarthy, de *Du Pont of Canada*, a estimé qu'avec le libre-échange, les industriels auraient tendance à installer leurs nouvelles usines aux États-Unis pour se rapprocher du centre du marché, et il a prédit que cela signifierait inévitablement la mort lente de sa société au Canada. (II, 11:50) M. R. W. Chorlton, de *Wajax*, a affirmé que toute réduction supplémentaire des tarifs douaniers sur les machines entraînerait un ralentissement et, finalement, la fermeture d'un grand nombre d'usines de fabrication de machines contrôlées par les Américains au Canada.

M. William Mounfield, de *Massey-Ferguson*, a été l'un des rares industriels à envisager favorablement le libre-échange bilatéral. En ce qui concerne sa société canadienne de machines agricoles, elle a bénéficié d'un contexte assimilable au libre-échange. M. Mounfield en a fait valoir le démarrage précoce, très vigoureux, et il a évoqué l'acquisition d'une société de construction de tracteurs comme élément positif de l'évolution de l'entreprise dans des conditions de libre-échange. Il a cependant indiqué que la situation ne serait par nécessairement identique pour les autres industries canadiennes; il faudrait les examiner individuellement pour voir si elles sont en mesure de supporter la concurrence à l'échelle de l'Amérique du Nord. Même les représentants de l'industrie canadienne de l'acier, généralement considérée comme l'une des plus concurrentielles du monde, se sont montrés très prudents. Le président de *Stelco*, M. J. D. Allan, a dit que pour un certain nombre de raisons tenant à la population et à la géographie, le libre-échange bilatéral serait plus avantageux pour l'industrie américaine que pour l'industrie canadienne. M. A. V. Ohlson, de *Atlas Steels*, a déclaré que sa compagnie, qui fabrique des aciers à usage spécial, accueillait favorablement la perspective d'un libre-échange bilatéral qui faciliterait l'accès au marché américain. Mais tout dépendrait surtout de la façon dont ses clients canadiens parviendraient à soutenir la concurrence dans une telle situation. S'ils n'y réussissaient pas, le marché aurait tendance à se déplacer vers les États-Unis, Atlas devenant alors moins compétitive à cause des frais de transport.

Deux importants organismes nationaux se sont demandé s'il était opportun, vu la conjoncture, de s'orienter vers le libre-échange. L'Association des manufacturiers canadiens craint que le Canada n'obtienne pas alors la part qui lui revient, et elle estime en outre que l'industrie canadienne devrait tout d'abord remettre de l'ordre chez elle avant d'envisager une telle mesure. (II, 4:57, 80) De l'avis de l'Association des importateurs canadiens, les avantages que tirerait le Canada du libre-échange seraient énormes même si elle considère que l'industrie manufacturière nationale n'est pas «prête» à l'heure actuelle. (II, 1:42)

#### *Avantages et risques*

Le problème pour le Comité est de savoir quelles répercussions ont eues la dévaluation du dollar canadien, l'amélioration du pourcentage des heures perdues à la suite de grèves et la modération des augmentations de salaire sur les prévisions des producteurs et fabricants canadiens. Lors de sa comparution devant le Comité, M.

Robert Scrivener, de la société *Northern Telecom*, a affirmé que la suppression des droits de douane pourrait amener sa société à approvisionner le marché canadien à partir des États-Unis. (II, 3:43). Toutefois, cette hypothèse ne deviendrait réalité que si l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre canadienne et autres facteurs défavorables liés à la compétitivité devaient persister. La situation s'est déjà améliorée. La dévaluation du dollar a, en particulier, largement compensé la croissance relative des augmentations de salaires canadiens au cours de la présente décennie. Lors d'un discours prononcé en mars 1978 devant l'*Ontario Economic Council*, M. Scrivener a par deux fois demandé instamment aux Canadiens de « penser sérieusement à créer une alliance nord-américaine qui consoliderait nos stratégies et nos objectifs industriels nationaux . . . de façon à nous préparer à la bataille commerciale que se livrera le monde tant à l'échelle internationale qu'intercontinentale au cours des années 80. » Bien que sa pensée soit quelque peu ambiguë, il semble préconiser une sorte d'entente commerciale bilatérale avec les États-Unis.

Dans une situation de libre-échange avec les États-Unis, les tarifs douaniers américains seraient supprimés, facilitant ainsi l'accès au marché américain pour les exportateurs canadiens. La protection accordée actuellement à l'industrie canadienne sous forme de droits de douane serait remplacée par une protection générale due à la dévaluation du dollar. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des tarifs douaniers, l'avantage qu'en tirerait le Canada serait double: il bénéficierait d'un effet dissuasif contre les importations, équivalant à un tarif douanier, et la dévaluation de sa monnaie pourrait se comparer à une subvention à l'exportation. Un dollar dévalué pourrait donc compenser en partie les frais d'exploitation qui sont plus élevés au Canada et auxquels il est impossible d'échapper.

Le problème est de savoir si, dans le cadre d'un libre-échange bilatéral, les sociétés investiraient au Canada en misant sur le fait que le dollar canadien resterait dévalué. L'expérience des dernières années au cours desquelles d'importants emprunts ont contribué à soutenir un dollar surévalué justifierait un certain scepticisme. Toutefois, les droits de douane frappant les importations américaines étant supprimés, le dollar canadien subirait probablement des pressions à la baisse si l'industrie manufacturière canadienne n'était pas concurrentielle. Le taux de change refléterait ainsi la situation concurrentielle des deux pays.

Il est évident que toute mesure prise en faveur d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis modifierait sensiblement la compétitivité de nombreuses industries. Certaines industries canadiennes seraient soumises à une concurrence sévère et d'autres souffriraient d'un ralentissement marqué de leur production et d'une réduction de main-d'œuvre. Même si l'adoption du libre-échange s'étalait sur un certain nombre d'années, les bouleversements seraient tels sur le moment qu'un programme important d'aide à l'industrie serait nécessaire.

Naturellement, cette situation aurait des répercussions différentes selon les régions. On a prétendu pendant un siècle que le protectionnisme avait affaibli les provinces maritimes et freinait la croissance dans l'Ouest alors qu'il renforçait injustement le centre du Canada. En réalité, même si les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique bénéficiaient de la possibilité de fabriquer à moindres frais et de transformer plus facilement leurs ressources naturelles, de nombreux petits producteurs de ces régions souffriraient de la concurrence américaine plus forte. En Ontario

et au Québec, le changement devrait, dans un premier temps, poser des difficultés, et certaines usines devraient sans doute fermer leurs portes, mais le Conseil économique estime que finalement, l'Ontario et le Québec auraient plus à gagner du libre-échange que les Maritimes ou les provinces de l'Ouest, étant donné que dans toute rationalisation, c'est le plus souvent les usines les plus proches du plus grand marché intérieur qui sont choisies par les industriels désireux de s'adapter à une production plus spécialisée et en grande série.

En outre, dans certaines industries, notamment les textiles, il pourrait être avantageux de disposer du vaste marché canado-américain tout en continuant à bénéficier de la protection tarifaire contre les produits à bon marché du Tiers-monde.

La particularité des filiales canadiennes de multinationales américaines suscite une incertitude supplémentaire. Comment réagiraient-elles dans une situation de libre-échange? L'idéal serait que les sociétés optent pour une spécialisation à l'échelle nord-américaine, les usines canadiennes fournissant des produits particuliers destinés au marché combiné des deux pays. Il existe cependant un certain nombre de facteurs qui pourraient provoquer le rapatriement de la production aux États-Unis: la surcapacité des entreprises américaines lorsque le cycle conjoncturel traverse une période de récession, l'attraction du marché américain le plus fort, l'impression que l'assise politique canadienne n'est plus aussi fiable ni aussi stable, enfin la tendance naturelle qui consiste à réinvestir sur son propre territoire national plutôt que sur un territoire étranger. Voilà le plus gros risque qu'entraîne pour le Canada le libre-échange bilatéral. Répondant à une question sur le libre-échange, M. Walter Ward, de la CGE, a lancé l'avertissement suivant:

Investir dans une usine au Canada dont le rendement dépendrait dans une proportion pouvant aller jusqu'à 90% du libre accès aux marchés américains ou autres pourrait fournir des moyens de pression pour influencer toute la gamme des facteurs touchant nos relations avec ces pays. (I, 38:11)

Le but des sociétés multinationales, quel que soit leur pays d'origine, est d'obtenir le meilleur taux de rendement. Si les coûts de production, reflétant le taux de change en vigueur, sont moins élevés que ceux des États-Unis, les sociétés seront poussées par le libre-échange à implanter leurs usines au Canada et même à alimenter le nord des États-Unis.

La réponse de M. Ward nous amène toutefois à nous demander si une société décidant d'investir au Canada prendra le risque de se heurter à un obstacle non tarifaire lorsqu'elle voudra exporter ses produits aux États-Unis. Le libre-échange bilatéral ne cache-t-il pas un avantage potentiel auquel aucun des témoins n'a pensé, c'est-à-dire, une solution éventuelle au problème des obstacles non tarifaires. Nous avons insisté dans ce rapport sur le fait que ces derniers risqueraient en général de bouleverser le commerce au cas où la protection assurée par les droits de douanes se trouverait réduite, même si un système de contrôle était mis au point à Genève. Nous avons également examiné toute une série d'obstacles non tarifaires qui limitent à l'heure actuelle les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et nous avons attiré l'attention des pouvoirs publics sur les nouveaux obstacles que propose d'instaurer le gouvernement américain pour protéger son industrie, et qui freineraient encore plus les exportations de produits manufacturés canadiens vers les États-Unis.

L'un des principaux avantages d'un accord de libre-échange serait de permettre aux deux gouvernements de négocier des dérogations mutuelles aux dispositions régissant les obstacles non tarifaires. Leur suppression complète présentant tout de même certaines limites, les accords du genre de ceux qu'ont négociés des pays européens comme la Suède et la Finlande avec la Communauté économique européenne donnent un aperçu des avantages qu'on peut en tirer. Si le Canada devait proposer aux États-Unis de créer une zone de libre-échange bilatéral, il serait indispensable d'inclure dans les négociations des dérogations aux dispositions régissant les obstacles non tarifaires américains. Deux exemples permettront de mieux comprendre. Les fabricants américains de zinc ont demandé à la Commission du commerce international d'imposer un droit de douane élevé aux importations de zinc raffiné au-delà d'un certain volume. Les représentants de l'industrie américaine ont reconnu qu'ils cherchaient davantage à se protéger des métallurgistes européens qui écoulaient leurs excédents au rabais sur le marché américain que des Canadiens qui ont toujours vendu leur production au cours officiel coté à New York, aussi rare qu'ait pu être l'approvisionnement. Les producteurs de cuivre cherchent eux aussi à se protéger par un contingentement des importations. D'après le règlement du GATT, le Canada pourra bénéficier d'une dispense s'il fait partie d'une zone régionale de libre-échange.

Le succès rencontré par l'Accord sur le partage de la production de défense est d'ailleurs dû à la dérogation aux dispositions du *Buy American Act* dont bénéficie le Canada. Un accord de libre-échange bilatéral donnerait toute liberté aux sociétés canadiennes de soumissionner pour tous les marchés d'État américains et vice versa. Le Canada pourrait même faire des offres pour les aciers à usage spécial qui sont soumis dans les contrats de défense à certaines restrictions. Si, par conséquent, le Canada était dispensé de respecter les principaux obstacles non tarifaires américains, il tirerait du libre-échange bilatéral des avantages beaucoup plus grands qu'on ne le croit généralement. Si chaque pays membre dispensait l'autre de ces obstacles et si un marché nord-américain était réellement formé, les sociétés pourraient alors décider d'investir en fonction des coûts de production corrigés du taux de change.

### 3. Conclusion

Partant de la constatation que des mesures sévères doivent être prises pour améliorer la compétitivité du Canada, le Comité a examiné chacune des principales options qui s'offrent au pays.

- Il s'oppose avec vigueur à un resserrement des mesures protectionnistes dans la mesure où elles provoqueront inévitablement une baisse de la compétitivité et du niveau de vie.
- Il appuie les réductions généralisées des droits de douane proposées par le GATT, à condition que les obstacles non tarifaires soient supprimés complètement, mais il émet de sérieux doutes quant aux résultats à escompter des négociations commerciales multilatérales.
- Il recommande de renforcer la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne, mais conclut que ces mesures ne suffiront pas à elles seules à rationaliser l'industrie manufacturière.
- Il ne voit pas aucune perspective d'un libre-échange généralisé et s'oppose énergiquement à tout libre-échange unilatéral. L'idéal pour le Canada serait de

négocier avec les États-Unis des accords de libre-échange sectoriels dans les domaines où il aurait intérêt à le faire, mais cette manière de procéder n'intéresserait vraisemblablement pas les États-Unis si elle ne constituait pas une première étape vers un libre-échange bilatéral.

C'est à la lumière de ces données que le Comité a conclu que les Canadiens devraient, afin de résister au glissement progressif de la capacité de fabrication canadienne vers les États-Unis et de renforcer les entreprises et industries canadiennes qui pourraient être concurrentielles, s'occuper sérieusement des avantages qu'ils tireraient d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Les risques sont là, mais le Comité est convaincu que les avantages sont en fin de compte plus importants que ne le pense la majorité des témoins pour les raisons suivantes:

a) Un écart du taux de change peut assurer une meilleure protection que le système des tarifs douaniers, tout en favorisant également l'adaptation aux nouvelles conditions et perspectives économiques. La dévaluation de 15% qu'a enregistrée le dollar canadien par rapport au dollar américain au cours des deux dernières années représente en effet une plus grande protection que celle que peuvent offrir la majorité des tarifs douaniers canadiens, et elle revêt en outre la forme d'une subvention à l'exportation qui est plus intéressante que la majorité des tarifs douaniers américains.

b) Si le Canada ne pouvait accéder librement au marché américain, il lui serait difficile, même avec l'appui du gouvernement, de rationaliser sa production industrielle et d'accroître sa compétitivité. Au fur et à mesure que les droits de douane baisseront, il y a tout lieu de croire que des pressions extérieures, et notamment américaines, seront exercées pour que des obstacles non tarifaires plus efficaces soient dressés et le Canada pourrait alors être progressivement expulsé du marché américain. Seule une dispense intégrale, qui pourrait être négociée dans le cadre d'un accord de libre-échange, permettrait au Canada d'éviter ce risque, et de mettre un terme à l'évolution actuelle, c'est-à-dire à la fermeture des filiales canadiennes de sociétés américaines et au mouvement des entreprises canadiennes vers le Sud.

c) Un libre-échange bilatéral risquerait, selon certains, de pousser la main-vre canadienne à exiger la parité de salaire avec celle des États-Unis. Les taux de salaires moyens ont cependant augmenté au Canada ces dernières années à tel point qu'ils ont même rattrapé ou dépassé ceux des États-Unis. Le libre-échange bilatéral pourrait être considéré maintenant comme un moyen inéluctable de freiner les augmentations de salaires canadiens.

d) Tous les accords de libre-échange sont caractérisés par une application progressive. Un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis pourrait être conclu par étapes sur une période d'au moins dix ans. Si les États-Unis en acceptaient le principe, il faudrait vraisemblablement s'attendre à ce qu'ils acceptent également de négocier des accords provisoires sectoriels pour faciliter l'adaptation.

Toute velléité de libre-échange bilatéral devra être soigneusement étudiée. Les incertitudes politiques dues à la situation au Québec compliquent le problème à

l'heure actuelle et le public canadien n'est peut-être pas prêt à accueillir un changement de cette envergure. Du point de vue économique, la faible compétitivité de l'économie canadienne provoquerait, même avec le secours de vastes plans d'adaptation, de grands bouleversements dans l'industrie de fabrication de produits secondaires. A long terme, le libre-échange bilatéral avec les États-Unis semble toutefois constituer la meilleure solution pour permettre au Canada de surmonter ses problèmes économiques. De plus, les États-Unis constituent, du point de vue géographique, économique et culturel, un partenaire commercial naturel pour notre pays.

Il faut espérer que les États-Unis sauront de plus en plus apprécier les avantages qu'ils pourraient tirer d'un marché nord-américain. Selon M. John Shepherd, du Conseil des sciences, les États-Unis ont été le seul pays industrialisé à avoir enregistré une baisse de ses exportations de produits manufacturés entre 1955 et 1970. Le libre-échange avec le Canada bénéficie d'un soutien non négligeable au Congrès; c'est grâce à celui-ci que l'autorisation de négocier un accord régional de libre-échange figure dans le *Trade Act* de 1974. On peut donc s'attendre à ce que les États-Unis réagissent favorablement, laissant ainsi cette option négociable.

Un accord de libre-échange sectoriel mais limité impliquerait de moindres risques pour le Canada et lui permettrait de s'assurer que de nouveaux débouchés seraient créés que s'ils étaient profitables. Mais ces mêmes considérations ont de grandes chances de détourner les États-Unis de la conclusion d'un tel accord car ils ne pourraient faire autrement que de s'opposer à toute garantie demandée par le Canada. Or, celui-ci n'en demanderait pas si un accord de libre-échange bilatéral était conclu car les fluctuations des taux de change serviraient de mécanisme stabilisateur.

On a souvent dit qu'un accord de libre-échange bilatéral en Amérique du Nord constituerait une première étape vers l'assimilation économique et culturelle du Canada par les États-Unis. Il y a six ans encore, le gouvernement avait épousé ce point de vue lorsqu'il préconisait l'adoption de ce qu'il appelait le «troisième option». En rejetant la deuxième option, voulant que «le Canada puisse évoluer vers une intégration plus complète avec les États-Unis», M. Mitchell Sharp, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, avait expliqué que le processus était irréversible, le libre-échange menant progressivement à une union douanière puis à une union politique.

Le Comité n'est pas de cet avis. Ayant présenté des rapports en 1973 sur la nécessité d'intensifier les relations canadiennes avec la Communauté économique européenne et, en 1972, sur la nécessité d'élargir les relations avec le Japon, il est donc tout à fait conscient de l'importance que revêtent ces relations extra-continentales. Leur élargissement n'est cependant pas incompatible avec le libre-échange avec les États-Unis, qui ne constituerait toutefois qu'un objectif à long terme. Un Canada économiquement fort sera plus en mesure d'assurer son indépendance politique et culturelle.

Lors de sa création en 1957, la Communauté européenne était composée de la France, de l'Allemagne fédérale, de l'Italie, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas et formait un marché commun assurant la libre circulation des capitaux, de la main-d'œuvre et des biens, assujéti à une politique agricole et à des tarifs

douaniers communs. En réaction, la plupart des autres pays d'Europe occidentale—initialement, le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Islande, le Portugal et la Suisse et, par la suite, l'Autriche et la Finlande—ont constitué l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui assurait le libre-échange des produits industriels, mais ne présentait aucune des autres caractéristiques d'un marché commun ou d'une union douanière. Cette situation s'est maintenue jusqu'à ce que le Royaume-Uni et quelques autres membres de l'AELE aient décidé de demander leur adhésion à la Communauté européenne. Le succès de négociations a mis fin à l'AELE, après quoi les autres petits pays d'Europe comme la Suisse (6,000,000 d'habitants), le Portugal (9,199,000 habitants), la Suède (7,730,000 habitants), l'Autriche (7,250,000 habitants), la Finlande (4,640,000 habitants) et la Norvège (3,723,000 habitants) ont décidé conjointement de conclure des accords de libre-échange industriel avec la Communauté. Lorsqu'on compare leur population à celle de la Communauté, qui compte 225,000,000 d'habitants, la disproportion est sensiblement plus marquée que celle du Canada avec les États-Unis.

Le cas de la Finlande est particulièrement intéressant. Lorsqu'elle participait à l'AELE, la Finlande surveillait ses exportations de produits industriels. Elle a constaté que les exportations à destination du Royaume-Uni augmentaient plus rapidement dans le cadre du libre-échange, malgré la faiblesse de l'économie anglaise, que les exportations à destination de l'Allemagne, dont l'économie était florissante et qui, traditionnellement, était le plus proche partenaire commercial de la Finlande, mais où elle n'avait pas libre accès. Cette expérience décida la Finlande à conclure un accord de libre-échange avec la Communauté dès le démantèlement de l'AELE. La Norvège elle-même, qui se prononça contre son entrée dans la Communauté par une faible majorité, a conclu immédiatement après un accord de libre-échange avec elle.

Les accords de libre-échange conclus par ces pays européens avec la GEE présentent certains caractères communs qui doivent être présents à l'esprit lorsqu'on envisage un accord du même genre entre le Canada et les États-Unis. Chacun d'entre eux prévoyait une période transitoire d'au moins dix ans et laissait les parties libres de fixer leurs tarifs douaniers et leurs obstacles non tarifaires en conformité des règles du GATT.

En fonction de l'expérience européenne, il serait sans doute sage de commencer par mettre en œuvre un accord de libre-échange nord-américain qui comprendrait le Mexique et l'Amérique centrale. Le Comité n'est pas de cet avis. Il sera assez difficile déjà de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis sans qu'il soit besoin de compliquer encore les choses. Il est cependant entendu que tout accord, une fois conclu, devrait rester ultérieurement ouvert à des pays tiers, tout comme le marché commun européen prévoyait sa propre expansion.

La souveraineté politique et économique du Canada sera préservée pourvu que l'on respecte certaines conditions. On a déjà indiqué que dans le cadre du libre-échange, les taux de change entre le Canada et les États-Unis devront fluctuer librement. Ce sera en effet le principal dispositif de stabilisation entre les deux économies. On ne propose qu'un accord de libre-échange, et non une union douanière de façon que si les barrières commerciales visant les produits industriels étaient éliminées, chaque pays pourrait toujours fixer librement les modalités de son commerce avec les pays tiers. Le commerce agricole devrait également être exclu,

comme c'était le cas pour les pays de l'AELE. Chaque pays continuerait à contrôler le taux de développement de ses propres ressources, ce qui impliquerait le droit de limiter les exportations. Il serait sans doute également nécessaire, pour des raisons de politique interne, d'élaborer des systèmes réciproques d'aide aux régions défavorisées des deux pays.

On dit que la situation politique au Québec interdit pour l'instant toute initiative. Mais l'éventualité d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ouvre des perspectives intéressantes. D'une part, sur le plan économique, le Québec aurait peu à offrir au Canada, qui avait auparavant accès à l'ensemble du marché américain et d'autre part, si le Québec était tenu à l'écart, le manque à gagner serait considérable, et pas seulement sur le plan économique. Du point de vue tant américain que canadien, une politique qui renforcerait l'unité canadienne constituerait un gros avantage non économique dans la poursuite des objectifs du libre-échange bilatéral.

Pour le Comité, il est indéniable que le gouvernement aura à faire un gros effort d'aide aux industries pendant la période transitoire, mais le présent rapport n'a pas tenté d'aborder ce vaste sujet. Le Comité estime que dans de nombreux pays, cette difficulté a été résolue. Il n'y a donc aucune raison pour qu'il n'en soit pas de même au Canada.

Aucun gouvernement ne s'engagerait sur la voie du libre-échange avec les États-Unis sans procéder à un débat interne et à une discussion publique s'étendant sur plusieurs années. Les négociations avec les États-Unis dureront également un certain temps, si bien qu'on ne pourra pas conclure d'accord avant cinq ans au moins. Des accords transitoires pourraient s'étendre sur une période ultérieure de dix à quinze ans. Le libre-échange intégral ne devrait donc pas être pleinement en vigueur avant la fin du siècle.

L'issue des négociations du GATT modifiera sensiblement le contexte des recommandations de ce rapport. Même si les négociations aboutissent en grande partie, il conviendra néanmoins que le Canada envisage sérieusement un accord de libre-échange avec les États-Unis. Par contre, si elles échouaient ou n'aboutissaient qu'à des résultats minimes, le libre-échange bilatéral avec les États-Unis deviendrait soudain la seule solution possible.

Le Comité n'ignore pas qu'il prescrit un traitement de choc. Mais ce n'est pas parce que le malade est trop faible en ce moment pour avaler toute la potion que le libre-échange bilatéral ne constitue pas un objectif souhaitable à long terme.

**Le Comité demande instamment aux gouvernements, aux industries et aux syndicats canadiens d'examiner avec soin les perspectives économiques du Canada, les solutions qu'on peut y apporter ainsi que leurs conséquences. Il les invite à étudier sérieusement l'éventualité d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis.**

**ANNEXES**  
**et**  
**APPENDICES**

## ANNEXE A

### COMPARAISON DES ÉCHELLES DE SALAIRES ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Au cours de auditions du Comité, c'est le facteur des échelles de salaires qui a été évoqué le plus souvent comme élément de nature à affaiblir la compétitivité du Canada. M. R. D. Southern, président d'ATCO, a exprimé en ces termes la préoccupation générale des industriels:

«En ce qui concerne l'industrie manufacturière dont l'ATCO fait partie, la main-d'œuvre constitue le principal coût de production. Les indemnités versées aux employés représentent 75% de notre valeur ajoutée au secteur manufacturier canadien. On s'inquiète de plus en plus de ce que le prix de nos produits soit fixé en fonction des marchés mondiaux en raison des très grosses augmentations des coûts et des prix, qui sont attribuables aux ententes salariales. Tout le monde sait qu'en 1974-1975, les ententes salariales au Canada étaient deux fois plus élevées qu'aux États-Unis. De juin 1974 à juin 1975, l'augmentation du salaire hebdomadaire moyen dans l'industrie manufacturière au Canada a été de 18% alors qu'aux États-Unis elle a été inférieure à 9%. Tout ceci au détriment de notre coût unitaire de main-d'œuvre. Les importantes augmentations de salaires ainsi que l'augmentation de la valeur d'échange de notre dollar, depuis 1970, ont fait grimper plus vite qu'aux États-Unis les coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière au Canada, entre 1970 et 1974.» (II, 2:17)

M. R. W. Chorlton, de la *WAJAX Ltd.*, a comparé les échelles de salaires dans sa société de fabrication de matériel avec celles de ses homologues américains:

Il y a cinq ans, notre salaire horaire était de \$.60 inférieur à celui de notre partenaire américain. Aujourd'hui, il est supérieur de 10%, soit de \$.60, à celui de notre homologue américain et nous n'atteignons vraisemblablement pas le même degré de productivité à cause du plus faible volume de la production. (II, 9:21)

Bien que le niveau moyen des salaires canadiens se soit élevé davantage que celui des salaires américains, les témoins ont fait état de différences importantes selon les secteurs industriels. Dans les produits forestiers, les machines électriques, les formulaires à l'usage des entreprises et le matériel de télécommunication, les salaires canadiens ont été sensiblement plus élevés que les salaires américains; dans les charbonnages, les aciéries et les usines d'assemblage d'automobiles, ils ont été pratiquement équivalents; dans un certain nombre d'autres secteurs, comme les pièces détachées d'automobiles, les machines agricoles et la production d'acier à usage spécial, le Canada conserve l'avantage avec des salaires inférieurs.

La simple différence des salaires horaires, qui apparaît au tableau 1, peut donner une idée quelque peu trompeuse de la comparaison des coûts de main-d'œuvre entre les deux pays, étant donné qu'on note des différences fondamentales dans la base retenue pour le calcul des augmentations de salaire. De plus, les témoins ont indiqué dans leurs dépositions que dans certaines industries, les marges bénéficiaires étaient plus généreuses aux États-Unis qu'au Canada. Par exemple, la direction de Du Pont a comparé la situation de deux usines de fibres synthétiques et a indiqué que les salaires canadiens représentaient 109 p. 100 des salaires américains, mais que la rémunération totale versée au travailleur canadien, *avantages sociaux y compris*,

ne représentait que 98 p. 100 de celle du travailleur américain. Pour des usines semblables de pétrochimie, ces chiffres étaient respectivement de 106 et de 95 p. 100. Au Canada, certains programmes sociaux financés en partie par les contributions des employeurs aux États-Unis sont pris en charge par l'État. Une partie tout au moins des salaires les plus élevés versés aux travailleurs canadiens est soumise à l'imposition pour faciliter le financement de ces programmes.

Tableau 1

**Indices du rendement, de la rémunération, des coûts unitaires de main-d'œuvre et des gains horaires dans le secteur manufacturier au Canada et aux États-Unis de 1970 à 1976.**

Domaine	Canada	É.-U.	Domaine	Canada	É.-U.
<u>Rendement horaire</u>			<u>Coûts unitaires de main-d'œuvre</u>		
			(en dollars américains) <sup>3</sup>		
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	114.8	114.5	1973	113.5	105.7
1974	114.8	109.8	1974	130.4	120.9
1975	116.7	109.9	1975	143.6	134.2
1976 <sup>2</sup>	119.4	117.1	1976 <sup>2</sup>	161.4	135.5
<u>Rémunération horaire</u>			<u>Moyenne des gains horaires<sup>1</sup></u>		
(en monnaie nationale)			(en monnaie nationale)		
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	124.8	120.7	1973	127.9	121.4
1974	140.3	132.8	1974	145.2	131.2
1975	163.3	147.7	1975	168.1	143.2
1976 <sup>2</sup>	182.1	158.7	1976 <sup>2</sup>	192.7	154.5
<u>Coûts unitaires de main-d'œuvre</u>			<u>Gains horaires réels<sup>1,4</sup></u>		
(en monnaie nationale)					
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	108.8	105.7	1973	110.3	106.0
1974	122.1	120.9	1974	112.9	103.3
1975	140.0	134.2	1975	118.0	103.3
1976 <sup>2</sup>	152.4	135.5	1976 <sup>2</sup>	125.8	105.3

1. Salariés uniquement

2. Préliminaire

3. Indices en monnaie nationale ajustés en fonction de l'évolution des taux de change en vigueur

4. Indice des gains horaires moyens divisé par l'indice des prix à la consommation pour tenir compte de l'évolution du pouvoir d'achat.

Source: Bureau américain des statistiques sur la main-d'œuvre.

Malgré cela, l'augmentation des salaires véritables a été tellement plus rapide au Canada qu'aux États-Unis qu'elle a dû être le résultat d'une combinaison inhabituelle de forces. Il n'a été présenté au Comité aucun argument véritablement convaincant pour justifier un relèvement aussi rapide des salaires canadiens dans le secteur manufacturier, mais plusieurs facteurs ont été évoqués à cet égard. Ces facteurs relèvent de deux grandes catégories: ceux qui concernent l'«exiguité» du

marché de la main-d'œuvre, c'est-à-dire la différence entre l'ensemble de l'offre et de la demande, et ceux qui concernent les changements de structure du marché du travail, comme la sécurité sociale, le salaire minimum, la syndicalisation, etc. Étant donné l'importance primordiale des échelles de salaires, sur lesquelles les témoins ont beaucoup insisté, le Comité a décidé qu'il convenait de les examiner en détail.

### 1. Ensemble des facteurs de la demande

Les marchés canadiens de main-d'œuvre semblent avoir été relativement plus «exigus» pendant la période de 1970 à 1975 que les marchés américains, si bien que les salaires canadiens ont subi une hausse due à la concurrence entre les employeurs à la recherche de main-d'œuvre.

Le rendement et l'emploi ont connu une croissance plus de deux fois plus rapide au Canada pendant cette même période, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2  
Moyenne annuelle des taux de variation  
1970 à 1975

	Canada	U.S.
Total du produit national brut	4.7	2.5
PNB par habitant	3.2	1.6
Activité industrielle		
Total	4.4	1.7
Secteur manufacturier	4.3	1.8
Emploi dans le secteur manufacturier	0.5	— 0.9
Emploi dans le secteur privé	3.2	1.2
Emploi dans la Fonction publique (civile)	5.3	2.7

Source: Extrait des Statistiques américaines de 1977.  
Statistique Canada.

La différence a été particulièrement sensible de 1973 à 1975. Il est assez surprenant que l'«exiguïté» des marchés de main-d'œuvre n'ait fait l'objet d'aucun commentaire, ni de la part des représentants des entreprises, ni de la part des représentants des travailleurs qui ont comparu comme témoins, mais le Comité est persuadé que ce phénomène a eu des répercussions importantes.

Certaines différences entre les deux pays en ce qui concerne la croissance du rendement et de l'emploi peuvent certainement être attribuées aux conditions particulièrement favorables du marché mondial pour les produits canadiens de 1972 à 1974. La demande mondiale en matières industrielles, notamment en céréales, en métaux de base et en combustibles minéraux, a été très forte au cours de ces années. Bien que les deux pays en produisent l'un et l'autre, ils occupent une position beaucoup plus centrale dans l'économie canadienne que dans l'économie américaine. De fait, les États-Unis constituent un important client du Canada pour plusieurs d'entre eux. Les conditions du marché ont évolué de façon très favorable au Canada de 1972 à 1974, et les exportations ont connu une croissance rapide. Cette forte croissance dans le secteur primaire a entraîné un haut niveau d'investissements et de

dépenses de consommation qui, à leur tour, ont provoqué une forte demande en produits manufacturés et en services. Cette demande aurait sans doute engendré une plus forte pression à la hausse sur les salaires canadiens que sur les salaires américains, même en l'absence de tout changement structurel, et même si les politiques monétaires et financières avaient été identiques dans les deux pays. Pourtant, pendant cette période, la politique monétaire a été beaucoup plus expansionniste au Canada qu'aux États-Unis de même que la politique financière, notamment à partir du milieu de l'année 1974.

D'après le tableau 3, on constate que la Banque du Canada a augmenté la masse monétaire canadienne de façon beaucoup plus rapide que les autorités américaines n'ont augmenté la leur. Ce gonflement a manifestement permis au Canada d'obtenir des résultats relativement meilleurs au niveau de la croissance réelle, mais elle a également entraîné une augmentation un peu plus rapide des prix en 1975 et 1976. Ces hausses de prix accélérées ont eu des répercussions marquées sur les salaires en 1975 et elles ont sans doute continué depuis à exercer sur eux une pression à la hausse.

La politique financière (qui se mesure à l'importance des déficits des gouvernements) a également été plus expansionniste au Canada qu'aux États-Unis, notamment en 1974 et 1975. La stimulation qu'elle a créée est partiellement responsable des meilleurs résultats de l'économie canadienne pendant cette période, et donc de la pression plus forte à la hausse sur les salaires au Canada. Mais l'importance des déficits n'explique pas tout. Le secteur public a connu une expansion beaucoup plus

Tableau 3  
Pourcentage annuel de la croissance de la masse monétaire  
au Canada et aux États-Unis de 1966 à 1976

	M1 - Monnaie et dépôts à vue			M2 - Monnaie, dépôts à vue et dépôts à terme		
	(1) CAN.	(2) É.-U.	(3) (1)-(2)	(4) CAN.	(5) É.-U.	(6) (4)-(5)
1966	6.9	2.2	4.7	8.1	4.9	3.2
1967	9.7	6.6	3.1	12.2	11.1	1.1
1968	4.3	7.2	- 2.9	13.4	9.4	4.0
1969	7.5	2.6	4.9	9.7	- 1.5	11.2
1970	2.3	5.2	- 2.9	5.5	7.1	- 1.6
1971	12.8	6.4	6.4	14.4	11.3	3.1
1972	14.0	9.0	5.0	17.6	11.2	6.4
1973	14.5	6.3	8.2	13.4	8.8	4.6
1974	9.7	4.4	5.3	19.9	7.2	12.7
1975	13.7	4.2	9.5	17.5	8.5	9.0
1976	8.0	6.8	1.2	17.0	11.4	5.6
Moyenne de 1970 à 1975	11.2	5.9	5.3	14.7	9.0	5.7

Sources: Revue économique, mai 1977, ministère des Finances - Canada.  
Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserves, Bulletin mensuel.

rapide au Canada qu'aux États-Unis, et c'est elle qui a entraîné cette forte pression à la hausse sur les salaires canadiens.

L'emploi dans ce secteur a enregistré une croissance particulièrement rapide de 1970 à 1975. Dans «l'administration publique» au Canada, le taux en a atteint le chiffre fantastique de 30% entre 1970 et 1975, alors que la croissance de l'emploi dans le secteur privé n'a été que d'environ 18%. Ainsi, conformément à ce qui s'est passé au cours des années 60, le secteur public a exercé une concurrence dynamique auprès de différentes catégories de travailleurs et par là-même, il a exercé des pressions à la hausse sur les échelles des salaires.

Face à cette forte demande de main-d'œuvre émanant du secteur public, les employeurs du secteur privé ont été contraints d'augmenter les salaires pour conserver leurs effectifs. Le marché canadien de la main-d'œuvre n'est pas cloisonné. Les employés se tournent facilement vers des emplois de fonctionnaires lorsque les conditions sont moins avantageuses dans l'industrie. Cet argument a été clairement énoncé par M. Ian Barclay, de la *British Columbia Forest Products Ltd.*:

«... vous devez faire face à un véritable dilemme parce que les salaires du secteur public et des services sont considérablement plus élevés que les nôtres; nous devons demander à un ouvrier spécialisé de faire fonctionner une machine très coûteuse à 150 milles «dans le bois» supermarché... » (II, 6:34)

Par contre, aux États-Unis, alors que l'emploi a connu une croissance un peu plus rapide dans la Fonction publique, que dans le secteur privé au cours de cette période (18% et 12% respectivement), dans l'Armée, *il a diminué* de 33%, si bien que le total pour le secteur public (militaires et fonctionnaires civils) n'a augmenté que d'environ 8%.

Dans l'ensemble, l'emploi au Canada a augmenté de 19.5% entre 1970 et 1975, contre 8.5% aux États-Unis. Dans le secteur manufacturier, l'emploi au Canada a augmenté de 3% alors qu'il a diminué de 5% aux États-Unis. Les taux de chômage, qui avaient été supérieurs en moyenne de 1/2% au Canada vers la fin des années 60, ont été à peu près identiques à ceux des États-Unis de 1970 à 1975 et inférieurs d'environ 1% en 1974-1975. Même si l'on ne peut évaluer avec exactitude les répercussions qu'a eues cette demande relativement plus forte de main-d'œuvre sur les salaires canadiens, le Comité en conclut que la hausse plus rapide des salaires canadiens au cours des années 1970 était imputable, en partie du moins, à la plus forte demande des marchés canadiens de main-d'œuvre.

## 2. Facteurs structurels

Les changements de structure des marchés canadiens de main-d'œuvre au cours de cette période ont sensiblement contribué aussi à l'escalade plus rapide des coûts du facteur travail. Beaucoup d'entre eux ont entraîné une hausse rapide des salaires au cours de cette période et, de l'avis du Comité, voici quels ont été les plus importants:

(i) Changements intervenus dans la politique des salaires du secteur public et rôle accru de la négociation collective dans la détermination des salaires dans ce secteur;

(ii) Modifications de nombreuses prestations de sécurité sociale, notamment les prestations d'assurance-chômage;

(iii) Augmentation rapide du salaire minimum et

(iv) Intensification des revendications des travailleurs aspirant à une amélioration progressive de leur niveau de vie, d'où une détérioration des relations de travail dans le secteur privé.

Nous allons maintenant aborder chacun de ces points plus en détail.

#### a) Politique des salaires dans le secteur public

La croissance rapide de la demande de main-d'œuvre émanant du secteur public a entraîné d'importantes augmentations des taux de salaire de 1970 à 1976. A ce propos, M. Robert Scrivener, de la *Northern Telecom*, a émis l'opinion suivante:

«... les coûts de main-d'œuvre et les coûts sociaux ainsi que les niveaux de productivité sont actuellement établis et continueront à l'être au Canada par le secteur public, tandis que chez notre principal concurrent, les États-Unis, ils le sont par le secteur privé; plus nous regardons loin dans l'avenir, plus il semble que l'écart entre les salaires et la productivité au Canada et aux États-Unis continuera à s'élargir en faveur des États-Unis». (II, 3:12)

A cette opinion faisait écho celle de M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, qui expliquait que l'un des facteurs déterminants dans l'explosion des salaires au Canada était le suivant:

«je dois attirer votre attention sur un facteur, celui des ententes dans les secteurs publics et parapublics qui ont procuré aux travailleurs des avantages beaucoup plus considérables que ceux qui avaient été accordés dans le secteur privé.» (I, 38:9)

Étant donné le déplacement relatif de l'emploi entre le secteur privé et le secteur public, il n'est pas surprenant de constater que l'augmentation totale des salaires de 1970 à 1975 a été un peu plus élevée dans le secteur public que dans le secteur manufacturier et dans les services. Selon Statistique Canada, l'augmentation procen-tuelle moyenne des salaires bruts moyens du secteur public a été de 62.3% entre 1971 et 1975 (elle était de 63.6% au niveau provincial, de 58.2% au niveau fédéral et de 58.2% au niveau municipal). En ce qui concerne le secteur privé, elle a été de 60.7% pour le secteur manufacturier et de 58.5% pour les industries de services.

Mais la forte demande de main-d'œuvre émanant du secteur public ne constitue qu'un des éléments de la hausse rapide des salaires dans ce secteur. Un autre facteur peut-être aussi important a été la généralisation de la négociation collective. Le nombre des fonctionnaires régis par des conventions collectives a augmenté de façon spectaculaire au cours des dix dernières années, comme en témoigne le tableau 4.

Des recherches universitaires ont établi que les premières conventions collectives ont abouti généralement à des accords supérieurs à la moyenne, et ce rapide essor de la syndicalisation devrait vraisemblablement se traduire par des augmentations de salaire supérieures à la normale dans le secteur public.\*

À mesure que le pourcentage des employés du secteur public régis par des conventions collectives se stabilisera, les répercussions des premières conventions devraient diminuer. M. Lynn Williams, des Métallurgistes unis, et M. Dennis

\* Cousineau et Lacroix, détermination des salaires dans le monde des grandes conventions collectives—une analyse des secteurs privé et public. Conseil économique du Canada, 1977.

Tableau 4

**Pourcentage des employés régis par une convention collective  
selon les principaux groupes d'activité économique  
de 1968 à 1975**

	Autres que les employés de bureau		Employés de bureau	
	1968	1975	1968	1975
Secteur minier	77	83	5	11
Secteur manufacturier	72	76	9	10
Transports, communications, services publics	85	88	46	44
Services	34	46	12	25
Administration publique	46	97	24	92

Source: Travail Canada: *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*.

McDermott, du Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, ont évoqué dans leur témoignage certains aménagements ponctuels indispensables qui expliquent pourquoi les augmentations ont été particulièrement rapides à la suite des accords salariaux passés aux niveaux provincial et municipal. Ils ont fait remarquer qu'avant les hausses du début des années 70, les salaires des employés municipaux et des employés des hôpitaux étaient bien supérieurs à ceux des autres travailleurs canadiens. Selon eux cette tendance ne devrait pas persister.

Il est possible que les répercussions des premières conventions collectives soient temporaires, mais les conditions qui donnent lieu aux concessions salariales dans le secteur public ne sont pas du tout les mêmes que dans le secteur privé. Le gouvernement ne dispose d'aucune mesure du rendement, comme le profit, qui lui permette de savoir quelles offres salariales sont «excessives». De plus, le secteur public doit souvent dispenser des services dont certains sont d'une importance vitale pour l'ensemble du pays. Les usagers sont dans l'impossibilité de limiter les effets d'une grève éventuelle comme peuvent le faire les clients des industries de biens en accumulant des stocks. De nombreux services, comme les services de santé, la protection de la police, les communications, etc. doivent être disponibles lorsqu'on en a besoin. On peut difficilement envisager d'en répartir l'utilisation dans le temps. La main-d'œuvre qui les assure a, en tant que groupe, beaucoup plus de pouvoirs que celle des autres secteurs.

Deux principales raisons expliquent donc la particularité des accords salariaux du secteur public: les parties à la négociation obéissent à des principes de discipline plus astreignants et les services assurés sont indispensables à la collectivité. Les différences traditionnelles entre les méthodes de négociation du secteur public et du secteur privé se sont émoussées depuis vingt ans. Les employés du secteur public, qui ont acquis la liberté de se syndiquer et le droit de grève, ont également obtenu le droit de participer plus activement à la vie politique. Naturellement, s'il est socialement avantageux de libéraliser des droits aussi précieux, l'exercice constant et abusif d'un tel pouvoir par les fonctionnaires ne constitue-t-il pas une menace pour la

compétitivité des entreprises privées, et, en fin de compte, pour le bien-être des fonctionnaires eux-mêmes?

## b) Sécurité sociale

Le deuxième facteur structurel qui a contribué à faire monter les salaires canadiens par rapport à ceux des États-Unis est l'amélioration relative des programmes canadiens de sécurité du revenu, notamment de l'assurance-chômage. Pendant les années 70, on a élargi, plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis, certaines modalités de ces programmes comme la durée et le montant des prestations, ainsi que les délais d'admissibilité. La libéralisation des dispositions de l'Assurance-chômage ont considérablement aggravé les frictions sur le marché du travail et ont fait monter les salaires.

Ce phénomène a été souvent commenté par les économistes. Bien que la présente étude s'attache essentiellement aux répercussions entraînées par les modifications du régime d'assurance-chômage sur le taux de chômage plutôt que sur les taux de salaires, il est facile d'en déduire les secondes. Ces études indiquent que les révisions de 1971 ont fait augmenter le taux de chômage au Canada de 1 ou 2%. On peut donc en conclure que quel qu'ait été le niveau de chômage au milieu des années 70, il était à prévoir que les salaires allaient augmenter de 0.5% à 1% plus vite qu'au milieu des années 60, pour un niveau de chômage identique.

Plusieurs témoins ont dit que l'assurance-chômage constituait l'une des principales raisons pour lesquelles ils avaient du mal à attirer et à retenir leurs employés. Par exemple, M. R. K. Groome, président de *Hilton Canada*, déclarait:

«nous avons à maintes reprises essayé des refus de la part de personnes à qui l'on offrait des emplois. Je peux vous donner un exemple: il n'y a pas très longtemps, nous avons dû mettre à pied quelques employés d'un bar parce que les affaires périclitaient. Nous leur avons par contre offert des emplois de serveurs de restaurant, qu'ils ont refusés, en disant qu'ils préféreraient être mis à pied et toucher des prestations d'assurance-chômage, qu'ils ne voulaient pas travailler davantage ni se compliquer la vie en servant des repas.» (II, 21:25)

Le Comité ne remet pas en cause la nécessité de maintenir un régime adéquat d'assurance-chômage pour protéger les travailleurs des graves difficultés qui pourraient survenir en période de récession. Il ne faudrait pas pour autant sous-estimer la pression à la hausse que le régime actuel exerce sur les salaires canadiens.

## c) Salaire minimum

De 1967 à 1976, le salaire minimum a augmenté aux États-Unis d'environ 65% contre 180% en moyenne au Canada. Durant cette même période, le salaire minimum moyen au Canada est passé d'environ 75% à 120% du salaire minimum américain. (Voir le tableau 6 à la page 83 du rapport). Au milieu de 1977, le salaire minimum moyen dans les provinces canadiennes était de \$2.85 l'heure, ce qui est beaucoup plus élevé que dans la plupart des États américains limitrophes, et de 15% supérieur au salaire minimum fédéral américain, qui est de \$2.50 l'heure. En outre, la législation américaine qui régit le salaire minimum prévoit beaucoup plus d'exceptions que les lois canadiennes, si bien que les différences réelles sont encore plus marquées que ne l'indiquent les différences de taux.

Les majorations du salaire minimum ont deux répercussions importantes. Tout d'abord, elles exercent une forte pression à la hausse sur les salaires situés immédiatement au-dessus de ce minimum et, avec le temps, sur toute la structure salariale dans la mesure où les salaires plus élevés sont habituellement ajustés de façon à maintenir des écarts établis depuis longtemps. En second lieu, elles se répercutent directement sur les coûts et réduisent l'emploi dans les industries de fabrication et dans les industries de services dont les employés sont faiblement rémunérés. (L'un des secteurs les plus touchés est l'hôtellerie et la restauration, comme en témoigne le chapitre IV: 3 du rapport).

Au départ, la loi sur le salaire minimum visait à améliorer le sort des employés mal payés. Certains témoins se sont demandé si les bienfaits attendus de cette législation avaient été obtenus et si celle-ci constituait le meilleur moyen d'y parvenir. M. John Bulloch, de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, a prétendu que le salaire minimum avait réduit le nombre des emplois offerts aux salariés à faible revenu et qu'en particulier, de nombreux emplois faiblement rétribués, généralement confiés à des apprentis qui recevaient une formation susceptible d'augmenter ultérieurement leur revenu, ont été supprimés. Le fort taux de chômage chez les adolescents semble résulter partiellement des conséquences de la législation sur le salaire minimum.

#### d) Relations de travail

Il semblerait que le climat des relations de travail ait subi un changement important au cours des années 70. De 1970 à 1976, elles ont été caractérisées par une tension croissante, des négociations prolongées et une augmentation marquée du temps perdu en grèves et en lockouts. D'après des statistiques publiées au Royaume-Uni\*, le Canada détient le triste record du plus grand nombre de jours perdus par milliers de travailleurs parmi les autres pays industrialisés. La moyenne du Canada de 1966 à 1975 a été de 38% supérieure à celle des États-Unis, de 138% supérieure à celle du Royaume-Uni et de 345% supérieure à celle de l'Allemagne fédérale. La majeure partie du temps perdu a été le fait du secteur privé, mais la proportion de jours-hommes perdus en grèves et en lockouts dans la Fonction publique et dans l'industrie fédérale a atteint 11.3% en 1975. Ce sombre record s'est maintenu en 1976, année où le Canada a surpassé l'Italie devant 54 autres pays pour le nombre de jours de grèves: au Canada, le nombre de jours ouvrables perdus par travailleur a été de 2.27 contre 2.2 jours en Italie. Aux États-Unis, par contre, la perte n'a été que d'environ un jour. Heureusement, en 1977, la situation s'est améliorée considérablement et l'on a enregistré une diminution d'environ 70% du nombre de jours-hommes perdus par rapport à 1976.

S'il ne fait aucun doute que la compétitivité a souffert de cette augmentation du temps perdu en grèves et en activités connexes ainsi que de la diminution parallèle de la coopération entre main-d'œuvre et patronat, les raisons de cette détérioration du climat sont loin d'être évidentes. Parmi les facteurs invoqués au Comité pour expliquer la situation, mentionnons: a) la tenue des salaires dans le secteur public; b) l'incertitude croissante causée par une inflation rapide; c) les revendications de plus

\* *Department of Employment Gazette*, Royaume-Uni, décembre 1976

en plus poussées des employés des secteurs secondaire et tertiaire, motivés par l'essor de la production et des exportations de 1972 à 1975; d) la politisation croissante des syndicats.

Le secteur public influe sur les salaires versés dans le secteur privé du fait principalement de la concurrence qu'il exerce sur le marché du travail et du relèvement des barèmes de salaires. Ces deux derniers points ont été précédemment examinés en détail. Mais la politique salariale du secteur public a peut-être également d'autres effets importants.

L'un d'entre eux concerne le domaine des avantages sociaux. L'industrie s'est particulièrement inquiétée des jalons posés par le secteur public dans ce domaine. M. Walter Light, président de *Northern Telecom*, a indiqué que les salaires payés par sa compagnie étaient plus élevés au Canada qu'aux États-Unis et que 72¢ du salaire moyen canadien se destinaient aux régimes de retraite, aux vacances, etc. La compagnie craignait, d'autre part, «la tendance des syndicats à réclamer une pleine indexation de leurs régimes de pensions, égale à celle qu'offre le gouvernement.» (II, 3:17)

Il ne fait guère de doute que l'inflation rapide enregistrée à partir de 1973 a considérablement compliqué la tâche des parties à la négociation. Les critères qui prévalaient depuis longtemps dans les relations salariales ont perdu de leur valeur. Les travailleurs ont eu le sentiment d'avoir été trompés sur les salaires réels qu'ils avaient négociés dans le contrat précédent, surtout lorsque celui-ci avait une durée de plus de deux ans. Déterminés à obtenir compensation, les travailleurs n'ont consenti à signer des contrats de longue durée qu'à moins d'obtenir d'importantes augmentations de salaire ou des indexations au coût de la vie afin de se prémunir contre l'inflation future. Par ailleurs, après 1974, les entreprises se sont senties confrontées à un affaiblissement des marchés intérieurs et mondiaux et à une intensification de la concurrence des importations. Ces divergences marquées entre les points de vue des parties ont rendu la négociation très difficile et ont indubitablement entraîné une recrudescence et la prolongation des grèves.

Si le motif ci-dessus explique partiellement la longue durée des grèves des trois dernières années, il ne constitue qu'un élément parmi ceux qui ont été évoqués avec beaucoup de perspicacité dans les témoignages. M. Lynn Williams, des Métallurgistes unis d'Amérique a fait remarquer que selon la législation canadienne, il est extrêmement difficile de modifier une convention négociée de bonne foi pendant qu'elle est en vigueur. Cette particularité amène donc les parties à consacrer beaucoup de temps et d'attention à la négociation elle-même de façon à pouvoir se satisfaire de toutes les dispositions de la convention jusqu'à ce qu'elle arrive à expiration. Ce phénomène peut s'expliquer partiellement par les différents types de spécialisation industrielle, par les différences juridique et historique existant entre les conventions et par la complexité du processus de la négociation collective. En outre, au Canada, la négociation se limite généralement à une usine, tandis qu'aux États-Unis, elle s'étend plutôt à tout un secteur industriel, ce qui pourrait expliquer le nombre aussi élevé de jours perdus en grèves au Canada.

Outre l'influence qu'a eue l'inflation sur le climat de l'emploi, la vigueur de l'économie de 1972 à 1974 a sans aucun doute incité les travailleurs à réclamer des

hausse salariales plus importantes qu'il n'aurait fallu. La forte augmentation des prix des matières premières et des denrées agricoles a entraîné une recrudescence des revendications et des taux de salaire dans ce secteur. Les solides revenus dont disposait le gouvernement lui ont permis d'augmenter assez aisément les traitements des fonctionnaires et ont rendu les pouvoirs publics particulièrement vulnérables devant les exigences de ceux qui assuraient des services essentiels aux industries exportatrices. Les employés des autres secteurs, jugeant que l'économie était «vigoureuse», se sont crus autorisés à recevoir des augmentations semblables à celles accordées au secteur des ressources naturelles. S'il est extrêmement difficile de déterminer les répercussions de ces revendications sur les relations du travail après 1972, il n'est pas douteux qu'elles ont rendu la négociation plus difficile.

On a également souligné que les syndicats canadiens avaient «politisé» leur orientation et tenaient moins compte des réalités économiques que leurs homologues américains. Comme on pouvait s'y attendre, les témoins qui représentaient le patronat ont eu tendance à prétendre qu'une attitude plus constructive de la part des travailleurs permettrait d'améliorer les relations de travail. Le Comité a été impressionné par la compétence des dirigeants d'entreprises et des chefs syndicaux de même que par la connaissance qu'ils semblaient avoir de leurs problèmes communs et de l'intérêt qu'ils avaient mutuellement à maintenir la compétitivité. Les chefs d'entreprises ont notamment fait les observations suivantes: le mouvement ouvrier américain est mieux informé de la situation de chaque industrie et donc plus conscient des conséquences de ses revendications sur les perspectives d'emploi; au Canada, les syndicats sont plus politisés qu'aux États-Unis et plus susceptibles d'être influencés par des considérations extérieures à l'économie.

M. Laurent Thibault, économiste de l'Association des manufacturiers canadiens, a déclaré ceci:

«Je crois qu'il est accepté de façon générale au Canada qu'un grand nombre de nos syndicats ont, sur la façon dont notre société devrait fonctionner, des vues différentes de celles de la plupart des syndicats américains, par exemple, qui sont habituellement reconnus comme étant des syndicats d'affaires.» (II, 4:58)

Quoi qu'il en soit, les chefs syndicaux canadiens qui ont témoigné devant le Comité connaissaient bien la situation de leur secteur industriel. Tout comme les représentants patronaux qui ont témoigné, ils ont étayé leur propos de données statistiques, choisies bien sûr en fonction de perspectives et d'expériences très différentes de celles dont se sont réclamés les chefs d'entreprise. M. McDermott a reconnu que l'engagement politique direct des syndicats canadiens était plus marqué que celui des syndicats américains. Pourtant, certains pays européens, où les syndicats ont une participation beaucoup plus importante au processus politique, ont connu beaucoup moins de conflits du travail que le Canada, du moins en termes d'heures-hommes perdues par milliers d'employés. MM. McDermott et Williams ont déploré tous deux le peu de légitimité que les chefs d'entreprises reconnaissaient au rôle des chefs syndicaux, facteur qui, selon eux, a contribué à gâter les relations de travail.

Le Comité estime que pour améliorer les relations de travail, il faut avant tout se rendre compte du peu de compétitivité de l'industrie canadienne. Les témoignages indiquent que travailleurs et patronat ont des deux côtés tiré une leçon de ce qui

vient de se passer et qu'ils sont conscients de leurs préoccupations mutuelles et de la détérioration de la situation du pays. Par exemple, en juillet 1977, M. Henri Lorrain, du Syndicat canadien des travailleurs du papier, a dit ceci:

«Je crois que les membres de l'industrie des pâtes et du papier reconnaissent en général les problèmes de l'industrie. Je crois que je peux faire cette déclaration d'une façon générale à ce stade-ci des événements... Habituellement, les employés des usines de pâtes et papiers fondent leurs exigences sur ce qu'ils croient être la capacité de payer de l'employeur. En 1974, les employeurs de l'Ontario ont conclu une entente très avantageuse pour les travailleurs du bois. Puis ils ont réfléchi et au printemps de 1975, ils n'ont pas conclu la même entente avec les employés du secteur manufacturier de l'industrie des pâtes et papiers. À ce moment-là, naturellement, les travailleurs se sont peut-être moins préoccupés de la capacité de payer que du maintien d'une certain équilibre—non pas le maintien des taux plus élevés obtenus par les travailleurs du bois, puisqu'ils les avaient depuis plusieurs décennies, mais le maintien d'une certaine parité avec les employés des mêmes sociétés en Ontario. C'est là un cas où nous avons peut-être oublié un peu leur capacité de payer. Nous voulions que justice soit faite. Je crois que, par le passé, nos gens ont négocié en se fondant sur ce qu'ils croyaient être la capacité des employeurs de payer.» (II, 27:17,21)

Des signes encourageants indiquent que cette prise de conscience progressive commence à porter ses fruits. Selon le ministre du Travail de l'Ontario, le nombre des journées-hommes perdues dans cette province au cours des trois premiers mois de 1977 a été de 82% inférieur à celui de la même période en 1976. Il est bon de souligner que l'Allemagne fédérale, qui est le pays le plus prospère du monde industriel occidental, est une société où l'on a fortement conscience de l'intérêt national et où chefs patronaux et syndicats savent s'accepter mutuellement.

## ANNEXE B

### Comparaison des niveaux d'imposition

#### (i) *Comparaison de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale*

L'impôt sur le revenu de personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale peuvent avoir un impact sur les coûts dans la mesure où ils « gonflent » les rôles de paie des employés réguliers et où ils agissent sur la carrière de jeunes et brillants gestionnaires, de professionnels et de cadres moyens qui ont le choix entre des sociétés canadiennes et des sociétés américaines.

Si l'on note des différences considérables au niveau des taux d'imposition sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale entre États et provinces, en 1977, les employés qui gagnaient \$20,000 et plus ont été soumis à des taux d'imposition plus élevés au Canada que dans la plupart des États américains, alors que pour ceux qui gagnaient de \$10,000 à \$20,000, ces taux étaient identiques ou légèrement inférieurs dans la plupart des provinces canadiennes. Le contribuable marié gagnant \$20,000 ou plus et qui est l'unique soutien de famille est traité plus sévèrement au Canada qu'aux États-Unis, alors que le contribuable canadien célibataire ou dont l'épouse travaille et dont les revenus se situent dans la même tranche ne subit qu'un très léger désavantage par rapport à son homologue américain dans la plupart des États. Il convient également de remarquer que la fiscalité américaine accorde une plus grande importance que la fiscalité canadienne aux déductions spéciales. L'ensemble de ces déductions représente environ 16% de l'ensemble de l'assiette de l'impôt aux États-Unis, contre 9% au Canada. Pour cette raison, le fardeau fiscal de contribuables dont le revenu est identique peut varier considérablement.

Il convient cependant de remarquer que le taux moyen d'imposition ne reflète pas intégralement la situation. Pour les particuliers qui disposent de revenus supérieurs à la moyenne, les paiements de transfert peuvent pratiquement contrebalancer le fardeau plus lourd de l'impôt canadien sur le revenu. Les prestations perçues au titre des allocations familiales et de l'assurance hospitalière et médicale n'ont pas d'équivalent aux États-Unis. De plus, la combinaison de la sécurité de la vieillesse et des prestations du régime de retraite du Canada est susceptible d'assurer aux retraités des revenus supérieurs aux prestations de sécurité sociale du système américain. Ainsi, la position fiscale nette (les impôts moins les paiements de transfert) de la plupart des employés à revenu moyen au Canada est sans doute à peu près égale ou inférieure à celle de leurs homologues américains des États à niveau d'imposition moyen.

Du fait des importantes différences de niveau d'imposition d'un État à l'autre et d'une province à l'autre et vu la primauté accordée aux déductions spéciales dans le système fiscal américain, il n'est pas surprenant que le Comité ait reçu des

témoignages contradictoires quant aux répercussions de l'impôt sur le revenu sur les salaires des chefs d'entreprise au Canada. D'un côté, le Comité a entendu le témoignage des dirigeants de certaines sociétés canadiennes qui éprouvaient des difficultés à faire venir des travailleurs des États-Unis à cause de la situation fiscale. Par exemple, M. David Barr, de la société Moore, a dit qu'il faudrait qu'un directeur soit payé 33½% de plus au Canada pour parvenir à la parité avec un salaire américain de \$25,000. M. Alfred Powis de la société Noranda a dit dans son témoignage que l'impôt canadien sur le revenu était beaucoup plus élevé que l'impôt américain et il a indiqué que sa société devait verser un traitement de \$34,000 à un Américain gagnant \$20,000 aux États-Unis pour qu'il ait le même salaire net. D'autre part, d'après M. R. D. Brown, de la société *Price Waterhouse & Co.*, il n'y aurait guère de différence entre les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Canada et aux États-Unis.

(ii) *Impôt sur le revenu des sociétés*

Tant au Canada qu'aux États-Unis, la structure de l'impôt sur le revenu des sociétés est excessivement complexe, ce qui entraîne dans la réalité des variations très importantes des taux d'imposition d'un pays à l'autre, selon le secteur industriel considéré et selon les sociétés. Pourtant, en moyenne, la charge fiscale des sociétés est légèrement inférieure au Canada. Le ministère des Finances a calculé que le taux moyen d'imposition sur les bénéficiaires comptables a été de 35% entre 1970 et 1976 contre 39% aux États-Unis.

En général donc, les taux d'imposition des sociétés canadiennes sont légèrement inférieurs aux taux américains. Si l'on combine impôts fédéraux et provinciaux, les taux varient de 46% à 51% au Canada, alors que le chiffre correspondant aux États-Unis est d'environ 50%. Pour les industries de fabrication et de transformation, les taux canadiens sont sensiblement inférieurs et se situent entre 40% et 45%. Alors que les pertes reçoivent au Canada un traitement légèrement moins avantageux qu'aux États-Unis, la situation est très largement compensée par le traitement plus favorable réservé aux versements de dividendes d'une société à l'autre.

En général, les États-Unis accordent des stimulants plus importants que le Canada pour les nouveaux investissements, grâce au crédit d'impôt sur les investissements. M. Brown, de la *Price Waterhouse*, a indiqué qu'aux États-Unis,

«suivant les cas, il s'agit de 10 ou 11% des coûts s'appliquant aux nouveaux investissements, qu'il s'agisse d'usines ou d'équipement, et qui servent de crédit d'impôt. Au Canada, ce crédit d'impôt sur les investissements n'est que de 5%, mais on doit en tenir compte lorsqu'on calcule la dévalorisation de l'actif, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis.» (I, 28:6)

Alors que le crédit canadien peut atteindre jusqu'à 10% sur certains investissements effectués dans des régions défavorisées, le fait qu'il soit généralement moins élevé s'ajoutant à la diminution de la valeur de l'actif par amortissement, il s'ensuit que le crédit d'impôt canadien est généralement inférieur au moins de moitié au crédit américain. Par ailleurs, le Canada autorise des déductions pour amortissement beaucoup plus rapides que les États-Unis. Au Canada, le matériel neuf de fabrication et de transformation peut être amorti en deux ans, alors qu'aux États-Unis, la dépréciation de nombreux types de machines doit être étalée sur 10 à 15 ans pour fins d'imposition. Les sociétés canadiennes à grande intensité de capital, s'en

trouvent grandement avantageés du point de vue autofinancement, notamment en période de forte inflation ou lorsque les taux d'intérêt sont élevés, et cela contrebalance largement l'effet produit sur la marge brute d'autofinancement par les dégrèvements consentis aux États-Unis.

Malgré les crédits d'impôt sur les investissements et des déductions accélérées pour amortissement, l'industrie canadienne, comme l'industrie américaine, est exposée au risque d'une imposition excessive en période d'inflation rapide. Comme l'a expliqué M. John Stenason, de *Canadian Pacific Investments*,

«... les versements d'impôt sur le revenu sont fondés sur les revenus calculés sur la base des coûts chronologiques, et ils ne prévoient aucune déduction pour la majoration des coûts de remplacement des installations et du matériel en période d'inflation. Cela signifie que les gains et les impôts des sociétés sont gonflés par rapport à la réalité, ce qui entraîne un resserrement des fonds à réinvestir en installations et en machines.»\*

M. Walter Ward, de la CGE, a indiqué qu'au titre de l'aide à la formation de capital, le système suédois autorise des réserves non imposables jusqu'à concurrence de 40% des bénéfices avant impôt pour des futurs investissements et 60% du stock à amortir immédiatement. A son avis, ce système favoriserait considérablement la constitution d'une marge brute d'autofinancement dans l'industrie.

Le Comité n'a pas étudié cette délicate question en détail. Il serait pourtant opportun que le gouvernement collabore avec l'Institut canadien des comptables agréés pour essayer de mettre au point un système satisfaisant permettant de résoudre ce problème. Tant que l'inflation se maintiendra, une société fonctionnant selon le système comptable traditionnel sera contrainte de retarder ses investissements et de négliger le remplacement de ses installations. Les conséquences en seront inévitablement fâcheuses pour la production et le commerce.

Les producteurs canadiens, notamment ceux qui maintiennent des stocks importants, subissent un désavantage par rapport à leurs homologues américains en périodes d'inflation, car au Canada, la plus-value des stocks doit être calculée suivant la méthode de l'épuisement successif, alors que les producteurs américains ont la possibilité—dont la plupart d'entre eux se prévalent—de calculer ces profits selon la méthode de l'épuisement à rebours pour fins d'imposition. Selon ce dernier principe, les acquisitions les plus récentes (et généralement les plus coûteuses) sont déduites du revenu courant, ce qui réduit d'autant les revenus imposables à l'avantage des sociétés américaines. Cet avantage a été partiellement contrebalancé (du moins au taux actuel de l'inflation) par l'introduction au Canada, en avril 1977, d'un crédit d'évaluation des stocks de 3%. Mais ce n'est qu'une réponse partielle au problème.

Aux États-Unis, le DISC (*Domestic International Sales Corporation*) assure également un taux d'imposition considérablement réduit pour les bénéfices réalisés sur les exportations. Les dispositions en sont complexes, mais elles visent essentiellement à réduire les impôts fédéraux sur les revenus provenant des exportations pour les ramener à un niveau égal aux trois quarts de ce qui devrait normalement être payé. Il est difficile d'en évaluer les répercussions sur le commerce canado-américain. Les concessions fiscales ne devraient abaisser les coûts des biens américains

---

\* Lettre adressée le 7 décembre 1977 par M. Stenason au Comité, à la suite de son témoignage.

exportés que d'un ou deux pour cent. Mais ce pourcentage appliqué aux revenus bruts peut se traduire par une différence considérable des bénéfiques. M. Tom Burns, du ministère de l'Industrie et du Commerce, estime:

«que les principaux bénéfiques retirés par les exportateurs américains se sont traduits, comme vous le dites, davantage par la disponibilité de ressources financières plus importantes, qu'il s'agisse de profits, d'une augmentation de la production ou des investissements, plutôt qu'en termes de prix.» (I, 27:19)

Le Trésor américain a résumé dans un rapport les activités du DISC en 1972: sur un total de \$16 milliards d'exportations effectuées par son intermédiaire, 22.1% étaient destinés au marché canadien. Il a estimé que la perte de revenus entraînée était d'environ \$250 millions. On peut calculer en gros que, proportionnellement à cette perte, cela représente chaque année une subvention de \$50 millions aux exportations américaines au Canada. Un groupe spécial du GATT a statué en 1976 que le DISC constituait un programme de subventions à l'exportation et que de ce fait, il était contraire aux règlements de l'Accord. En cas de préjudice, le Canada pourrait prendre des mesures compensatoires de rétorsion. Pourtant, les témoignages des représentants de l'industrie canadienne ont indiqué que le DISC n'avait pas sensiblement aggravé leurs difficultés. Ses dispositions ont été récemment modifiées par la loi américaine de réforme de la fiscalité et à l'avenir, elles ne s'appliqueront qu'aux revenus tirés des exportations qui dépassent celles de la période de base. D'après les données concernant les exportations du DISC qui ont été rassemblées dans le cadre du Programme de surveillance des importations canadiennes, le ministère du Revenu national estime que les exportations américaines vers le Canada ne seront plus subventionnées jusqu'à concurrence d'une somme de \$4 milliards. Il semble également que les États-Unis s'appêtent à supprimer le DISC dans le cadre général du GATT afin de restreindre les subventions à l'exportation.

### (iii) *Imposition des industries d'exploitation des ressources naturelles*

Alors qu'au Canada les sociétés ordinaires sont soumises à un impôt sur le revenu moins élevé qu'aux États-Unis, les industries primaires y sont soumises à d'importants droits, impôts et redevances supplémentaires qui les placent dans une situation désavantageuse par rapport aux industries américaines. Selon le ministère des Finances, alors que le taux effectif d'imposition sur le revenu est inférieur de six points au Canada pour toutes les industries, il y est supérieur de 12 et 24 points respectivement pour les industries minière et forestière.

Les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de fiscalité ont suscité un gros problème pour les industries primaires canadiennes, particulièrement ces dernières années pour l'industrie minière. L'ensemble des stimulants fiscaux prévus pour celle-ci a été sensiblement modifié en 1971 dans le cadre des modifications apportées à la politique fiscale fédérale, qui ont supprimé certains des avantages dont jouissait traditionnellement ce secteur industriel. Or, les effets de ces modifications sont venus se joindre aux mesures prises pendant deux ans par les provinces pour imposer les bénéfices engendrés par la période prospère de 1973-1974 qui, comme on le sait maintenant, était due à des facteurs conjoncturels.

Le président de *Noranda*, M. Alfred Powis, a qualifié de «dévastateurs» les effets de la réforme fiscale entreprise en 1971 par le gouvernement fédéral auxquels

se sont ajoutés les redevances et les impôts punitifs des provinces que le gouvernement fédéral n'a pas reconnus comme frais déductibles. Selon M. Powis, du point de vue de notre position concurrentielle, les impôts canadiens équivalent à plus du double de ceux de certaines parties des États-Unis. Pour en apporter la preuve, sa société a préparé à l'intention du Comité des tableaux comparant les opérations minières de la *Brenda Mines* en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nevada. (Voir les tableaux 1 et 2).

M. Stenason et Powis ont estimé l'un et l'autre que les effets combinés des impôts fédéraux et provinciaux constituaient un obstacle à l'exploitation de nouveaux gisements miniers. M. Powis a déclaré:

«Nous croyons qu'à moins de découvrir des gisements extraordinairement riches au Canada, une entreprise de ce type ne peut être rentable à cause des impôts. Il est impossible de la financer, car les perspectives de rentabilité ne sont pas bonnes. Nous essayons pourtant de découvrir de nouvelles mines. Sans doute notre attitude repose-t-elle avant tout sur l'espoir que tôt ou tard le bon sens triomphera du conflit qui oppose les gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'impôt.» (1, 36:12)

Tableau 1

**Brenda Mines Limited**

Comparaison des impôts — situation récente

Milliers de dollars	Colombie-Britannique(A)	Ontario(B)	Nevada(B)
Bénéfices avant imposition	\$5,818	\$5,818	\$5,818
Impôts provinciaux ou de l'État	2,645	1,389	291
Impôts fédéraux	1,455	1,455	1,327
Bénéfices après imposition	\$1,718	\$2,974	\$4,200
Taux réel d'imposition	71%	49%	28%

(A) Résultats réels pour 1975.

(B) En supposant que si la mine se trouvait en Ontario ou au Nevada, les revenus et les coûts seraient exactement les mêmes.

Tableau 2

**Brenda Mines Limited**

Comparaison des impôts — prix doublés

Milliers de dollars	Colombie-Britannique(A)	Ontario(B)	Nevada(B)
Bénéfices avant imposition	\$45,789	\$45,789	\$45,789
Impôts provinciaux ou de l'État	26,687	14,220	2,289
Impôts fédéraux	11,447	11,447	14,596
Bénéfices après imposition	\$ 7,655	\$20,121	\$28,904
Taux réel d'imposition	83%	56%	37%

(A) En supposant que les coûts sont identiques à ceux de 1975, mais que les prix du cuivre et du molybdène ont doublé.

(B) En supposant que si la mine se trouvait en Ontario ou au Nevada, les revenus et les coûts seraient exactement les mêmes.

Selon une récente étude du ministère ontarien des Ressources naturelles, certaines provinces prennent conscience des conséquences du double fardeau fiscal. L'étude prouve que les modifications de la fiscalité au cours des dernières années ont entraîné une réduction de 17 à 20% des investissements miniers en Ontario et de 21% dans l'ensemble du Canada. Le gouvernement fédéral a bien adopté certaines modifications qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1976 pour réduire le taux d'imposition des bénéfiques à la production de 50% à 46%, mais il lui a fallu beaucoup plus de temps pour retirer les mesures prises initialement que pour les faire appliquer.

Le Comité estime que les industries primaires canadiennes, notamment l'industrie des minéraux non combustibles et l'industrie forestière, ont souffert ces dernières années d'une imposition excessive par rapport aux industries américaines, principalement à cause des conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il en est tout particulièrement ainsi des deux industries qui réalisent les plus gros bénéfiques nets du commerce extérieur canadien. Les industries des minéraux non combustibles doivent faire face à des difficultés suffisamment sérieuses dues au marasme des prix, à l'importance des stocks et à la précarité des marchés, sans qu'on vienne y ajouter des impôts punitifs. C'est également vrai pour l'industrie forestière qui affronte la concurrence des plantations d'arbres à croissance rapide du sud des États-Unis. Interrogé sur la meilleure façon de résoudre les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces à propos de l'imposition des ressources, M. Powis a dit:

«Je pense que les divers gouvernements devraient décider qu'un taux d'imposition de 50% est assez élevé et peut-être même devraient-ils se le partager.» (I, 36:14)

#### (iv) *Impôts indirects*

La différence structurelle la plus sensible entre les fiscalités canadienne et américaine des entreprises concerne sans doute des impôts autres que les impôts sur le revenu des sociétés, et en particulier, les impôts indirects qui sont beaucoup plus lourds au Canada. M. R. D. Brown, expert fiscal, a expliqué que ces taxes occultes—taxes de vente sur le matériel et les approvisionnements, impôts sur le capital, taxes sur les commerces et les concessions—étaient appliquées aux entreprises, qu'elles aient réalisé des bénéfiques ou non. La taxe générale de vente sur les produits fabriqués, dont le taux est de 12%, n'a pas d'équivalent aux États-Unis.

M. Brown a fait la remarque suivante:

«Ces taxes entraînent donc un imposition «au départ» pour l'industrie canadienne. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'années où les investissements en capital sont élevés on lorsqu'une société débute. Les autres taxes qui ont un caractère fixe sans lien direct avec les profits rendent la fiscalité canadienne particulièrement lourde, ce qui peut affecter les industries lorsqu'elles subissent des pertes ou que leurs profits sont moins élevés; enfin, ce fardeau fiscal tend à accentuer les tendances cycliques des affaires au Canada si l'on tient compte du fait qu'il est particulièrement lourd lorsqu'une industrie est en déficit.» (I, 28:6)

M. Brown a estimé que le régime fiscal canadien était inefficace. Après une étude comparative détaillée des systèmes fiscaux au Canada, aux États-Unis et dans l'Europe septentrionale pour une industrie donnée, il est parvenu à la conclusion que

le système canadien imposait un fardeau plus lourd à cette industrie que ceux des deux autres pays. En ce qui concerne les répercussions sur la compétitivité, M. Brown a dit:

«Le système d'impôt canadien constitue un obstacle à la productivité globale des entreprises canadiennes et ne facilite évidemment en rien la vente de leurs produits sur les marchés internationaux.» (I, 28:14)

Il en a conclu que l'État pourrait obtenir les mêmes revenus en insistant davantage sur l'imposition des bénéfiques et en allégeant le fardeau des impôts indirects.

S'il est difficile d'obtenir une évaluation précise du montant des taxes de vente sur les produits au stade intermédiaire, il semble néanmoins qu'à ce niveau, les taxes fédérales de vente sur les produits fabriqués atteignent un total de \$750 à \$1,000 millions auxquelles s'ajoute un faible montant pour les taxes provinciales. Le fardeau de ces taxes inefficaces correspond donc à un cinquième environ de l'impôt sur le revenu des sociétés et pour un grand nombre d'industries, il peut annuler largement les avantages que représente le taux inférieur d'imposition des sociétés dont nous venons de parler. Ce fardeau supplémentaire augmente les difficultés que rencontrent des sociétés canadiennes pour soutenir la concurrence des sociétés américaines et européennes épargnées par ces taxes.

Plusieurs témoins ont prétendu qu'il pourrait être éliminé par l'adoption d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA). M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a signalé que les politiques fiscales européennes viennent en aide aux fabricants par ce moyen. En réalité, elles subventionnent les exportations dans la mesure où la taxe à la valeur ajoutée ne s'y applique pas, ce qui permet aux fabricants d'exporter à meilleur compte. Par contre, la TVA s'applique aux produits importés, ce qui aide à payer les coûts élevés des services sociaux, tout en rendant les fabricants européens plus compétitifs. M. Brown a reconnu que le système de la TVA assurerait une meilleure compétitivité à l'industrie, aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Selon lui, même si elle oblige le consommateur à assumer directement un plus fort pourcentage du fardeau, elle aura, a-t-il souligné, pour effet positif d'exempter l'industrie de tous les coûts des taxes de vente qui frappent les facteurs de production.

Même si ce système est séduisant à bien des égards, le Comité reconnaît que son adoption serait très difficile au Canada, où le domaine des taxes de vente est réparti entre les pouvoirs provinciaux et fédéraux.

En conséquence, même si la TVA ne semble pas constituer dans l'immédiat une solution pratique pour résoudre le problème de l'imposition de la vente des produits fabriqués, le Comité considère qu'il est important de le résoudre si l'on veut améliorer la compétitivité du pays. Plusieurs possibilités ont été évoquées. Une exemption des taxes provinciales de vente et des taxes de vente sur les produits fabriqués pour une large gamme de biens apporterait certainement une amélioration, sans toutefois supprimer totalement le problème. Cette méthode n'engendrerait que peu de difficultés d'ordre administratif vu la structure fiscale actuelle, mais elle pourrait entraîner une perte de revenus non négligeable. Une autre méthode consisterait à permettre aux producteurs de déduire la taxe de vente prélevée antérieurement sur les intrants. Cette solution est administrativement moins intéressante que la première, mais elle assurerait probablement un maximum de bénéfiques aux produc-

teurs en même temps qu'un minimum de perte de revenus. Puisqu'on doit réexaminer les propositions formulées récemment par le ministre des Finances visant à remplacer les taxes de vente sur les produits fabriqués par une taxe sur les ventes en gros, le Comité recommande que l'on étudie de toute urgence les propositions ci-dessus ou les autres méthodes visant à réduire le déséquilibre des impôts prélevés sur les producteurs.

Tableau 1

## Balance commerciale entre le Canada et les États-Unis, par catégorie principale, 1965-1977

		1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
		(en millions de dollars)												
Animaux vivants, denrées alimentaires aliments pour animaux, boissons et tabac	Exportations	488	507	476	549	620	689	672	757	979	918	952	1 069	1 290
	Importations	385	414	450	469	526	516	540	655	992	1 241	1 320	1 553	1 705
	Balance commerciale	103	93	26	80	94	173	132	102	87	- 323	- 368	- 484	- 415
Matières brutes	Exportations	1 019	1 130	1 192	1 378	1 379	1 633	1 740	2 008	2 735	5 062	5 248	5 363	5 476
	Importations	491	506	512	536	452	535	578	644	780	1 078	1 432	1 407	1 788
	Balance commerciale	528	624	680	842	927	1 098	1 162	1 364	1 955	3 984	3 816	3 956	3 688
Demi-produits non comestibles	Exportations	2 533	2 806	2 871	3 403	3 642	3 672	4 013	4 759	5 695	7 250	6 690	8 527	10 964
	Importations	1 350	1 482	1 495	1 581	1 912	1 915	1 981	2 233	2 824	4 209	4 044	4 394	4 968
	Balance commerciale	1 183	1 324	1 376	1 822	1 730	1 757	2 032	2 526	2 871	3 041	2 646	4 133	5 996
Produits finis	Exportations	969	1 769	2 771	3 864	4 943	4 987	5 571	6 354	7 158	8 235	8 881	10 738	13 103
	Importations	3 578	4 452	5 329	6 244	7 207	6 832	7 730	9 193	11 714	14 597	16 496	17 944	20 782
	Balance commerciale	- 2 609	- 2 683	- 2 558	- 2 380	- 2 264	- 1 845	- 2 159	- 2 839	- 4 556	- 6 362	- 7 615	- 7 206	- 7 679
Transactions commer- ciales spéciales	Exportations	24	23	23	37	31	27	26	43	40	72	63	100	59
	Importations	241	281	236	220	148	119	120	151	192	232	266	364	299
	Balance commerciale	- 271	- 258	- 213	- 183	- 117	- 92	- 94	- 108	- 152	- 160	- 203	- 264	- 240
Total	Exportations	5 033	6 235	7 333	9 230	10 614	10 987	12 023	13 922	17 129	21 433	21 870	25 953	30 893
	Importations	6 045	7 136	8 022	9 048	10 243	9 917	10 949	12 878	16 502	21 357	23 559	25 662	29 543
	Balance commerciale	- 1 012	- 901	- 689	182	371	1 070	1 074	1 044	627	76	- 1 689	291	1 350

Source: Données sur le commerce, Statistique Canada, mai 1978.

## Appendice 1

Tableau 2

### Échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de l'énergie

	1974		1977	
	Quantité (en millions de dollars)	Valeur (en millions de dollars)	Quantité (en millions de dollars)	Valeur (en millions de dollars)
<i>Pétrole brut (10<sup>6</sup> barils)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	332.2	3,407	120.9	1,752
Importations provenant des États-Unis	—	—	19.6	284
Exportations nettes	332.2	3,407	101.3	1,468
<i>Gaz naturel (TPC)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	959.0	494	993.8	2,028
Importations provenant des États-Unis	13.3	6	—	—
Exportations nettes	945.7	488	993.8	2,028
<i>Charbon (10<sup>6</sup> tonnes)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	0.7	20	0.2	11
Importations provenant des États-Unis	14.4	344	15.6	652
Importations nettes	13.7	324	15.4	641
<i>Électricité (10<sup>9</sup> kwh)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	15.4	175	16.7	377
Importations provenant des États-Unis	13.0	170	1.2	15
Exportations nettes	2.4	5	15.7	362
<b>TOTAL</b>				
EXPORTATIONS		4,095		4,168
IMPORTATIONS		519		951
SOLDE DES EXPORTATIONS		3,575		3,217
Divers				
Gaz de pétrole liquéfié				
Produits raffinés et				
Minerais radioactifs — exportations nettes		308		509
SOLDE TOTAL DES EXPORTATIONS D'ÉNERGIE		3,883		3,726

Compilé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, juillet 1978

## **Appendice 2**

### **MESURES NON TARIFAIRES DÉNONCÉES RÉCIPROQUEMENT PAR LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

#### **Doléances américaines vis-à-vis du Canada**

##### **I Participation du gouvernement au commerce**

Catégorie: Aides gouvernementales, marchés d'État, pratiques monopolistes, etc.

1. Subventions aux producteurs de films
2. Subventions internes pour stimuler les exportations (Michelin)
3. Monopoles exploités par les régies provinciales des alcools au Canada
4. Marchés d'État, provinces y comprises.

##### **II Formalités de déclaration en douanes et formalités administratives**

Catégorie: Formalités d'évaluation

1. Évaluation arbitraire et imposition de droits excessifs

##### **III Normes applicables aux importations et à la production intérieure**

Catégorie: Prescriptions concernant la commercialisation; normes industrielles

1. Seules sont autorisées les importations dans des contenants dont la taille a été fixée par le gouvernement canadien
2. Association canadienne de normalisation du matériel électrique

##### **IV Restrictions particulières**

Catégorie: contingentements sélectifs et autres règlements; embargos et autres restrictions aux effets semblables

1. Restrictions sur le commerce des programmes enregistrés de télévision
2. Interdictions assorties d'exceptions relatives à l'importation d'avions et des voitures d'occasion.
3. Contingentement des importations de chaussures

#### **Doléances canadiennes vis-à-vis des États-Unis**

##### **I Participation du gouvernement au commerce**

Catégorie: aides gouvernementales, droits compensateurs; pratiques restrictives tolérées par les gouvernements

1. Financement des exportations avec traitement de faveur
2. Sociétés commerciales du monde occidental

3. *Domestic International Sales Corporation (DISC)*
4. Droits compensateurs.
5. Activités des syndicats américains tendant à restreindre les importations.
6. Sociétés multinationales

## II Formalités de déclaration en douanes et formalités administratives

Catégorie: Mesures antidumping et évaluation

1. Mesures antidumping
2. Prix de vente américain
3. Évaluation en fonction de la «liste finale»

Catégorie: Classifications douanières; formalités consulaires et documents à fournir.

1. Évaluations spéciales
2. Incertitude de la classification américaine
3. Formulaire 5515 pour les déclarations en douane
4. Lenteur du fonctionnement des services douaniers
5. Points d'entrée pour les fourrures et les produits de pelleterie

## III Normes applicables aux importations et à la production intérieure

Catégorie: Normes industrielles; normes sanitaires et sécuritaires

1. Normes (installations de plomberie et de chauffage, bois, matériel de lutte contre l'incendie et matériel électrique)
2. Inspection des garde-côtes concernant le matériel sécuritaire utilisé sur les navires battant pavillon américain

Catégorie: Normes sanitaires et sécuritaires; prescriptions concernant la commercialisation

1. La loi sur la protection du consommateur
2. La loi de 1966 sur l'emballage et l'étiquetage
3. Les marques d'origine

## IV Restrictions particulières

Catégorie: Embargos et autres restrictions ayant des effets semblables; limites quantitatives

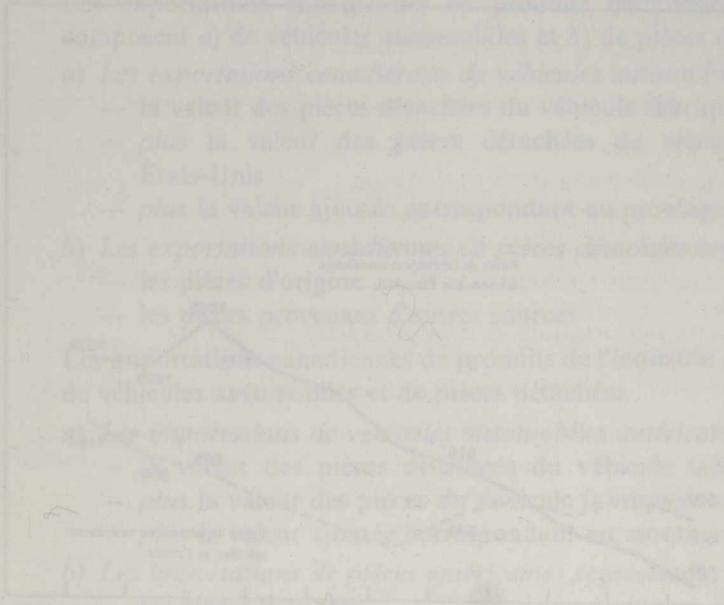
1. Interdiction effective des importations suivantes:
  - dragues fabriquées à l'étranger et autres navires utilitaires servant dans les eaux territoriales américaines
  - aéroglisseurs construits à l'étranger et utilisés pour le cabotage
  - conteneurs fabriqués à l'étranger et utilisés sur des navires battant pavillon américain.
  - alcool industriel dénaturé
2. Contingent des importations de cotonnades, de substitut du beurre et de lait en poudre
3. Restriction sur l'utilisation des matières nucléaires importées
4. Disposition concernant la fabrication dans la loi sur le droit d'auteur

## V Impositions sur les importations

Catégorie: Ajustement des droits de douanes aux frontières

1. Le système du droit d'accise
2. Mesure de la teneur en alcool des spiritueux
3. Mesures tarifaires prises en application de la clause de sauvegarde

Source: Extraits de l'inventaire des mesures non-tarifaires du GATT, révisé en janvier 1974.

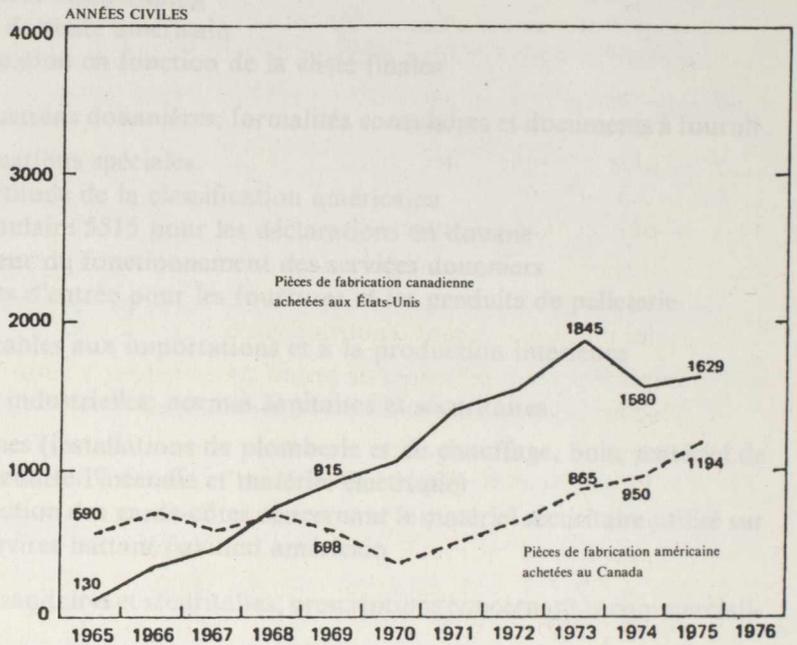


Year	Value								
1970	100	1971	95	1972	90	1973	85	1974	80
1975	75	1976	70	1977	65	1978	60	1979	55
1980	50	1981	45	1982	40	1983	35	1984	30

### Appendice 3

## VALEUR NETTE DES PIÈCES DESTINÉES AU MONTAGE DES VÉHICULES ÉCHANGES CANADO-AMÉRICAINS

Valeur nette des pièces de montage exportées/importées  
(en millions de dollars)



#### EXCÉDENT/(DÉFICIT)

Balance brute des échanges de pièces d'origine

(534)	(700)	(808)	(1050)	(1109)	(643)	(607)	(970)	(1234)	(1584)	(2104)	N/A
-------	-------	-------	--------	--------	-------	-------	-------	--------	--------	--------	-----

Redressements:

Pièces importées et réexportées

75	338	687	1085	1458	1359	1556	1924	2305	2324	2683	N/A
----	-----	-----	------	------	------	------	------	------	------	------	-----

Pièces exportées et réimportées

(1)	(5)	(15)	(24)	(32)	(41)	(57)	(67)	(91)	(110)	(144)	N/A
-----	-----	------	------	------	------	------	------	------	-------	-------	-----

Balance nette des échanges de pièces d'origine

(460)	(367)	(136)	11	317	675	892	887	980	630	435	N/A
-------	-------	-------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Source: Évaluations faites par Ford of Canada

## Appendice 4

### PROPOSITION DU COMITÉ RECOMMANDANT LA VENTILATION STATISTIQUE DU COMMERCE DES PRODUITS DE L'AUTOMOBILE

#### I Les données du problème:

Les exportations canadiennes de produits de l'industrie de l'automobile se composent a) de véhicules automobiles et b) de pièces détachées.

- a) *Les exportations canadiennes de véhicules automobiles* représentent:
- la valeur des pièces détachées du véhicule fabriquées au Canada = 1
  - plus la valeur des pièces détachées du véhicule fabriquées aux États-Unis = 2
  - plus la valeur ajoutée correspondant au montage au Canada = 3
- b) *Les exportations canadiennes de pièces détachées* représentent:
- les pièces d'origine = 4
  - les pièces provenant d'autres sources = 5

Les importations canadiennes de produits de l'industrie automobile se composent de véhicules automobiles et de pièces détachées

- a) *Les importations de véhicules automobiles américains* représentent:
- la valeur des pièces détachées du véhicule fabriquées au Canada = 6
  - plus la valeur des pièces du véhicule fabriquées aux États-Unis = 7
  - plus la valeur ajoutée correspondant au montage aux États-Unis = 8
- b) *Les importations de pièces américaines* représentent:
- les pièces d'origine = 9
  - les pièces provenant d'autres sources = 10

#### II Les calculs:

##### A Valeur nette de la balance des pièces d'origine:

$$\text{Exportations} = 4 - 6 + 1$$

$$\text{Importations} = 9 - 2 + 7$$

$$\text{Balance commerciale} = (4 - 6 + 1) - (9 - 2 + 7)$$

Monsieur Bennett estime que  $(4 - 6) - (9 - 2) = \$435$  millions

Le ministère de l'Industrie et du Commerce estime que 1 = environ \$350 millions

et 7 = environ \$2400 millions

Par conséquent, la balance commerciale des pièces d'origine en 1975 s'élèverait à  $\$435 \text{ millions} + \$350 \text{ millions} - \$2400 \text{ millions} =$  un déficit de \$1615 millions

##### B Montant de la valeur ajoutée nette au montage (véhicules):

Exportations (3) moins importations (8) = chiffres non encore disponibles

$$\text{Balance commerciale des véhicules} = 3 - 8$$

## Appendice 5

### LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1975-1977)

*Remarque:* L'étude des relations commerciales du Canada avec les États-Unis commence au 18<sup>e</sup> fascicule des délibérations du Comité, première session de la trentième législature (1974-1976).

Fascicule n°	Date	Témoins
18	11 juillet 1975	<i>Conseil économique du Canada:</i> M. André Raynauld, président; et M. John Downs, économiste du Conseil.
19	11 décembre 1975	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint — (opérations) M. Charles Kelly, directeur adjoint, Bureau de l'hémisphère occidental; M. C.J. Wenaas, chef, Division du Canada et des États-Unis, Groupe de l'analyse macro-économique; et M. T.R.G. Fletcher, sous-ministre adjoint, Tourisme.
20	18 décembre 1975	M. E.B. Carty, premier conseiller, balance des paiements, Statistique Canada; et M. M.G. Kelly, chef, balance des paiements, Division internationale, ministère des Finances.
21	2 décembre 1975 9 décembre 1975 16 décembre 1975	Rapport du Comité sur la première partie de l'étude intitulée «LES RELATIONS CANADA-ÉTATS-UNIS» «Volume 1 — Le cadre institutionnel des relations entre les deux pays.»
22	10 février 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); M <sup>me</sup> Eileen A. Mahoney, Division du GATT, Direction générale des relations générales; M. Carl J. Wenaas, chef, Division du Canada

- et des États-Unis, Groupe de l'analyse macro-économique; et  
M. Charles J. Kelly, directeur adjoint, Division des États-Unis, Bureau de l'hémisphère occidental.
- 23      24 février 1976      *Ministère de l'Industrie et du Commerce:*  
M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations);  
M<sup>me</sup> Eileen A. Mahoney, Division du GATT, Direction générale des relations générales;  
M. James Taylor, directeur général, Bureau de l'hémisphère occidental; et  
M. Carl J. Wenaas, chef, Division du Canada et des États-Unis, Groupe de l'analyse macro-économique.
- 24      26 février 1976      *Ministère de l'Industrie et du Commerce:*  
M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); et  
M. C. Douglas Arthur, conseiller spécial (automobile), Groupe de la planification et de la politique commerciale.
- 25      9 mars 1976      \*  
11 mars 1976
- 26      16 mars 1976      M. E.P. Neufeld, Chef de la Division des finances internationales, ministère des Finances.
- 27      18 mars 1976      *Ministère de l'Industrie et du Commerce:*  
M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint;  
M. C.J. Kelly, directeur intérimaire, Bureau de l'hémisphère occidental;  
M. G. Elliott, directeur intérimaire, Direction générale de la politique industrielle; et  
M. John Donaghy, chef de la Division du GATT.
- 28      23 mars 1976      M. R.D. Brown, expert fiscal, Price Waterhouse and Co., Toronto, Ontario.
- 29      25 mars 1976      M. Carl Beigie, C.D. Howe Research Institute, Montréal (Québec).

Fascicule n°	Date	Témoins
30	6 avril 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. F.T. Jackman, directeur général, Direction générale des projets spéciaux internationaux; M. William Grant, directeur des programmes de défense; et M. O.W. Bennett, chef de la Division de la recherche sur les marchés et de l'administration.
31	8 avril 1976	M. Patrick J. Lavelle, président de l'Association canadienne des fabricants de pièces d'automobile, Toronto (Ontario).
32	29 avril 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); et M. C.D. Arthur, conseiller spécial, Division des pièces d'automobile, Groupe de la politique commerciale et de la planification.
33	11 mai 1976	M. J.M. McAvity, président de l'Association canadienne d'exportation, Montréal (Québec).
34	13 mai 1976 18 mai 1976	*
35	25 mai 1976	M. David Culver, président et administrateur en chef de l'Aluminium Company of Canada, Montréal (Québec).
36	27 mai 1976	M. Alfred Powis, président de l'Association minière du Canada, Toronto (Ontario); et M. Keith C. Hendrick, président de Noranda Sales Corporation Ltd.
37	8 juin 1976 22 juin 1976	*
38	10 juin 1976	<i>Canadian General Electric Company Limited:</i> M. Walter Ward, président du conseil d'administration et directeur exécutif, Peterborough (Ontario); et M. V.L. Clarke, vice-président chargé de la planification, Toronto (Ontario).

\*Remarque: Les fascicules 25, 34 et 37 ne portaient pas sur l'étude des relations du Canada avec les États-Unis.

Deuxième session de la trentième législature, 1976-77

Fascicule n°	Date	Témoins
1	2 novembre 1976	<i>Association des importateurs canadiens:</i> M. C.F. Sayers, président, Toronto (Ontario); et M. Keith G. Dixon, vice-président administratif.
2	4 novembre 1976	M. R.D. Southern, président et administrateur en chef de ATCO Industries Ltd. de Calgary (Alberta).
3	16 novembre 1976	<i>Northern Telecom Ltd.:</i> M. Robert C. Scrivener, président du conseil et administrateur en chef, Montréal (Québec); M. Walter F. Light, président; et M. Derek M. Davies, vice-président chargé de la commercialisation.
4	18 novembre 1976	<i>Association des manufacturiers canadiens:</i> M. Rod J. Bilodeau, président, Toronto (Ontario); M. Roy Phillips, directeur administratif; et M. J. Laurent Thibault, directeur, Service des communications et de l'économie.
5	30 novembre 1976	M. W. John Stenason, vice-président administratif de <i>Canadian Pacific Investments Ltd.</i> , Montréal (Québec); et M. N.E. Wale, Service de la recherche, Canadien Pacifique, Ltée.
6	2 décembre 1976	M. Ian A. Barclay, président et directeur général de <i>British Columbia Forest Products Limited</i> , Vancouver (Colombie-Britannique).
7	14 décembre 1976	<i>Ford Motor Company of Canada:</i> M. Roy Bennett, président du conseil d'administration et directeur général, Oakville (Ontario); et M. W. Mitchell, vice-président, chargé des questions financières.

Fascicule n°	Date	Témoins
8	16 décembre 1976	<p><i>The Steel Company of Canada, Limited (Stelco):</i></p> <p>M. J.D. Allan, président, Toronto (Ontario);  M. G.L. Waters, directeur général, commercialisation et planification commerciale;  M. W.A. Darby, comptable général — Impôt; et  M. R.E. Heneault, vice-président — Administration.</p> <p><i>Atlas Steels:</i></p> <p>M. Allan V. Orr, vice-président et directeur général, Welland (Ontario); et  M. Carl Ohlson, vice-président chargé de la commercialisation.</p>
9	27 janvier 1977	<p><i>Association canadienne des distributeurs d'équipement:</i></p> <p>M. J.S. Thorp, directeur général, Ottawa (Ontario).</p> <p><i>Dominion Road Machinery Co. Limited:</i></p> <p>M. B. Sully, président; et  M. J.C. Freeman, vice-président chargé des questions financières.</p> <p><i>Wajax Limited:</i></p> <p>M. R.W. Chorlton, président; et  M. R.G. Willox, vice-président.</p>
10	8 février 1977	<p>M. William Mounfield, président, <i>Massey-Ferguson Industries Limited</i>, Toronto (Ontario);  M. R.W. Main, vice-président — Administration, <i>Massey-Ferguson Industries Limited</i>; et  M. Robert Snelgrove, vice-président et conseiller juridique, <i>Massey-Ferguson Industries Limited</i>.</p>
Non publié (huis clos)	10 février 1977	<p><i>Ministère de la Consommation et des Corporations:</i></p> <p>M. David French, Bureau de la propriété intellectuelle.</p> <p><i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i></p> <p>M. N.R. Cummings; et  M. S.D. Berneche,  Division des États-Unis.</p>

Fascicule n°	Date	Témoins
11	22 février 1977	<p><i>Association canadienne des fabricants de produits chimiques:</i></p> <p>M. A.J. Foote, président du Conseil d'administration, Ottawa (Ontario);  Le major général Bruce Macdonald, président; et  M. Chris Conradi, (GATT) coordonnateur de l'Association.</p> <p><i>Polysar Ltd.:</i></p> <p>M. Ian Rush, président et administrateur en chef; et  M. Charles McKenzie, vice-président, produits chimiques.</p> <p><i>Du Pont of Canada Limited:</i></p> <p>M. Franklin McCarthy, président;  M. J.H. Childs, vice-président, chargé de l'expansion; et  M. A.D. Amery, économiste en chef.</p>
12	24 février 1977	<p>Le professeur Raymond Vernon, directeur du Centre des affaires internationales, Université Harvard (États-Unis).</p>
13	8 mars 1977	<p><i>Ministère des Affaires extérieures:</i></p> <p>L'hon. Donald C. Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures;  M. Peter Towe, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures; et  M. Patrick Reid, directeur général, Bureau des affaires publiques.</p>
14	10 mars 1977	<p>L'hon. Edward M. Lawson, directeur national de la Conférence canadienne des teamsters, vice-président international du <i>Teamsters Union</i> et président du <i>British Columbia Joint Council of Teamsters</i>.</p>
15	22 mars 1977	<p><i>Moore Corporation Limited:</i></p> <p>M. David W. Barr, président, Toronto (Ontario); et  M. Donald S. Dunlop, trésorier.</p>

Fascicule n°	Date	Témoins
16	24 mars 1977	Le professeur Lawrence Skeoch, Glenburnie (Ontario).
17	26 avril 1977	<i>Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc.:</i> M. William D. Eberle, président et directeur général, Washington (D.C.); et M. John V. Moller, directeur, Département des affaires internationales.
18	28 avril 1977	<i>Conseil des sciences du Canada:</i> M. John Shepherd, directeur général; et M. Mark Murphy, chercheur.
19	10 mai 1977	<i>Commission du système métrique — Canada:</i> M. C.M. Bolger, président; et M. P.C. Boire, directeur administratif.
20	12 mai 1977	M. Abraham Rotstein, professeur, Collège Massey, Université de Toronto, Toronto (Ontario).
21	24 mai 1977	<i>Association de l'industrie touristique du Canada (A.I.T.C.)</i> M. F.G. Brander, président et administrateur délégué, Ottawa (Ontario); M. Garth C. Campbell, président; et M. R.K. Groome, administrateur de l'A.I.T.C.
22	26 mai 1977	<i>Fédération canadienne des entreprises indépendantes (F.C.E.I.):</i> M. John F. Bulloch, président, Toronto (Ontario); et M. James R. Conrad, directeur chargé des questions législatives.
23	7 juin 1977	<i>Ministère des Finances:</i> M. Alec MacPherson, directeur, Division des relations économiques internationales; et M. Lyle Russell, directeur adjoint, Division des tarifs.

*Ministère du Revenu national:*

M. T.C. Greig, sous-ministre adjoint, Direction des programmés douaniers;

M. A.T. Wickham, directeur général, Service de la cotisation;

M. Earl Warren, directeur général, Service antidumping.

*Ministère des Approvisionnements et Services:*

M. Craig Oliver, directeur général, Secteur de la planification de l'approvisionnement.

24 9 juin 1977

*Pneus Michelin Canada Ltée:*

M. A. Voya Peters, vice-président, New York City (New York), États-Unis.

25 16 juin 1977

\*

26 5 juillet 1977

*United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW):*

M. Dennis McDermott, directeur canadien Toronto (Ont.);

M. John Moynahan, président du Conseil canadien de l'UAW; et

M. Samuel Gindin, directeur de la recherche.

*International Steelworkers of America:*

M. Lynn Williams, secrétaire; et

M. Gordon Milling, directeur de la recherche pour le Canada.

27 7 juillet 1977

*Syndicat canadien des travailleurs du papier:*

M. L.H. Lorrain, président, Montréal (Québec);

M. J.M. Buchanan, secrétaire-trésorier;

M. T.H. Curley, vice-président de la région 3; et

M. F.J. Dunberry, directeur de la recherche.

28 3 août 1977

\*

\*Remarque: Les fascicules 25 et 28 ne portaient pas sur l'étude des relations du Canada avec les États-Unis.

\*\*Remarque: Cet appendice cite les témoins qui ont comparu devant le Comité ainsi que le poste qu'ils occupaient à cette époque.



