

Les relations commerciales Canada-États-Unis :

le point de vue de l'Ontario

Cet article est tiré du Rapport du Comité spécial des affaires économiques de l'Assemblée législative de l'Ontario. Le rapport, qui comprend un rapport minoritaire des deux députés néo-démocrates du Comité, a été déposé le 25 septembre 1986 par David R. Cooke (Kitchener), président du Comité. On peut s'en procurer un exemplaire chez le Libraire du gouvernement de l'Ontario.

Les négociations bilatérales sur la libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis écrivent une nouvelle page de la longue histoire des rapports étroits existant entre nos deux pays. Ces rapports ont, à l'occasion, été tendus, mais compte tenu de la longueur de nos frontières communes et du volume de nos échanges réciproques, ces moments ont été plutôt rares. ...

Les liens de dépendance réciproque entre nos deux pays sont tout à fait uniques et touchent aussi bien les régions que les provinces et les États. La montée récente du protectionnisme aux États-Unis pourrait compromettre certains de nos liens commerciaux avec ce pays. Chaque fois qu'un gouvernement prend des mesures visant à limiter les échanges commerciaux, on peut s'attendre à des contrecoups économiques de part et d'autre de la frontière. De même, tout ce qu'un gouvernement fait pour diminuer les tensions politiques qui émergent et pour assainir le climat commercial améliore presque automatiquement la performance économique de part et d'autre. C'est pourquoi le Comité croit qu'il faut s'efforcer de répondre aux Américains lorsqu'ils soulèvent des questions sur l'équité des relations commerciales du Canada.

Les négociations commerciales bilatérales visent deux grands objectifs : d'abord supprimer les quelques barrières tarifaires existant encore entre nos deux pays et chercher à faire disparaître le plus grand nombre possible de barrières non tarifaires. Ensuite, et c'est un objectif à deux volets : faciliter l'accès au marché l'un de l'autre en obtenant d'être exempté de toute mesure éventuellement protectionniste et définir dans quel cadre régler le harcèlement que certaines mesures de protection exceptionnelles pourraient déclencher. Le Comité souhaiterait particulièrement que le climat de négociations commerciales soit celui de voisins cherchant à améliorer leurs rapports de façon mutuellement bénéfique. Certains événements récents pourraient malheureusement gâter la sauce. Plusieurs mesures de protection exceptionnelles sont en effet à l'étude en ce moment aux États-Unis, et d'autres pourraient être envisagées. Et il est possible que le Canada prenne aussi des décisions semblables pour protéger ses produits contre les produits américains.

Ces mesures risquent d'entamer la cordialité qui est la condition préalable à toute négociation. Les deux gouvernements devraient par conséquent faire tout en leur pouvoir pour empêcher qu'elles ne prennent trop d'importance. Le Comité est conscient que les gouvernements ne sont pas les seuls à recourir à des moyens législatifs et à des tribunaux quasi-judiciaires pour limiter le commerce. C'est également le fait de personnes individuelles, d'entreprises et de groupes industriels qui peuvent prendre l'initiative d'imposer des mesures de protection exceptionnelles. Mais les gouvernements peuvent veiller à ce qu'elles ne deviennent pas des outils de harcèlement.

Tout en se ressemblant sur de nombreux points, nos pays diffèrent fondamentalement l'un de l'autre. Toute l'histoire du Canada atteste la part active de nos gouvernements dans l'économie, depuis la construction de nos chemins de fer au développement des technologies avancées. Le mode de participation du gouvernement américain dans l'économie des États-Unis est lui aussi, caractéristique de l'histoire de ce pays. Les irritants commerciaux résultent souvent d'un malentendu sur la façon dont d'autres pays conduisent leurs affaires. Les déclarations, souvent entendues aux États-Unis, voulant que tel ou tel programme canadien d'ordre social, culturel ou de développement régional constitue en réalité une subvention déguisée au commerce en sont un bel exemple. Il arrive malheureusement que ces déclarations se transforment en mesures concrètes, en application des dispositions touchant la protection des biens et services dans la législation commerciale américaine.

Le Comité ne conteste aucunement au Congrès américain le droit d'assurer la viabilité des industries et la santé de l'économie américaines. Les mesures de protection exceptionnelles sont un des moyens dont il peut se servir pour contrecarrer le dynamisme des marchés internationaux. Mais toute mesure de protection exceptionnelle prise pour des motifs commerciaux à l'égard de programmes ou de politiques canadiens poursuivant des objectifs sociaux, culturels ou économiques légitimes fait planer une menace inutile et peut être vue comme une provocation.

Aux États-Unis, il est assez aisé de faire adopter de telles mesures contre le Canada. Il est vrai que les entreprises et le gou-

vernement canadiens ont amplement l'occasion de défendre leur cause. Mais les règlements d'application des lois commerciales américaines ne permettent pas à l'organisme qui rend la décision ultime de tenir compte des objectifs ou de la structure du programme canadien. La seule chose qui compte dans ces procédures est de savoir quels effets ce programme a sur le secteur industriel américain concerné et s'il y a subvention ou dumping sous une forme ou une autre. Ces deux préoccupations sont légitimes. Mais ce qu'on oublie c'est la question de savoir si, au Canada, les conditions justifient une aide – dont les lois américaines elles-mêmes reconnaissent la légitimité – qui ne visent pas à fournir une subvention commerciale comme telle. Cette aide peut être justifiée en raison de désavantages géoclimatiques ou de questions institutionnelles découlant de la population limitée du Canada. En outre, les procédures américaines évitent de se demander si les producteurs américains de biens semblables ne reçoivent pas, eux aussi, des subventions sur leur marché. Il arrive, en effet, que le Canada et les États-Unis subventionnent tous deux un produit ou une industrie, mais chacun à sa façon.

Le Comité est clairement d'avis que ces négociations commerciales bilatérales doivent regarder ce problème en face pour qu'aucun des deux pays ne soit désavantagé. Cela est même essentiel à leur succès. Si les entreprises canadiennes ne peuvent se tailler une place sur les marchés américains sans craindre le couperet de mesures de protection exceptionnelles aussitôt qu'elles prospèrent, alors la suppression des barrières commerciales serait un vain mot. Un accord doit donc être plus qu'une simple entente terminologique; il doit faire plus que de définir quelles subventions sont acceptables et inacceptables. Tout cela est important pour d'éviter les malentendus et créer une situation plus prévisible pour le gouvernement et le milieu d'affaire. Mais ce n'est là qu'un point de départ puisque la vraie difficulté en est une de divergence profonde sur la façon d'aborder les problèmes plutôt qu'une simple différence de compréhension. Chacun des pays accorde des subventions à son industrie, mais les mécanismes et programmes mis en oeuvre par chacun diffèrent beaucoup. Les résultats visés sont également différents.

La question de la souveraineté

Une des solutions fréquemment proposée est la mise sur pied d'un tribunal international pour la solution des différends. Ce tribunal l'emporterait sur les lois de protection exceptionnelle de part et d'autre de la frontière, et deviendrait le lieu de l'arbitrage des conflits commerciaux bilatéraux. Le principal avantage d'un tel organisme est qu'il pourrait examiner l'information provenant de chacun des pays, établir les faits en cause et présenter des conclusions et recommandations selon une formule convenue entre les deux parties. Le Comité estime important que ce tribunal ne soit soumis à absolument aucune pression pouvant modifier ses décisions et qu'il soit complètement en retrait du processus politique dans l'arbitrage des différends. Même si ce tribunal était impuissant à contraindre l'un ou l'autre gouvernement de respecter les résultats que lesdits gouvernements ne sont pas disposés à accepter, on devrait pouvoir trouver une formule en vertu de laquelle les deux gouvernements auraient avantage à accepter ses conclusions et recommandations. Il devrait également avoir un rôle à jouer dans la sensibilisation du public aux questions commerciales bilatérales et devrait pouvoir entreprendre des études sur les grands sujets commerciaux. Les gouvernements ne peuvent ni ne veulent céder leurs pouvoirs décisionnels ultimes. Tout au plus peuvent-ils accepter, dans la mise en oeuvre des recommandations du tribunal, de limiter leur pouvoir discrétionnaire à des questions d'importance fondamentale.

Nombreux sont ceux au Canada et aux États-Unis qui souhaitent une issue heureuse à ces négociations commerciales bilatérales. Car plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité spécial des affaires économiques ont de sérieuses réserves à leur sujet, réserves touchant la question de savoir si le Canada perdrait ses droits et pouvoirs de pays souverain et indépendant dans le cadre d'un éventuel accord bilatéral de libre-échange. En effet, tout accord ou toute entente qui fixe des limites à l'agir de deux pays restreint d'une certaine manière leurs droits souverains. En principe, certes, un accord bilatéral de libre-échange n'a pas à être plus limitatif que n'importe quel autre accord international. Mais dans le cas d'un accord bilatéral de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la question n'est pas simple. Le Canada est un pays immense et très peu peuplé. Son voisin immédiat est le pays le plus riche et le plus puissant au monde. Les échanges commerciaux entre ces deux pays sont importants pour chacun d'eux, mais infiniment plus pour le Canada. En définitive, et en dépit des nombreuses similitudes entre les deux pays, des différences fondamentales persistent entre eux sur les plans de l'héritage, de la structure sociale de l'économie et du gouvernement.

Les négociations bilatérales sur la libéralisation des échanges visent la conclusion d'un accord qui permettrait à chacun des pays de développer ses relations commerciales avec l'autre pour accroître ses revenus et améliorer l'état de son économie. Il s'agit aussi de protéger ces échanges contre toute mesure arbitraire. Plus nos économies dépendent l'une de l'autre, plus le Canada pourrait avoir de difficulté à prendre des décisions ou poursuivre des politiques s'écartant des politiques américaines. C'est peut-être en partie le prix de l'interdépendance croissante dans le monde. Mais il n'y a pas de raison que cette interdépendance empiète sur la souveraineté du Canada au chapitre des droits et des exigences fondamentales se rapportant au peuple canadien. Une communauté d'intérêt entre le Canada et les États-Unis ne doit pas nécessairement aboutir à l'homogénéisation de nos deux pays. La possibilité de prendre des décisions indépendantes et d'adopter des politiques autonomes étant sauve, il n'y a pas de raison de croire qu'un accord de commerce bilatéral empiète sur les droits du Canada. Le problème est d'arriver à établir cet accord d'ensemble sur un fondement permettant d'en atteindre les objectifs tout en laissant à chacun des deux pays la marge nécessaire pour continuer à agir de la façon qui lui semble la plus indiquée.

Bien que le Comité soit d'avis qu'un accord bilatéral de libre-échange n'implique pas, de soi, une réduction des droits souverains du Canada, il a des inquiétudes dans certains domaines. Au Canada, en effet, un vaste réseau de programmes et de politiques répond en ce moment aux besoins des Canadiens. Ces programmes sont l'aboutissement d'une évolution de cent dix-neuf années de l'histoire de notre pays indépendant. Les gouvernements fédéral et provinciaux modifient constamment ces politiques et programmes dans la poursuite d'objectifs jugés importants pour leurs commettants. Si l'on procède avec soin, un accord bilatéral de libre-échange peut faciliter l'atteinte de ces objectifs. Mais c'est un problème qui réclamera une attention toute particulière.

Comme nous l'avons déjà indiqué, des programmes et politiques différents en matière sociale, culturelle et économique ont été la source de litiges commerciaux. On a, par exemple, reproché aux régimes canadiens de soins de santé et d'assurance-chômage d'être des subventions aux industries canadiennes, ce qui serait inéquitable. Beaucoup de nos programmes culturels ont également fait l'objet de critiques, sous prétexte qu'ils seraient une forme de protectionnisme déguisé en programmes

Le comité des affaires économiques



*David Cooke (Kitchener)
président*



Karl Morin-Strom



*James McGuigan
vice-président*



David McFadden



Elinor Caplan



Joseph Cordiano



Rick E. Ferraro



Bob Mackenzie



Bill Barlow



James A. Taylor



Bette M. Stephenson

culturels. Nos programmes de développement régional ont été pris pour des subventions au commerce. Dans la plupart des cas, les Canadiens ont réussi à se défendre aux États-Unis contre toute mesure de protection exceptionnelle en ces domaines. Mais le Comité se demande avec une certaine inquiétude s'il pourra toujours en être ainsi. Un tribunal institué pour résoudre les différends bilatéraux devrait pouvoir régler la plupart de ces problèmes, mais seulement si ceux-ci sont éclaircis avant que le tribunal ne soit institué. En effet, un tribunal ne résout que les problèmes pour lesquels il a reçu des pouvoirs habilitants.

Ce n'est malheureusement, pas la seule façon dont les politiques et programmes sociaux, culturels, régionaux ou linguistiques pourraient être touchés. L'établissement de règles relatives aux subventions régionales, le règlement de certains différends découlant des politiques canadiennes en matière de diffusion, d'édition et de droits de propriété intellectuelle et la conclusion d'un accord sur les échanges de services, autant de questions au sujet desquelles les négociateurs américains poursuivent des objectifs avec la signature d'un accord bilatéral de libre-échange. Aucun de ces objectifs n'empiète directement sur le droit du Canada à des politiques et programmes sociaux, culturels ou régionaux distincts. Il s'agit plutôt de mesures touchant ce qu'on pourrait considérer comme des différends commerciaux se rapportant à des problèmes strictement commerciaux. Mais au Canada, les politiques sociales, culturelles, régionales et linguistiques ont souvent pris la forme de politiques et de programmes ayant un rôle déterminant sur la viabilité économique de certaines industries. C'est notamment le cas dans les secteurs de la pêche, de la radiotélédiffusion, de l'édition, des télécommunications, des subventions d'encouragement aux régions et de l'appui accordé à certaines industries installées dans des régions économiquement défavorisées.

Ces politiques et programmes n'ont d'autre but que de fournir des subventions à l'exportation. La politique sociale du Canada fournit normalement une aide universelle ou particulière en réponse à des besoins reconnus. Notre régime d'assurance santé met à la portée de tous des soins de santé adéquats. L'assurance-chômage est versée à ceux qui répondent à certaines exigences. Mais ni l'un ni l'autre de ces régimes n'a été institué pour subventionner l'industrie. La politique culturelle, de son côté, part du principe qu'un pays ne saurait avoir d'identité culturelle sans communications interpersonnelles. Les programmes gouvernementaux soutiennent donc à la fois ceux qui créent la culture et ceux qui la communiquent. Les programmes de développement régional visent à diminuer certaines des disparités qui caractérisent notre pays. Ils tiennent pour acquis qu'il vaut la peine d'aider les collectivités à survivre. Aucun de ces programmes et politiques ne peut être séparé d'institutions économiques. Et aucun de ces objectifs ne pourrait être atteint sans que de l'aide soit fournie à des particuliers, à des gens d'affaires ou à des industries. C'est pourquoi le Comité estime que les négociations sur le commerce bilatéral ne doivent en aucun cas supprimer ou limiter le droit du Canada à offrir des politiques et des programmes dans ces domaines et de la façon qu'il juge la plus appropriée. ...

La participation des provinces

Ces négociations sont, en effet, d'une très grande envergure puisqu'elles touchent toutes les barrières tarifaires et non tarifaires, et visent, comme l'ont fréquemment déclaré les États-Unis, les industries de service; ce qui signifie que des champs de compétence fédéraux et provinciaux sont discutés. Aux États-

Unis, le gouvernement central peut lier les gouvernements des États en matière d'accords internationaux. La situation est moins précise au Canada. De nombreux précédents attestent que les provinces sont souveraines dans les domaines de leur compétence exclusive, tout comme le gouvernement du Canada l'est dans ceux de son ressort. Des témoins bien informés ont soutenu, d'un côté, que les provinces ne peuvent être liées par des accords fédéraux en matière commerciale, et de l'autre, que les provinces sont soumises à de tels accords.

Les négociations bilatérales peuvent avoir des résultats qui débordent les questions de compétence et qui intéressent aussi les provinces. Les gouvernements provinciaux cherchent à donner à leurs citoyens toutes les occasions d'édifier une économie provinciale forte et viable. Ils veulent donc naturellement pénétrer et développer des marchés aux États-Unis pour leurs produits et soutenir les industries qui desservent les marchés domestiques. Il est certain que le libre-échange bilatéral n'aura pas le même effet sur chacune des industries et les régions. Il sera bénéfique pour certaines, mais source de difficultés pour d'autres. Si les avantages ne l'emportaient pas, un accord ne rimerait pas à grand chose. Mais même un bon accord n'ira pas sans problèmes. Ce n'est qu'à la condition d'être étroitement associés au processus de négociation que les gouvernements provinciaux pourront être sûrs que les intérêts de leur provinces seront bien représentés. Toute entente qui comporterait des avantages marqués pour une région aux dépens des autres ne saurait être acceptable. S'il est souhaitable que les parties bénéficient mutuellement des effets positifs qui devraient normalement découler de tout accord commercial bilatéral, il devrait y avoir concertation entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Comité est d'avis que cette collaboration devra s'étendre au-delà de la création d'un tribunal bilatéral de résolution des conflits, initiative qui découlera, espérons-le, des négociations. Or, ce tribunal sera appelé à l'occasion à trancher des questions de compétence provinciale, étant habilité à régler les différends commerciaux bilatéraux. Il est donc important, pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités, que les provinces interviennent dans le processus de résolution des conflits.

Les provinces sont particulièrement jalouses de leurs compétences. Le Comité ne croit pas qu'il faille pour autant leur permettre d'entraver l'action du gouvernement fédéral dans les domaines qui sont de son ressort exclusif. En abordant cette question, de nombreux témoins ont affirmé que les relations internationales relèvent à n'en pas douter du palier fédéral. Reste à savoir cependant dans quelle mesure le gouvernement fédéral peut utiliser ce pouvoir prépondérant et lier les gouvernements provinciaux dans les secteurs qui leur sont exclusivement réservés. Il existe deux courants d'opinion opposés sur cette question.

L'argument voulant que les provinces aient la primauté sur les questions qui relèvent de leur compétence est fondé sur l'article 92 de la *Loi constitutionnelle*. D'aucuns prétendent en effet que l'esprit de cet article comporte de toute évidence un principe en vertu duquel nul accord de libre-échange ne saurait lier les provinces ni limiter leurs champs de compétences. La ratification des traités est une prérogative du Gouverneur général en conseil du Canada, mais celle-ci n'est assortie d'aucun pouvoir lui permettant d'en régir l'application. Cette responsabilité incombe conjointement aux gouvernements fédéral et provinciaux dans leur champ de compétence respectifs. Lorsque les échanges commerciaux sont soumis à des barrières non tarifaires, telles les politiques d'achat, de subvention, de réglementation et d'imposition, les aspects qui relèvent normalement des gouvernements

provinciaux deviennent matières à négociation internationale. Si l'on veut qu'un éventuel accord bilatéral de libre-échange ait quelque effet, et qu'il soit le résultat d'une négociation fructueuse, il faudra faire intervenir les provinces afin que celles-ci puissent être liées dans les domaines qui sont de leur compétence. Toute entente qui ne lierait que le gouvernement fédéral serait inacceptable pour les États-Unis.

Les tenants de la thèse opposée prétendent que l'élaboration aussi bien que la ratification des traités relèvent en priorité de l'Exécutif. Si leur application devait exiger l'adoption d'une loi, on pourrait le faire soit en vertu du partage habituel des pouvoirs soit en vertu d'un pouvoir spécial accordé au Parlement. Bien qu'aucun tribunal de deuxième instance n'ait reconnu l'existence d'un pouvoir spécial d'application des traités, la Cour suprême pourrait considérer que ledit texte de loi avait précisément pour objectif de permettre l'application du traité et que, partant, la question relève de la compétence fédérale. Là où les choses se compliquent, c'est à savoir si cette loi visait un échange de marchandises et de biens ou des investissements et des services. La compétence fédérale serait plus claire dans le premier cas que dans le dernier. L'article 15 de la Charte des droits reconnaît au gouvernement fédéral le pouvoir de lever les barrières relatives à l'accréditation des professions. Il se pourrait que le gouvernement fédéral invoque son pouvoir général de contrôler l'économie nationale pour légitimer sa prétention à ces pouvoirs. De là la conclusion qu'il existe un fondement juridique réel sur lequel pourrait s'appuyer le gouvernement fédéral pour justifier son intervention en matière de barrières non tarifaires et pour légiférer en conséquence.

Le Comité spécial des affaires économiques n'est pas en mesure de déterminer lequel de ces deux arguments pourrait être retenu par la Cour suprême. Un expert en la matière a en outre soutenu au Comité que la signature d'un éventuel accord bilatéral de libre-échange créerait un litige constitutionnel du simple fait que seul un jugement des tribunaux garantirait aux États-Unis que les provinces sont liées par les conditions de l'accord.

De fait, si la question n'avait pas d'abord été tranchée par les tribunaux, il pourrait arriver que l'une ou l'autre des parties conteste en Cour suprême la valeur de l'engagement des provinces. Le Comité estime qu'il faudrait éviter qu'un accord bilatéral de libre-échange ne vienne provoquer une crise constitutionnelle. Seule la participation pleine et entière de tous les gouvernements provinciaux aux négociations et à la ratification de l'accord pourrait prévenir une telle situation. Les provinces ont le droit et le devoir de protéger leurs champs de compétences et de légiférer là où elles ont le pouvoir de le faire. Les négociations commerciales bilatérales ne devraient pas être une occasion de sabrer dans leurs pouvoirs.

Agriculture

Des représentants du secteur agricole ont déclaré au Comité que depuis l'adoption de la *U.S. Food Security Act of 1985* les agriculteurs canadiens subissaient d'importantes pertes de revenus. Cette loi définit en effet la politique agricole des États-Unis jusqu'à la fin de la décennie dans la plupart des secteurs de production agricole; elle exclut l'horticulture et l'élevage, mais elle inclut la production laitière. Entre autres objectifs, elle vise à accroître les exportations agricoles américaines; à diminuer les surplus et à réduire la capacité de production des exploitations agricoles; à permettre un plus large accès aux marchés internationaux et à freiner l'octroi de subventions dans le secteur agricole; enfin, à mettre les producteurs américains à l'abri des conditions défavorables du marché international actuel. Malheureusement,

ces mesures ont des retombées très désastreuses pour les agriculteurs de l'Ontario. Les prix des produits de première nécessité, qui sont en grande partie établis aux États-Unis, ont diminué. Le marché, qui est fortement subventionné, devient de plus en plus concurrentiel et favorable aux acheteurs. La marge d'autofinancement des agriculteurs s'amenuise et les subventions de stabilisation des revenus mises en place par le gouvernement occupent une part de plus en plus importante dans le revenu des agriculteurs. Il se pourrait également qu'on assiste à une dépréciation du prix des terres. Le marché des produits chimiques, des fertilisants et de la machinerie agricole pourrait aussi se détériorer à cause du fléchissement du revenu agricole.

La signature éventuelle d'un accord bilatéral de libre-échange, qui inclurait le secteur agricole, suscite des craintes. Les barrières tarifaires ne posent pas tellement de problèmes dans ce secteur. Elles sont peu nombreuses et elles ne sont généralement en vigueur que durant les saisons de pointe. En l'absence de subventions, la libéralisation complète des échanges privilégierait ceux qui possèdent le meilleur potentiel agricole; plus les conditions de culture seraient difficiles, plus les inconvénients seraient nombreux. Les agriculteurs canadiens ont réussi à se doter d'un secteur agricole prospère mais, n'étant pas favorisés par la géographie, leurs coûts sont beaucoup plus élevés. En outre, les Canadiens se sont imposé des règles commerciales bien particulières pour maintenir le revenu agricole à un haut niveau tout en offrant aux consommateurs des produits à un prix raisonnable. Ainsi, le lait, les oeufs et la volaille font l'objet de contingents et leurs prix sont fixés arbitrairement dans la province. Le dérèglement des offices de commercialisation et de leur fonctionnement serait très néfaste. Sans programmes exhaustifs de soutien national, on arriverait mal à rentabiliser et à diversifier la production agricole et les secteurs de transformation.

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir adopté des dispositions spéciales pour son secteur agricole. La *Food Security Act* des États-Unis constitue un exemple de politiques que se sont données les États-Unis pour stabiliser le revenu agricole et préserver la rentabilité de ce secteur. Le commerce agricole fait l'objet de nombreuses restrictions. Pour toutes ces raisons, le Comité estime qu'il sera pratiquement impossible de régler la question des échanges agricoles dans le cadre des négociations sur un éventuel accord bilatéral de libre-échange sans faire face à des problèmes quasi insurmontables. Il y a trop d'intérêts divergents en jeu et trop de problèmes ardu à résoudre.

Le Pacte de l'automobile

Bien que les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis soient principalement régis par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, il existe deux autres accords dont les avantages ont été assez marqués : l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile (Pacte de l'auto) et l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense, qui sont en vigueur depuis un certain temps déjà. Ils comportent tous deux des dispositions incompatibles avec un accord bilatéral de libre-échange, car ils garantissent respectivement la fabrication au Canada d'un nombre donné de véhicules et d'une quantité précise de matériel de défense. En effet, ils consacrent l'absence de barrières douanières dans ces secteurs mais reconnaissent à chacune des parties le pouvoir de réglementer les échanges.

Certains représentants du secteur de l'automobile (les usines canadiennes de montage d'automobiles, les fabricants de pièces automobiles et les syndicats) ont dit craindre que les négociations bilatérales sur le libre-échange ne viennent saboter

les accords en vigueur actuellement. On appréhende que le gouvernement des États-Unis exige que le Pacte de l'automobile soit renégocié avant de pousser plus loin les discussions. Si l'assujettissement de l'industrie automobile à l'accord bilatéral devait avoir pour effet de rendre les garanties contenues dans le Pacte de l'automobile quasi inopérantes, il en résulterait de sérieuses conséquences pour la viabilité de ce secteur.

En vertu des dispositions du Pacte de l'automobile, les usines canadiennes sont assurées de pouvoir fabriquer au moins autant de produits de l'automobile au Canada que ce que les fabricants nord-américains d'automobiles vendent localement. De même, l'industrie canadienne peut exporter un nombre important de véhicules aux États-Unis grâce au réseau rationalisé de fabrication de produits de l'automobile en Amérique du nord. Le Pacte de l'automobile ne garantit pas que la balance commerciale du Canada sera excédentaire dans le secteur des ventes de véhicules. Le Canada est d'ailleurs en perpétuel déficit dans le secteur des pièces. Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de l'automobile en 1965, la balance commerciale du Canada dans tout le secteur des produits de l'automobile a périodiquement été déficitaire, mais si l'on considère l'ensemble de la période, on constate un équilibre à peu près parfait dans les échanges de véhicules automobiles entre les deux pays. Le pacte permet au Canada de maintenir un secteur de l'automobile viable. Les États-Unis y trouvent également leur compte, car il a permis aux entreprises de montage américaines de rationaliser leur production et de demeurer rentables malgré l'absence de barrières douanières.

Les conditions du Pacte de l'automobile sont complexes. Au Canada ou aux États-Unis, il ne régit pas la fabrication proprement dite des véhicules. Dans le cas des États-Unis, il s'agit d'une entente bilatérale qui permet l'entrée en franchise des véhicules automobiles et de leurs pièces composantes qui sont importés du Canada par une entreprise de montage américaine. Pour le Canada, il s'agit d'une entente à laquelle peuvent souscrire tous les fabricants d'automobiles. Ils peuvent importer des véhicules en franchise de douane dans la mesure où, pour une catégorie donnée de véhicules (automobiles, autobus ou véhicules commerciaux) le nombre d'unités importées n'excède pas, au cours de la même année, le nombre de véhicules fabriqués au Canada et à condition que le nombre de véhicules fabriqués ne soit en aucun moment dans l'année inférieur à 75 p. 100 du nombre de véhicules importés. La valeur ajoutée canadienne doit être égale ou supérieure à la valeur ajoutée de la production des usines canadiennes au 31 juillet 1964. En outre, les fabricants nord-américains d'automobiles ont signé un protocole d'entente dans lequel ils se sont engagés auprès du gouvernement canadien à maintenir la valeur ajoutée de leur production canadienne à un niveau au moins égal à 60 p. 100 des coûts des véhicules vendus. Par conséquent, une éventuelle suppression des tarifs douaniers sur les produits de l'automobile, que les producteurs évitent de payer en respectant les conditions du Pacte de l'automobile, n'inciterait plus personne à se plier à ses exigences. L'abolition totale intégrale des tarifs douaniers aurait pour effet de rendre impossible l'application du Pacte de l'automobile même si ce secteur n'était pas expressément inclus dans un accord bilatéral de libre-échange. Il faut donc explicitement l'exclure. ...

Pour que le Pacte de l'automobile conserve son utilité, il ne suffit pas de s'assurer qu'un éventuel accord bilatéral de libre-échange ne pourra pas entraver son efficacité. L'industrie de l'automobile connaît des périodes passablement difficiles. Les entreprises de montage aussi bien étrangères que nationales font de lourds investissements au Canada et aux États-Unis. On prévoit qu'elles auront près de 3,4 millions de véhicules automobiles en surplus par année en 1990. Cette production excédentaire provo-

quera la fermeture des usines actuelles, car dès que la production déclinera au-dessus d'un seuil critique, il faudra immédiatement abolir des postes de travail ou cesser la production. L'efficacité du Pacte de l'automobile est vitale si le Canada veut maintenir sa part de la production automobile en Amérique du Nord.

Les sociétés étrangères construisent des usines de montage au Canada et aux États-Unis depuis plusieurs années. Elles veulent demeurer actives dans le marché le plus intéressant qui soit. Elles décident donc d'assembler leurs véhicules ici pour pouvoir continuer d'offrir leurs produits même si les pressions protectionnistes s'intensifiaient. Ces entreprises étrangères livrent une concurrence directe aux fabricants d'automobiles canadiens. Le Comité est d'avis que cette concurrence est saine, car elle force les fabricants d'automobiles nord-américains à concevoir de nouveaux modèles et de nouveaux produits et à accroître l'efficacité de leurs chaînes de production. Mais cet envahissement n'est pas sans inconvénients. Les sociétés de montage étrangères installent des usines qui n'apportent pas beaucoup de valeur ajoutée canadienne. Elles y emploient relativement peu de personnel. Une grande partie de leurs pièces sont importées. À mesure qu'il y aura tamisage des intervenants à cause des surplus de production dans les usines nord-américaines, certaines de nos usines seront forcées de fermer leurs portes. Si ces dernières sont remplacées par des fabricants étrangers, le Canada y perdra sur tous les fronts. Reste à savoir jusqu'à quel point les fabricants étrangers accepteront d'accroître la valeur ajoutée canadienne en se servant de pièces fabriquées au Canada. Ils ne semblent pas disposés à le faire dans un avenir rapproché.

Le Comité a une autre inquiétude. Les entreprises de montage étrangères sont installées au Canada en vertu d'accords spéciaux entre les entreprises et le gouvernement canadien. Les automobiles sud-coréennes sont importées en franchise car elles bénéficient de l'application d'un tarif général préférentiel auquel ont accès les pays en développement en vertu du GATT. Les fabricants japonais et européens sont soumis à des tarifs douaniers plus élevés. Cette différence de traitement est source de tension surtout que les fabricants japonais ont volontairement limité leurs exportations vers le Canada afin de permettre à l'industrie nord-américaine d'effectuer un redressement. En outre, le Canada offre un programme de remises de droits de douane aux fabricants étrangers pour les inciter à acheter leurs pièces détachées et leurs accessoires au Canada. On veut par là, entre autres, les encourager à investir chez nous. Mais, aux yeux des fabricants d'automobiles des États-Unis et des représentants du gouvernement américains, ce ne sont que des subventions spéciales accordées aux fabricants étrangers. Cet irritant commercial risque de bousiller tout le fonctionnement du Pacte de l'automobile, sans que le Canada en tire pour autant de réels avantages. En excluant certains intervenants de l'application des dispositions du Pacte de l'automobile, pourtant bien plus avantageuses qu'exigeantes, le Canada ne fait qu'encourager les sociétés de montage nord-américaines à exiger elles aussi d'en être exclues. Les fabricants nord-américains ont maintenant dépassé les niveaux exigés de valeur ajoutée canadienne. Si éventuellement ils décident de réduire leur capacité de production, ils le feront peut-être dans leurs usines canadiennes. L'affaiblissement du pacte de l'automobile ne règlera donc rien.

Plaider notre cause à Washington

L'apport du gouvernement de l'Ontario n'a jamais été inutile lorsqu'il a fallu régler un différend commercial. Il faudrait donc

peut-être admettre qu'il a un rôle particulier à jouer dans les négociations et la ratification d'un éventuel accord bilatéral de libre-échange. Le règlement de différends commerciaux, à mesure qu'ils se présentent, exige les efforts concertés du gouvernement canadien, des provinces, des industries et des syndicats. Par le passé, il a fallu faire front commun pour informer les législateurs américains des préoccupations canadiennes. Le Comité a été frappé de constater combien les responsables du gouvernement américain, qui sont censés bien connaître le contexte canadien, sont souvent inconscients de l'interdépendance de nos deux économies. Les représentants du Canada à Washington sont généralement très habiles à défendre vigoureusement les intérêts de notre pays. Ils sont tous consciencieux et extrêmement compétents. Là n'est pas le problème. Celui-ci découle plutôt de l'envergure de notre interdépendance, qui exige une conscience exceptionnelle des conséquences des événements, de l'importance de notre marché ainsi que de la taille et de la structure de l'appareil gouvernemental aux États-Unis. Aucun élément de ce gouvernement ne possède un pouvoir décisionnel si important qu'il ne soit pas requis de consulter ses contreparties. Bien des intervenants entrent en jeu dans l'élaboration et l'arbitrage des politiques.

Pour la prospérité économique de notre province, il est important que le gouvernement de l'Ontario encourage plus concrètement l'exportation des produits fabriqués dans la province. Il est tout aussi essentiel qu'il aide les exportateurs à mieux défendre leurs intérêts auprès du gouvernement des États-Unis et de ses instances législatives. L'Ontario a des représentants

commerciaux dans six villes des États-Unis, mais aucun dans la capitale Washington. Par ailleurs, la province possède une Maison de l'Ontario à Londres et à Paris. Elle avait déjà un représentant officiel à Londres avant la Confédération et elle y a établi sa Maison en 1945. Le gouvernement ontarien trouvait logique d'y être représenté car le Royaume-Uni était alors le principal partenaire commercial de l'Ontario. Les liens économiques, sociaux et culturels qui nous lient encore aujourd'hui justifient toujours l'existence d'une telle Maison. Au XX siècle, le modèle des relations commerciales de l'Ontario s'est modifié, et c'est maintenant vers l'Amérique du Nord que se font principalement les échanges. Compte tenu de cette réalité, le comité estime qu'il faudrait établir une Maison commerciale à Washington. Celle-ci devrait-elle s'ajouter au réseau actuel ou remplacer une Maison existante? Il incombe au gouvernement ontarien d'en décider.

En favorisant les communications avec les législateurs américains, aussi bien au niveau des États qu'au niveau fédéral, on pourrait plus facilement véhiculer le point de vue de la province sur les échanges commerciaux. Le Comité croit qu'il faudrait instituer des mécanismes constants de communication qui permettraient aux législateurs ontariens de discuter des questions commerciales avec leurs homologues américains. Si les relations entre nos deux pays deviennent plus cordiales à mesure qu'ils se rapprocheront, la conscience de la nécessité de nous comprendre mutuellement s'accroîtra. Les contacts fréquents contribueront peut-être à éviter certains différends commerciaux qui semblent découler d'une incompréhension du fonctionnement respectif de nos deux pays. ■