

PARTIE II



LES POSSIBILITÉS DU CANADA DANS UN MONDE OUVERT

PARTIE II

Table des matières

Chapitre 3	Rétrospective	235
Chapitre 4	Le Canada dans l'économie mondiale	257
Chapitre 5	Le Canada et le GATT	303
Chapitre 6	Libéralisation du commerce avec les États-Unis	325
	<i>Conclusions et recommandations</i>	<i>416</i>



Rétrospective

Introduction 237

Note 240

Les années de formation : de l'époque coloniale à 1945 241

Notes 248

Les années d'après-guerre : prédominance du système international 249

Développement des organismes internationaux 250

Relations bilatérales 251

Politiques commerciales du Canada, 1945-1980 252

Le passé et l'avenir 253

Note 254



Rétrospective

Introduction

Le contexte mondial offre à présent au Canada un défi de taille à relever, et ce dernier augmentera au cours des deux prochaines décennies. Politiquement parlant, il s'agira de gérer l'interdépendance internationale et de créer de nouvelles relations qui conviendront à l'importance croissante que les pays auront l'un pour l'autre. Juridiquement parlant, il s'agira d'ajuster les structures existantes à des réalités nouvelles. En termes économiques, il faudra intégrer et maîtriser de nouvelles technologies et s'ajuster à une économie mondiale plus concurrentielle qu'elle ne l'a jamais été. Autrement dit, il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et de rajustement. Cela représente l'un des problèmes les plus difficiles auxquels auront à faire face les pays modernes et leurs gouvernements.

Les défis du contexte mondial n'épargnent aucun pays, et le Canada ne sera donc pas seul à y faire face. Parallèlement, les problèmes ne seront pas plus graves pour le Canada que pour les autres pays. À l'heure qu'il est, de nombreux pays traversent une période d'introspection en vue de comprendre comment les relations globales modernes influenceront leur devenir. Cette tâche suppose l'examen de la nature du défi global, puis une exploration destinée à révéler comment des institutions et des processus nationaux particuliers pourront répondre à ce défi. Cette entreprise est avant tout un effort d'analyse qui tient compte du développement historique d'un pays et de ses habitants, et des institutions et processus particuliers dont ils se sont dotés pour se gouverner. Deuxièmement, il s'agit d'une tâche de décision et d'action qui adapte les moyens d'action nationaux aux réalités du contexte mondial.

Toute analyse du Canada et du contexte mondial doit tenir compte des thèmes de l'expérience historique canadienne. Ces thèmes distinguent notre expérience de celle d'autres pays. Ils figurent dans l'histoire de notre pays depuis ses origines, et nul programme d'avenir ne devra les ignorer. Un de ces

thèmes est que l'économie interne du Canada est essentiellement définie par sa place dans le système économique mondial. La plupart des Canadiens sont d'origine européenne, et leurs ancêtres ont apporté avec eux des coutumes et une culture spécifiques des « vieux pays ». Une fois arrivés en Amérique du Nord, ces immigrants et leur culture ont été profondément influencés par la géographie économique de leur nouveau pays. Le commerce avec leurs pays d'origine et avec les centres industriels d'Europe et des États-Unis a alimenté l'activité économique au Canada et, du même coup, a donné forme aux institutions du nouveau pays. Comme l'a fait remarquer l'éminent économiste politique canadien Harold Innis, le Canada a surgi comme entité politique avec des frontières essentiellement déterminées par le commerce de la fourrure. Pour reprendre ses propres mots : « Les maîtres des lacs et de la forêt – les castors – ont disparu, mais leur travail se perpétuera à l'intérieur des frontières du dominion du Canada et dans la vie institutionnelle canadienne. » À présent, le Canada offre une image moins romantique, mais l'économie de notre pays est toujours profondément influencée par les relations économiques externes, comme l'indique le fait que le commerce extérieur compte pour plus de 30 pour cent de notre produit national brut. À cet égard, le Canada est parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), celui qui dépend le plus du commerce.

Un deuxième thème est celui du Canada comme arrière-pays et d'une économie basée sur les ressources naturelles. Durant la période coloniale, le Canada se situait à la périphérie de la civilisation européenne, et le moteur de ses relations économiques avec l'Europe était alimenté par ses exportations de denrées telles que le poisson, la fourrure et, par la suite, le bois et le blé. Avec la croissance du pays, et à mesure que la nouvelle technologie exigeait l'utilisation accrue des métaux, les vastes richesses minérales, et en minerais, du Canada furent exploitées pour l'exportation vers des pays plus fortement industrialisés. Aujourd'hui, le Canada est un pays complètement industrialisé qui offre une vaste gamme de produits finis. Toutefois, les exportations sur lesquelles repose principalement le bien-être de notre pays sont toujours à plus de 60 pour cent basées sur les ressources naturelles. Bien que la fonction de ces ressources dans notre économie soit en train de changer, elle représente encore un potentiel majeur de développement économique pour l'avenir. Afin de réaliser ce potentiel, le Canada poursuivra sa politique bien établie d'essayer d'aller plus loin dans la transformation de ses matières premières.

Un troisième thème est celui du développement industriel. Depuis les débuts du Canada comme pays, nos gouvernements ont cherché à promouvoir la croissance de l'industrie manufacturière de façon à ce que les Canadiens aient la possibilité de gagner leur vie autrement que comme « porteurs d'eau et scieurs de bois ». La pierre angulaire de ces efforts fut la Politique nationale annoncée par Sir John A. Macdonald en 1878 et mise en application par son gouvernement en 1879. Cette politique a permis d'instituer des barrières tarifaires pour protéger les fabricants canadiens et de créer des voies de transport est-ouest destinées à bâtir une solide économie nationale. Les buts et, dans une certaine mesure, les moyens de la politique nationale ont été maintenus jusqu'à ce jour; ils se reflètent dans le fait que les

barrières tarifaires du Canada sont parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. À présent que les divers pays se posent des questions sur le type de politique industrielle qui sera adéquate pour les années 1980 et au-delà, il convient de rappeler que la politique industrielle du Canada a connu d'importants changements depuis l'introduction de la Politique nationale en 1879. Il importe également de se souvenir que la politique industrielle du Canada a toujours eu pour base sa politique commerciale.

Un quatrième thème est celui du rôle de l'État dans l'économie. Le Canada ayant historiquement exporté des matières premières, le gouvernement canadien a toujours été étroitement associé à l'activité économique en assurant le transport, le financement et d'autres services de soutien. Il a considérablement investi dans les chemins de fer et le creusement des canaux, et il offre des subventions et subsides importants pour appuyer d'autres développements d'infrastructure. L'intervention du gouvernement dans l'économie remonte au tout début de la période coloniale avec le commerce de la fourrure et du poisson, et le modèle s'est renforcé avec chaque nouvelle denrée ou marchandise produite par les Canadiens. De nos jours, les gouvernements fédéral et provinciaux sont des participants majeurs dans notre économie nationale, et toute tentative d'analyser et de faire des recommandations pour améliorer la performance économique du Canada doit nécessairement tenir compte de ce fait.

Un cinquième thème porte sur les relations du Canada avec les États-Unis. En termes historiques, les États-Unis ont toujours été le problème central du Canada, car ils constituent le moteur de la croissance de nos exportations, et pourtant, du fait même de leur puissance, ils peuvent constituer une menace à notre identité canadienne¹. L'influence de la relation Canada-États-Unis a été déterminante pour une importante partie de la politique canadienne, interne et externe. Ainsi, la Politique nationale fut en même temps une politique interne de développement économique et une politique extérieure destinée à ralentir les vagues d'émigration du Canada vers les États-Unis. En outre, elle fut partiellement popularisée en vertu de son anti-américanisme. Durant la période moderne, les événements ont resserré les liens économiques du Canada avec les États-Unis, et ces développements, à leur tour, ont amplifié les préoccupations des Canadiens à l'égard du problème du renouvellement et du renforcement de leur identité nationale. À présent, les relations Canada-États-Unis font inévitablement partie de l'ordre du jour de la politique économique de notre pays, et il est certain que toute décision à ce sujet sera aussi politisée à l'avenir qu'elle l'a été dans le passé.

Ce sont donc ces cinq thèmes qui ont influencé le développement économique du Canada. Durant les années 1980 et au-delà, le Canada affrontera de nouveaux problèmes, mais leur solution comportera toujours un mélange des anciennes institutions et méthodes avec un ajustement aux nouvelles réalités. Ces thèmes nous aideront à définir les nouveaux problèmes qui confrontent le Canada, et ils permettront d'établir les paramètres des mesures que notre pays prendra à l'avenir. La tâche du Canada sera de préserver sa personnalité et son identité tout en relevant les défis qu'un environnement économique en pleine évolution nous offrira.

Note

1. Voir J. L. Granatstein, « L'éternelle question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis » dans *La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, vol. 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les années de formation : de l'époque coloniale à 1945

Dès l'arrivée des Européens, l'activité économique au Canada a reposé principalement sur le commerce. Alors que la France d'abord, ensuite l'Angleterre, fondaient des colonies dans la partie septentrionale de l'Amérique du Nord, les économies des diverses entités politiques qui furent créées suivirent les modèles de développement colonial habituels. Les colonies approvisionnaient la métropole en ressources naturelles parmi les plus précieuses et les plus accessibles et, celle-ci en retour installait des manufactures. Cet échange, que certains Canadiens ont eu tendance à percevoir comme un rapport d'exploitation, était à l'origine une relation commode et même nécessaire. Les investisseurs qui apportaient leur appui à l'installation des colonies comptaient sur les bénéfices des ressources naturelles pour que leur entreprise soit rentable. Les colons européens de leur côté attendaient les produits manufacturés de la métropole qui leur permettraient de vivre plus aisément dans le Nouveau Monde.

L'origine du développement du Canada, et d'autres colonies, est due à l'exportation d'un petit nombre de denrées : d'abord la fourrure et le poisson, puis le bois et le blé. Plus tard, les relations économiques internationales du Canada se sont appuyées sur un important commerce de matières premières et sur le désir de développer le secteur manufacturier; l'industrialisation semblait nécessaire pour assurer à long terme la stabilité et la prospérité du pays. Historiquement, c'est la première de ces deux tendances qui a été la force dominante derrière la politique canadienne de libéralisation du commerce, la seconde explique pour sa part le motif pour l'adoption de mesures protectionnistes.

Vers la fin des années 1840, l'économie canadienne amorça sa mutation du vieux système colonial vers un régime dans lequel le commerce avec les États-Unis prit une place importante. L'abrogation, en 1846, des *Corn laws* en Grande-Bretagne ralluma l'intérêt canadien pour une réciprocité commerciale. La transition de la politique britannique du mercantilisme au libre-échange, obligea les colonies à opérer un changement dans leurs propres politiques commerciales. À cette pression-s'ajouta la détérioration due à la crise économique du début des années 1850 et à ses répercussions sur l'Amérique du Nord britannique : les commerces faisaient faillite; la dette publique et le chômage augmentaient. C'est dans ces circonstances que les colonies britanniques d'Amérique du Nord, à la recherche d'une prospérité économique renouvelée, se tournèrent vers des échanges commerciaux avec les États-Unis.

Bien que les Américains aient rejeté les offres précédentes de libre-échange, les États-Unis signèrent quand même en 1854 un Traité de réciprocité avec ces cinq colonies. Selon les termes de ce Traité, tous les signataires obtenaient des droits de libre-échange pour les matières premières, la navigation libre sur les voies d'eau du Saint-Laurent et des Grands Lacs ainsi que des droits de pêche au large des côtes de l'Atlantique. Évidemment, le *Traité de réciprocité de 1854* augmenta les échanges commerciaux entre les colonies et les États-Unis. De 1854 à 1855, la multiplicité des échanges commerciaux entre les nouveaux partenaires augmenta de plus du double.

En 1866 toutefois, les Américains se rendirent compte que les importations venant de ces colonies commençaient à dépasser les exportations correspondantes américaines et mettaient ainsi les États-Unis dans une position commerciale défavorable. De plus, au sud de la frontière, une certaine amertume se manifesta à cause d'augmentations des tarifs douaniers sur certains produits fabriqués dans les colonies et qui échappaient au Traité. Finalement, et c'est peut-être l'élément le plus important, une certaine hostilité se développa contre les colonies au cours de la guerre de Sécession, en partie à cause du soutien accordé par les Britanniques aux Sudistes, et en partie à cause de la complicité de certains coloniaux dans le mouvement du « Chemin de fer clandestin », et du droit d'asile qu'offraient les colonies aux esclaves fuyards. C'est pour ces raisons, entre autres, que le 17 mars 1866, conformément au Traité, les États-Unis usèrent de leur droit pour rompre leur accord.

La même année, Sir Alexander Galt, alors ministre des Finances, présenta la *Loi concernant les droits de douane de 1866*, ce qui représentait un renversement total de la politique des hauts tarifs qu'il avait proposée en 1858. Pour la première fois, la loi de 1858 préconisait des principes protectionnistes au Canada; la loi de 1866 réduisait la moyenne des droits de douane sur les produits importés. Le but de ces réductions était de favoriser l'union des provinces dans la Confédération. Cependant, il y eut peu de partisans pour appuyer l'idée de créer une unité économique, dans la Confédération proposée, par un tarif douanier commun. Dans les Maritimes, de tradition libre-échangiste, un des arguments fort avancés contre la participation à la Confédération fut les droits élevés imposés par le Haut-Canada. Beaucoup de citoyens des Maritimes craignaient que leur prospérité ne soit sérieusement menacée si leur commerce était effectivement restreint aux « deux ou trois millions d'habitants de l'arrière-pays¹ ». En outre, ils croyaient que l'expansion rapide vers l'Ouest, souhaitée par les défenseurs de la Confédération des Haut et Bas-Canada, imposerait des fardeaux financiers nouveaux et plus onéreux.

Un des premiers objectifs des Pères de la Confédération fut la création d'une économie nationale viable et intégrée. Ils étaient persuadés que l'objectif d'une union économique réelle ne pouvait être atteint que par l'intégration des diverses ressources et industries des différentes provinces. Les colonies ne devraient plus compter sur une seule ressource ou sur une industrie unique : ainsi, si les pêcheries des Maritimes étaient en difficulté, l'agriculture du Haut-Canada rétablirait l'équilibre économique.

L'objectif était également d'accroître le commerce à l'intérieur et à l'extérieur de l'union envisagée. On espérait que l'annulation des tarifs douaniers entre les futures provinces et l'amélioration des communications entre elles auraient éventuellement pour effet d'augmenter les échanges commerciaux quand elles entreraient dans la Confédération. On s'attendait aussi à ce que, de cette union, résulte un commerce d'exportation international et que le nouveau peuple du Canada pourrait atteindre une place prépondérante sur les marchés internationaux. Les manufacturiers et les politiciens s'attendaient à ce que la Confédération stimule la croissance du développement commercial et économique, néanmoins :

On ne comptait pas vraiment sur une politique nationale de protection pour affermir la Confédération [...]. Les intérêts industriels des différentes provinces comptaient davantage sur la géographie, les ressources naturelles et de plus grands marchés, plutôt que sur le protectionnisme².

Peu de temps après la Confédération, au début des années 1870, le Canada tenta de négocier un nouveau traité de réciprocité avec les États-Unis. Cette tentative échoua. En 1878, Sir John A. Macdonald décida d'adopter, dans la même veine, une politique protectionniste. Le 7 mars 1878, Macdonald fit connaître ses intentions à la Chambre des communes. Il annonça que :

[...] dans l'intérêt du Canada, nous devons adopter une politique nationale qui, par un remaniement judicieux du tarif, favorisera et encouragera les intérêts agricoles, miniers, manufacturiers et autres du Canada; [...] qui empêchera le Canada d'être un marché à sacrifice, [...] et qui nous rapprochera de la réciprocité des tarifs avec nos voisins dans la mesure requise par les divers intérêts du Canada, pour en arriver enfin à la réciprocité commerciale³.

Le désir persistant du Canada de maintenir la réciprocité fut donc une force effective soutenant la proposition de Macdonald. À cette époque, Sir John croyait que le tarif douanier peu élevé que le Canada avait imposé favorisait les États-Unis au détriment des intérêts économiques canadiens, particulièrement dans l'industrie. Il soutint que puisque les marchés canadiens étaient déjà ouverts aux Américains, les États-Unis n'avaient aucun intérêt à négocier un nouveau traité de réciprocité. « Ce n'est qu'en fermant nos portes, affirma-t-il, et en les excluant de nos marchés qu'ils nous ouvriront les leurs⁴. » Cette politique était à bien des égards une deuxième tentative pour atteindre les objectifs économiques des Pères de la Confédération. But qui, jusque-là, n'avait pas encore été atteint.

Macdonald avait d'autres raisons, axées sur le même but, pour l'introduction d'un tarif douanier protectionniste. En premier lieu, il considérait le tarif douanier comme étant un moyen d'exercer un contrôle sur l'émigration, croyant que cela diminuerait le nombre de Canadiens émigrant aux États-Unis. Avec le nouveau tarif douanier, il en était sûr, les industries du Canada seraient florissantes et les emplois augmenteraient; ainsi les Canadiens n'auraient plus à s'expatrier pour trouver du travail. En second lieu, des tarifs douaniers élevés lui semblaient le moyen d'encourager le développement industriel au Canada. Si les manufacturiers canadiens jouissaient d'une protection raisonnable, comme leurs homologues américains, ils pourraient développer leurs propres ressources et obtenir le contrôle de plusieurs industries-clés, au sein de secteurs particuliers. Ce développement stimulerait l'investissement qui, à son tour, fournirait des revenus pour le financement de nouveaux équipements de transport ce qui, de manière générale, favoriserait l'expansion de l'économie canadienne.

Macdonald et d'autres envisageaient le protectionnisme comme une voie politique pour « édifier le pays » par la substitution des importations. Un ajustement douanier, soutenaient-ils, stimulerait le commerce entre les provinces et les produits seraient expédiés dans les régions de l'est et de l'ouest du Canada, plutôt qu'aux États-Unis et en Angleterre. Cela encouragerait

aussi les manufacturiers et les consommateurs à « acheter canadien ». L'augmentation des droits sur certains articles serait particulièrement importante sur les produits que les Canadiens pouvaient produire et fabriquer eux-mêmes. Le stratagème réussit : les nouveaux tarifs douaniers développèrent et encouragèrent le commerce interprovincial. Ce résultat était très souhaitable car, même après la Confédération, les provinces avaient eu peu de liens entre elles, excepté leur fidélité commune à la Grande-Bretagne.

Le tarif douanier subit sa première épreuve populaire à l'élection de 1891. Le commerce d'exportation avait été traditionnellement important pour le Canada et il avait toujours été difficile de maintenir l'équilibre entre les mesures visant l'expansion du commerce et celles qui protégeaient les industries intérieures. De plus, les années 1880 avaient été des années difficiles pour le pays. Le résultat fut que beaucoup de Canadiens commençaient à douter du protectionnisme et même de la réciprocité entre le Canada et les États-Unis comme clés d'une prospérité renouvelée.

Le Parti libéral, maintenant sous la direction de Wilfrid Laurier, adopta comme cheval de bataille électoral « la réciprocité sans restrictions », à savoir un arrangement de libre-échange entre le Canada et les États-Unis qui permettrait aux deux pays de fixer leurs propres tarifs douaniers. Les Conservateurs de Sir John avaient en fait brièvement exploré la possibilité d'une réciprocité avec les États-Unis, mais quand leur offre fut repoussée, ils qualifièrent rapidement la position libérale de « véritable trahison ». Lors du discours inaugural de la campagne électorale de 1891, Macdonald fit cette déclaration maintenant célèbre : « Sujet britannique je suis né, sujet britannique je mourrai. » Son but était de soulever les sentiments patriotiques envers la Reine et l'Empire afin de vaincre le Parti libéral dominé par les catholiques-romains français. Les Libéraux abandonnèrent la question de la réciprocité, du moins publiquement, et ils devaient remporter les élections de 1896.

En 1904, le ministre des Finances, W. S. Fielding, défendant les niveaux tarifaires du Canada, clarifia les objectifs de développement industriel visés par le tarif :

Que cette protection soit suffisante ou non, nous avons toujours la satisfaction de constater que notre tarif, sans être excessif, est suffisamment élevé pour obliger certaines industries américaines à venir s'établir de ce côté-ci de la frontière, et il me semble qu'un tarif qui amène ce résultat, offre une protection suffisante.

Si les membres de l'opposition désirent observer quelques-uns des excellents résultats du tarif, qu'ils aillent à Hamilton visiter les grands établissements industriels établis à cet endroit par des capitalistes américains qui ont décidé d'échapper au tarif et qui font des affaires considérables. Qu'ils aillent à Toronto et ils y verront aussi d'immenses fabriques installées par le capital américain. Nous pouvons donc dire que non seulement le tarif nous a apporté du revenu considérable, mais qu'il a aussi donné à nos industriels une protection suffisante et qu'au point de vue de ces industries les résultats sont satisfaisants⁵.

Entre 1900 et 1910, la moyenne de croissance des industries au Canada fut de cinq pour cent. Un tel rythme était sans précédent dans l'Amérique du Nord

britannique. Bien que le tarif douanier ait permis une réussite apparente dans la promotion des usines canadiennes et du commerce interprovincial, la question de la réciprocité entre le Canada et les États-Unis se posait toujours. Le gouvernement libéral continua à tâter le pouls de Washington. Il y était plus ou moins obligé par les agriculteurs de l'Ouest qui favorisaient le libre-échange et qui étaient irrités de devoir payer des prix artificiellement élevés pour les outils agricoles et les produits fabriqués dans le Canada central.

En décembre 1910, les agriculteurs firent le siège du Parlement pour défendre leur cause. Le gouvernement fut impressionné par ces manifestations, non seulement à cause de leur ampleur, mais aussi à cause de l'importance toujours réelle des denrées alimentaires et de leurs producteurs dans l'économie canadienne. Aussi vital que le secteur manufacturier soit devenu, les produits de base tels le blé, le poisson, le bois et les minéraux, demeuraient l'épine dorsale de l'économie, spécialement dans les provinces de l'Est et de l'Ouest. Ainsi, la croissance des industries dans le Canada central, jointe à l'importance toujours aussi grande de la production des produits de base dans les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest, faisaient du débat sur la réciprocité un conflit régional. Cette dimension géographique de la question du libre-échange contribua par la suite à intensifier les conflits régionaux au Canada ainsi que le sentiment d'aliénation dans les régions moins peuplées de l'Ouest ou des Maritimes.

En janvier 1911, année d'élection, le ministre des Finances, W. S. Fielding, annonça au Parlement qu'un accord de réciprocité avait été conclu avec les États-Unis. Cet accord assurait le libre-échange pour une grande variété de produits de base et assurait aussi des réductions de tarifs douaniers pour beaucoup d'autres produits, notamment les machines et les outils agricoles. Cet accord visait clairement à courtiser les agriculteurs, mais il maintenait aussi une protection considérable pour les produits manufacturés. Néanmoins, alors que le chef des Conservateurs, Robert Borden, songeait à la manière de s'opposer à cet accord, il trouva un appui spontané et actif dans les milieux des affaires et des finances du Canada central. Les hommes d'affaires, parmi lesquels se trouvaient plusieurs ex-Libéraux, craignaient que le libre-échange des produits de base ne soit que le commencement d'un processus qui, bientôt, engloberait leurs commerces et ferait disparaître la protection dont ils avaient joui. Ils prirent la décision d'appuyer les Conservateurs dans leur lutte contre la réciprocité et de leur donner un appui électoral contre les Libéraux. Toutefois, leur appui était conditionnel : Borden accepta secrètement de nommer, s'il était élu, des ministres venant de l'extérieur du Parlement et de consulter un groupe d'ex-Libéraux, personnalités importantes du milieu des affaires, pour la composition de son Cabinet. Ces conditions acceptées, le monde des affaires lança d'importantes ressources dans la lutte contre la réciprocité, par le truchement du *Canadian National Association* et du *Canadian Home Market Association*, cautionnés par l'Association des manufacturiers canadiens.

La défaite retentissante des Libéraux de Laurier, en 1911, se produisit, en partie, à cause de la force des Nationalistes d'Henri Bourassa au Québec mais, en plus grande partie encore, à cause de la question de la réciprocité. Cette dernière raison rendit la défaite significative à deux points de vue.

Premièrement, la défaite des Libéraux démontre le pouvoir et la détermination des intérêts manufacturiers du Canada central, qui s'étaient développés et avaient été florissants derrière le mur de la politique nationale protectionniste. Deuxièmement, les Conservateurs gagnèrent l'élection à cause de l'attrait populaire de l'argument de l'anti-réciprocité, basé sur une campagne anti-américaine soigneusement orchestrée et, implicitement, pour un nationalisme britannique et canadien. La campagne électorale de 1911 démontra la force du nouveau nationalisme canadien, surtout dans le contexte de la souveraineté canadienne que l'on présumait menacée par la possibilité du libre-échange avec les États-Unis. Cette perception d'une domination économique américaine imminente a, depuis, provoqué un appel au nationalisme canadien à chaque fois que la question du commerce entre le Canada et les États-Unis a fait surface dans les débats sur ces sujets.

Malgré le rejet du Canada concernant la réciprocité en 1911, son commerce avec les États-Unis continua de s'accroître. La Première Guerre mondiale hâta ce développement en provoquant une plus grande intégration économique et une coopération plus intense entre les deux alliés nord-américains. Les États-Unis émergèrent de cette guerre avec l'économie la plus forte au monde. À l'inverse, la Grande-Bretagne avait perdu de sa force économique. Pour le Canada, ceci eut pour résultat un changement inévitable dans les modèles d'investissements étrangers. Les investissements américains égalèrent rapidement, et bientôt dépassèrent, les investissements traditionnels britanniques. Dans un pays qui s'était toujours appuyé sur des capitaux étrangers pour le financement de son développement économique, ce changement devait avoir un profond impact économique et politique.

En 1921, l'adoption par les États-Unis du *Emergency Tariff Act* provoqua une halte dans la tendance vers l'intégration économique du Canada et des États-Unis. Cette loi inaugura une décennie de tarifs douaniers américains qui augmentaient régulièrement, égalés à chaque fois par le Canada, et qui connut son point culminant avec le tarif douanier Smoot-Hawley en 1930, lequel établit le record de la protection commerciale américaine. Avec l'écroulement du marché durant la Grande Crise, cette escalade protectionniste handicapa le commerce entre le Canada et les États-Unis. En réaction contre le Smoot-Hawley de 1930, le Premier ministre Bennett tenta d'étendre les tarifs préférentiels avec l'Empire britannique pour compenser les pertes du commerce avec les États-Unis. Toutefois, ces mesures, étaient totalement inadéquates et la protection sans précédent imposée par les États-Unis était clairement nuisible. En 1933, Franklin D. Roosevelt devint président. Vu sa prédisposition à des tarifs douaniers moins élevés, Roosevelt et Bennett, Premier ministre canadien de l'époque, se mirent bientôt d'accord, avec le *U. S. Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934, pour commencer à chercher des moyens d'augmenter l'échange de produits entre les deux pays.

Au début des années 1930, le Canada se servit pour la première fois d'une petite équipe de spécialistes en commerce au sein de la Fonction publique. Néanmoins, le progrès vers la libéralisation commerciale était lent et les discussions avec les États-Unis cessèrent en août 1935. Cependant, elles reprirent dans l'enthousiasme après la défaite de R. B. Bennett par Mackenzie King lors de l'élection fédérale de la même année et, le 15

novembre 1935, le premier pacte commercial entre le Canada et les États-Unis depuis le *Traité de réciprocité de 1854*, fut signé. Selon les termes du nouveau *Traité*, chaque pays accordait un statut préférentiel à l'autre et les deux pays se mettaient d'accord sur un certain nombre d'autres dispositions. Ceci eut pour résultat la réduction du tarif au niveau des années 1920.

Cependant, le Canada et les États-Unis considéraient cet accord comme n'étant qu'une première étape, particulièrement à la lumière de leurs amères expériences durant la Grande Crise. « Notre enjeu dans le commerce mondial, écrivait le conseiller des Affaires extérieures, Norman Robertson, en 1937, et la dépendance aiguë de nos industries sur les marchés d'exportation ont identifié l'intérêt national véritable à la reprise et à la libéralisation du commerce international⁶. » Cependant, les Américains à cette époque ne pouvaient réduire davantage leurs tarifs puisque des contraintes politiques et le *U. S. Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934 leur interdisaient de les réduire de plus de 50 pour cent. De notre côté, nous ne pouvions non plus réduire les nôtres unilatéralement car nous nous étions engagés à maintenir une marge de préférence commerciale avec d'autres pays de l'Empire britannique. Ce système de tarifs préférentiels signifiait que les futures négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis allaient nécessiter des négociations avec la Grande-Bretagne et d'autres dominions. C'est en fait durant les discussions commerciales entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, en 1937, que commença une nouvelle ronde de discussions entre le Canada et les États-Unis. Ces discussions eurent lieu à la demande de la Grande-Bretagne qui souhaitait que le Canada abandonne certains tarifs préférentiels afin de faciliter des coupures de tarifs entre la Grande-Bretagne et les États-Unis.

Les discussions qui suivirent furent importantes. Comme les premières négociations commerciales multilatérales, elle fixèrent le modèle de conduite internationale en matière de politique commerciale pour la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale. Pour chacun des produits à considérer, le Canada devait discuter séparément avec les États-Unis et la Grande-Bretagne ainsi que, fréquemment, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud. Bien que ces pourparlers aient été d'une lenteur frustrante, ils permirent d'arriver à un accord, signé le 17 novembre 1938, par lequel le Canada obtenait un accès plus facile aux États-Unis pour 129 de ses produits et les États-Unis annulèrent ou réduisirent la plupart des autres contingentements sur les importations. De leur côté, les États-Unis obtenaient un meilleur accès au Canada pour un certain nombre de leurs produits manufacturés. En guise de concession supplémentaire, le Canada dut renoncer aux tarifs préférentiels accordés à la Grande-Bretagne sur certains produits de base.

Ces négociations établirent un précédent pour les discussions multilatérales sur la libéralisation commerciale qui dominèrent le système commercial d'après-guerre. Comme il était à prévoir, la diminution des tarifs douaniers sur les produits manufacturés américains souleva l'opposition de l'Association des manufacturiers canadiens. Ceci dit, ces discussions ne débouchèrent que sur des réductions de tarifs douaniers : le libre-échange ne fut étendu à aucun nouveau produit. Le fait d'avoir évité toute terminologie libre-échangiste fut probablement un élément important qui permit d'empêcher une vaste

opposition émotionnelle et nationaliste à ces accords. Présentés comme une simple tentative pour relancer le commerce et créer des emplois, les accords désarmèrent les critiques : toute doléance avait une résonance d'imploration.

Notes

1. Cité dans D. G. Creighton, « L'Amérique Britannique du nord à l'époque de la Confédération », étude préparée pour la Commission royale sur les relations du Dominion avec les provinces, Ottawa, J.O. Patenaude, 1939, p. 44.
2. *Ibid.*, p. 47.
3. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 1, le 7 mars 1878, p. 854.
4. *Ibid.*, vol. 1, le 7 mars 1878, p. 862.
5. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 3, le 7 juin 1904, p. 4351.
6. Cité dans J. L. Granatstein, *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft, 1929-1968*, Ottawa, Deneau, 1981, p. 66.

Les années d'après-guerre : prédominance du système international

La Seconde Guerre mondiale a promu le Canada au rang des nations souveraines. Le Canada a en effet contribué largement à l'effort de guerre, il a dû créer une industrie manufacturière pour produire des armes et il a établi des relations durables avec un nombre toujours croissant de pays. À la fin de la guerre, le pays était prêt à assumer un rôle important et influent sur le plan mondial, et plus particulièrement dans le commerce et les finances. Mais malgré ses ambitions, l'immédiate après-guerre a correspondu à une période de stagnation du commerce extérieur canadien car ses clients d'outre-mer tentaient de se relever de plusieurs années de destruction et de rééquilibrer leur balance de paiements. La Grande-Bretagne en particulier traversait une période particulièrement difficile qui est à l'origine de la détérioration de sa position relative parmi les partenaires commerciaux du Canada.

Les effets économiques de la guerre n'ont cependant pas duré longtemps et vers 1950, la production et le commerce avaient repris dans les pays de l'Atlantique Nord. Les échanges internationaux se sont accrus régulièrement après 1950 à une moyenne de 6 pour cent par an, dépassant la croissance de la production. La proportion des biens et des services passant d'un pays à l'autre a presque doublé pendant cette période, passant de 11 pour cent en 1950 à 21 pour cent en 1980. La composition des échanges s'est modifiée tout aussi fortement que leur croissance absolue. Le commerce des produits industriels et des services a augmenté de façon régulière par rapport à celui des produits agricoles et des matières premières. Les biens manufacturés représentent actuellement une part beaucoup plus importante des échanges qu'à l'époque de l'immédiate après-guerre.

Entre 1950 et 1970, c'est entre les pays industrialisés de l'Occident et le Japon que les échanges se sont développés le plus rapidement, grâce surtout à la reconstruction d'après-guerre et à la création de la Communauté économique européenne (CEE). Alors que la part relative de l'ensemble des échanges se modifiait, tous les grands partenaires commerciaux du Canada connaissaient une croissance substantielle du volume de leur commerce extérieur par rapport à la production intérieure. L'Allemagne, le Japon et quelques autres pays en particulier ont fait des progrès remarquables alors que d'autres comme les États-Unis et la Grande-Bretagne ont vu leur part du commerce international décliner considérablement. La part des États-Unis dans les exportations mondiales est ainsi tombée de 22 pour cent en 1950 à 10 pour cent en 1980, alors que leurs exportations en fonction du produit national brut (PNB) ont grimpé de 5 à 10 pour cent.

Pendant cette période, la Communauté économique européenne est devenue le plus grand bloc commercial international; son commerce extérieur équivaut actuellement à celui des États-Unis et du Japon réunis. Les pays en voie de développement ont aussi progressé : en 1983, leur part des échanges mondiaux avait atteint presque 30 pour cent. Quant au Canada, entre 1951 et 1960, ses exportations se sont accrues en termes réels à un taux annuel moyen d'environ 4 pour cent pendant les années 1950, ce qui est un taux faible comparé à celui des années 1960, où les exportations ont atteint une croissance annuelle moyenne de plus de 9 pour cent.

Pendant les années 1950, l'infrastructure économique canadienne s'est également considérablement développée : la construction de pipelines, celle de la voie maritime du Saint-Laurent et l'expansion remarquable de l'exploitation du pétrole, des métaux et des minéraux ont favorisé l'augmentation des exportations dans les années 1960. Une grande partie de cet essor a été d'ailleurs assurée par l'investissement étranger.

Pour les années 1970, c'est l'accroissement des exportations de produits finis qui explique l'expansion du commerce canadien. Leur volume a pratiquement doublé entre 1971 et 1981. La quantité des produits de base manufacturés, surtout des matières usinées, vendus sur les marchés étrangers a été d'un peu plus de 40 pour cent supérieure à la totalité des expéditions de 1971. En outre, le Canada a exporté presque 40 pour cent de plus de produits alimentaires. Entre le début et la fin des années 1960, les exportations canadiennes de matériaux manufacturés et de produits finis sont passées d'environ 60 pour cent à près de 70 pour cent de notre commerce extérieur et sont restées à ce niveau. À cet égard ce sont nos exportations de produits finis, et plus particulièrement, en vertu du Pacte canado-américain de l'automobile, nos ventes d'automobiles et de pièces détachées qui ont connu l'augmentation relative la plus forte.

Développement des organismes internationaux

Une des caractéristiques importantes de la période 1945–1980 a été la création des organismes internationaux qui influencent les échanges au niveau mondial. La détérioration des systèmes financiers et commerciaux pendant les années 1930 et 1940 due à la Crise d'abord, à la guerre ensuite, a convaincu les leaders politiques canadiens de l'après-guerre des bienfaits du multilatéralisme. Ils étaient persuadés que des organismes multilatéraux forts réduiraient les risques de protectionnisme et d'isolationnisme; qu'ils encourageraient l'évolution d'un système ouvert d'échanges et de paiements, dans lequel l'économie canadienne prospérerait et qu'enfin ils permettraient au Canada d'influencer directement les politiques des principales puissances de façon à favoriser son développement en tant que pays. On estimait également que les systèmes multilatéraux, grâce à leurs organismes et à leurs règlements, devaient influencer profondément les relations que le Canada établirait avec un nombre croissant de partenaires commerciaux bilatéraux¹.

Les organismes économiques et commerciaux fondés dans les années 1940, surtout dans le cadre des Nations Unies, devaient établir un ordre libéral multilatéral fondé sur un libre-échange de biens et de services et sur la convertibilité des devises pour permettre le règlement multilatéral des comptes nationaux. Les deux piliers de ce système étaient l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* connu sous le nom de GATT et le Fonds monétaire international, ou FMI. La création de ces deux organismes s'appuyait sur l'hypothèse qu'un système libéral d'échanges basé sur des règlements communs apporterait prospérité et croissance à ses membres et contribuerait aussi à la paix et à la stabilité. On adhérait alors à la théorie économique des avantages comparatifs et on pensait que les forces concurren-

tes en jeu dans le commerce international ainsi que la gestion efficace du système des prix profiteraient à l'économie mondiale et aux économies de chaque pays. Les planificateurs de l'après-guerre se sont bien rendus compte que la création d'organismes multilatéraux forts supposait certains sacrifices en matière de souveraineté nationale, mais ils estimaient qu'il s'agissait d'un moindre mal pour éviter le retour au chaos et au désordre des vingt années précédentes. En général, ce système a bien fonctionné et a contribué à l'augmentation de la division internationale du travail, à une croissance rapide de la production mondiale et des échanges internationaux ainsi qu'à l'interdépendance entre nations.

Après la guerre, le Canada s'est donc efforcé de définir, de raffiner et de poursuivre ses intérêts en utilisant ces organismes internationaux, montrant ainsi son intérêt pour le développement d'un cadre international solide pour ses échanges et ses paiements internationaux et son engagement à cet égard. Le Canada s'est servi de sa participation à la création des organismes multilatéraux pour éviter de dépendre exagérément des relations exclusives bilatérales avec de grandes puissances. Il a d'ailleurs maintenu sa politique multilatérale pendant toute la période d'après-guerre dans l'espoir, premièrement d'encourager les États-Unis à adhérer aux cadres multilatéraux et ensuite, de se joindre lui-même aux autres pays pour essayer de créer des contrepoids à la puissance américaine. Cette approche semblait alors le meilleur moyen de se protéger et de faire progresser les intérêts internationaux du Canada.

Relations bilatérales

Même si pendant près de quarante ans, le Canada et ses principaux partenaires commerciaux ont généralement poursuivi des relations économiques multilatérales, la nature même des opérations internationales exige malgré tout que le Canada ait recours également au bilatéralisme. La prépondérance des accords bilatéraux, fondés sur des intérêts économiques mutuels et des liens politiques, prouve qu'un nombre croissant de pays insistent pour traiter dans un cadre bilatéral, de gouvernement à gouvernement. C'est le cas en particulier des pays nouvellement industrialisés (PNI) qui prennent de plus en plus d'importance pour le Canada.

L'accord bilatéral le plus connu du Canada est celui du Pacte canado-américain de l'automobile. Signé en 1965, il a abouti à l'intégration en un seul marché de vente et de production d'automobiles en Amérique du Nord. Grâce à une série de garanties et de mesures stimulantes, la valeur de production au Canada est garantie en fonction de la proportion des ventes sur le marché canadien. En fait, le Pacte a permis d'accroître considérablement les exportations canadiennes dans ce secteur. L'augmentation récente de nos exportations de produits finis découle, en grande partie, de la rationalisation, grâce à cet accord, des industries canadiennes et américaines. En 1984, par exemple, l'industrie automobile représentait presque 30 milliards de dollars de nos exportations ou près de 27 pour cent de la totalité de nos ventes de biens à l'étranger alors qu'en 1964, cette part n'était que de 2,3 pour cent. Cette

rationalisation a également eu pour effet d'augmenter les importations canadiennes dans le secteur de l'automobile puisqu'elles atteignaient près de 26 milliards de dollars en 1984.

En plus du *Pacte de l'automobile*, le Canada a négocié à plusieurs reprises différents accords économiques bilatéraux portant sur la fiscalité, le trafic aérien, la coopération économique générale, les échanges scientifiques et technologiques, les crédits d'exportation et les assurances, les mesures anti-trust, les restrictions commerciales (surtout dans les secteurs du textile et du vêtement), l'aide internationale (en établissant des niveaux et des types d'assistance et en conditionnant l'aide à l'achat de biens canadiens), l'énergie nucléaire (notamment l'offre de combustibles et de technologie nucléaires, la vente d'un réacteur CANDU et l'assurance de garanties) et bien d'autres secteurs. Les droits et les obligations que représentent ces accords créent de nouveaux liens entre le Canada et ses divers partenaires commerciaux et définissent plus précisément les contraintes mais aussi les ouvertures qui s'offrent au Canada dans un environnement global. Ils offrent également un cadre supplémentaire de règlement des différends, en plus de celui que représentent les organismes internationaux.

Politiques commerciales du Canada, 1945–1980

Depuis 1945, le Canada a participé activement au développement des organismes économiques multilatéraux. Sa participation correspond à nos traditions et à notre intérêt pour les questions d'économie extérieure. L'économie canadienne a toujours été étroitement liée à celle des pays étrangers et nos politiques en matière d'économie internationale ont toujours encouragé les ententes de coopération internationale. En fait, notre participation aux organismes internationaux nous a aidé à formuler et à influencer nos propres politiques internes. Il n'existe pas de meilleur exemple que notre participation aux négociations multilatérales du GATT.

Les premières négociations du GATT avaient une portée relativement limitée. Les premiers progrès véritables sur la voie de la libéralisation des tarifs dans les échanges multilatéraux ont été accomplis grâce aux négociations du *Kennedy Round* (les sixièmes de la série) qui se sont terminées en 1967. La participation du Canada mettait notre gouvernement devant un choix très clair : le Canada devait-il continuer d'appliquer des tarifs protectionnistes conformément à sa politique nationale ou devait-il collaborer à une tentative multilatérale de libéralisation des échanges, et plus particulièrement des échanges de produits ouverts ? Nous avons résolu ce dilemme en adoptant un moyen terme, c'est-à-dire appuyer les objectifs internationaux des négociations tout en conservant certaines protections nécessaires à nos industries naissantes. Les participants aux négociations présentèrent une formule de réduction générale des tarifs dans le but d'obtenir le maximum de résultats. Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rejetèrent cette proposition, le Canada soutenant que la plupart de ses exportations étaient des produits bruts pour lesquels les tarifs sont bas alors que ses importations consistent surtout en produits industriels pour lesquels les tarifs sont

beaucoup plus élevés. Si notre gouvernement acceptait une réduction générale de tarifs, il accorderait plus d'avantages qu'il n'en recevrait et c'est pourquoi il a choisi de négocier des réductions ponctuelles avec ses principaux partenaires commerciaux afin d'obtenir un échange équitable de concessions.

Au terme du *Kennedy Round*, le Canada avait un niveau moyen de tarifs plus élevé que celui des États-Unis ou de la Communauté économique européenne (CEE). Naturellement cette situation a amené notre principal partenaire commercial à faire des démarches auprès de nos délégués aux négociations suivantes du GATT, le *Tokyo Round*, qui a duré de 1973 à 1979. Une fois encore, les participants ont adopté une formule de réduction générale en incitant fortement le Canada à en faire autant. Après de longues discussions internes, le gouvernement canadien présentait plusieurs offres correspondant à une réduction générale. Finalement, le Canada est arrivé à une offre généreuse qui amènera notre moyenne pondérée des tarifs sur les importations non affranchies à environ 9 à 10 pour cent en 1987, date à laquelle les réductions décidées au *Tokyo Round* auront été progressivement appliquées. En tenant compte des importations hors-taxe, l'incidence globale sur les tarifs devrait être de 4 pour cent, un niveau de protection tarifaire semblable à celui des États-Unis, de la Communauté économique européenne et du Japon. Les mesures prises par le Canada pendant le *Tokyo Round*, qui répondaient d'abord à un désir d'ouvrir et de libéraliser l'environnement économique mondial, a éloigné un peu plus notre pays du protectionnisme imposé par notre politique nationale. Malgré tout, les négociations commerciales impliquent des concessions mutuelles, et celles de Tokyo nous ont donné des avantages qui s'accordent avec nos intérêts nationaux. Nous avons d'abord reçu une offre tarifaire intéressante des États-Unis, portant en particulier sur l'exportation de nos produits semi-finis. La plupart des questions à l'ordre du jour du *Tokyo Round* portaient sur les barrières non tarifaires (BNT) et là encore le Canada a été nettement avantagé. On a élaboré un code sur les achats gouvernementaux qui augmentera la capacité des entreprises canadiennes de fournir leurs produits aux gouvernements étrangers. On a réduit les problèmes techniques liés, par exemple, aux normes de qualité et aux accords d'octroi de permis d'importation. Au cours de négociations portant sur un code multilatéral régissant les subventions et les droits compensatoires, nous avons atteint notre principal objectif qui était d'encourager les États-Unis à adopter une méthode réaliste d'évaluation du préjudice avant d'imposer des droits compensatoires. Cette méthode a déjà prouvé son importance pour le Canada dans des cas de différends commerciaux aux États-Unis. Il a contribué à réduire les effets préjudiciables d'une forme de protection secondaire américaine qu'un négociateur canadien, Rodney Grey, a qualifié de « protection juridique de circonstance ». Cette protection intermittente continue d'être un des grands sujets de préoccupation du Canada dans ses relations avec les États-Unis.

Le passé et l'avenir

Au cours des cent vingt dernières années, le Canada a gagné de la maturité comme pays et comme entité économique, et son évolution s'est encore

accélérée depuis quarante ans. Tout au cours de notre histoire, les forces extérieures ont exercé une grande influence. On pourrait même affirmer sans grande exagération que l'évolution du Canada est une réaction aux politiques commerciales britanniques et américaines du milieu du XIX^e siècle et que le développement progressif de notre pays est fonction, dans une large mesure, d'influences extérieures. Notre politique économique répond en grande partie au besoin de conférer stabilité et prévisibilité à ces forces extérieures. Dès l'élaboration de la politique nationale, le gouvernement canadien a cherché à les canaliser de façon à favoriser la croissance du pays. Depuis la Confédération, nous avons adopté une attitude pragmatique, reconnaissant que notre pays n'était ni assez puissant ni assez grand pour suivre une voie strictement indépendante.

Depuis le milieu des années 1940, les organismes multilatéraux nous donnent les moyens d'impartir stabilité et prévisibilité aux relations extérieures du Canada et aux influences qui agissent sur elles. Par sa participation à ces organismes, le Canada peut en influencer la gestion et s'intégrer aux systèmes économiques mondiaux. Au cours des quarante dernières années, le multilatéralisme nous a bien servi. Il nous a apporté, en tant que nation commerçante, une base industrielle plus solide et la capacité de faire face aux pressions de l'économie internationale. Toutefois, le Canada a réussi à concilier le multilatéralisme avec la négociation de relations bilatérales pour réaliser des objectifs précis compatibles avec de plus vastes intérêts internationaux.

Note

1. La question du développement des organismes multilatéraux et leur influence sur l'économie canadienne est traitée dans le document de M. M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.



Le Canada dans l'économie mondiale : *la situation actuelle*

Introduction	257
Le commerce canadien des années 1980	259
Les défis de l'environnement	263
<i>La concurrence internationale</i>	263
<i>Le défi de l'adaptation</i>	265
<i>L'investissement international</i>	267
<i>La tendance à la régionalisation</i>	269
<i>Notes</i>	271
Le commerce avec nos partenaires principaux	272
<i>Le commerce avec les États-Unis</i>	272
<i>Le commerce avec l'Europe occidentale</i>	274
<i>Le commerce avec la région Pacifique-Asie</i>	276
<i>Le commerce avec les autres pays en voie de développement</i>	282
<i>Les résultats de l'aide canadienne</i>	284
<i>Le commerce avec les autres régions</i>	286
<i>Notes</i>	287
Les choix qui s'offrent à nous	289
<i>Les choix politiques</i>	294
<i>Notes</i>	301



Le Canada dans l'économie mondiale : *la situation actuelle*

Introduction

Le Canada est entré dans les années 1980 en tant que pays industriel développé, ayant tiré profit de la libéralisation des relations économiques internationales de l'après-guerre. Le commerce canadien a bénéficié d'une baisse des droits de douane étrangers, tout en réussissant, à l'aide du capital étranger, à se constituer une solide base industrielle, consolidée par la disparition graduelle des tarifs douaniers et par une exposition progressive aux forces du marché international. Ces dernières années, le Canada a prudemment navigué entre les rives familières de sa politique protectionniste traditionnelle et le havre lointain d'un environnement économique plus ouvert, libéral et international.

Au cours des prochaines décennies, cependant, le Canada ne devrait pas croire que ses politiques passées lui permettront de s'adapter aux pressions nouvelles, nées de la conjoncture mondiale, et, en particulier, des relations étroites qui l'unissent aux États-Unis. En fait, la Commission est d'avis que le Canada se trouve à un tournant de son histoire économique et à l'aube d'une ère nouvelle nécessitant la mise en place de politiques nationales et internationales innovatrices. Cette ère nouvelle obligera nos gouvernements à élaborer et à appliquer des politiques qui faciliteront l'ajustement de l'économie canadienne à un monde en mutation rapide et de plus en plus interdépendant. Le Canada a besoin de politiques qui lui donneront la souplesse voulue pour s'adapter rapidement aux influences extérieures en évolution, à défaut de quoi les Canadiens n'obtiendront pas la croissance soutenue, nécessaire au maintien de leur mode de vie actuel. Ce défi se posera pour tous les aspects de la politique économique extérieure, comme le commerce, l'investissement étranger, l'aide au Tiers monde, l'immigration et les autres secteurs. Dans tous ces domaines de l'activité économique mondiale, nous, Canadiens, devons trouver notre place, exercer notre influence et appliquer des politiques nationales responsables. D'importance vitale, naturellement, seront nos futures politiques commerciales.

Le commerce extérieur a toujours été un élément capital du développement économique canadien : c'est le lien vital qui lie l'économie canadienne au marché concurrentiel international. Les gouvernements ont tour à tour insisté sur le fait que le commerce redonne vigueur à notre économie, favorise le développement et l'expansion permanente de nos industries primaires, et nous aide à réaliser notre potentiel industriel, pour enfin occuper une position concurrentielle sur les marchés internationaux spécialisés. C'est parce que les producteurs canadiens ont été progressivement exposés aux forces du marché mondial que toute l'économie canadienne est devenue plus productive. Le commerce et la politique commerciale ont également contribué à relever le niveau de vie des Canadiens, en élargissant les marchés pour nos producteurs et, par conséquent, l'échelle économique de leurs opérations, en nous fournissant ainsi des biens importés qui auraient coûté plus cher à produire chez nous, et en améliorant la qualité de l'emploi.

Sur le plan technique, la politique commerciale est la somme des lois, des règlements et des décisions gouvernementales qui s'appliquent aux exportations et aux importations de biens et de services. Ces politiques ont toutes été influencées et, dans une large mesure, déterminées par la conception que nous nous faisons de l'environnement commercial qui favoriserait le plus nos intérêts. En gros, la politique commerciale canadienne est l'art du possible. Tout au long de son histoire, elle a largement dépendu des marchés mondiaux. En règle générale, les gouvernements canadiens successifs ont essayé, par des négociations commerciales, d'obtenir les meilleures conditions d'accès aux marchés étrangers, tout en prenant les mesures appropriées pour protéger leurs producteurs canadiens. Notre politique commerciale a donc consisté à trouver un compromis entre l'objectif visant à améliorer notre accès aux marchés étrangers, et le désir de protéger les grandes industries canadiennes. Nos partenaires commerciaux doivent également tenir compte d'un ensemble de facteurs similaires pour déterminer la manière dont ils négocieront avec nous et avec d'autres pays.

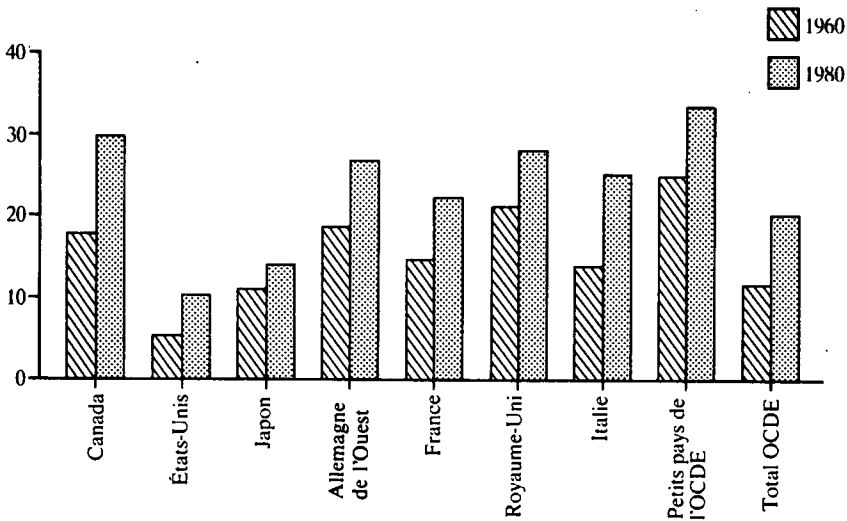
Un examen même cursif de la gamme de nos possibilités et de nos obligations sur le plan international nous porte de plus en plus à reconnaître que le rendement commercial du Canada est subordonné à l'ensemble de nos politiques économiques nationales. La politique extérieure et les politiques d'exportation et de commercialisation ont toutes des effets sur le rendement commercial canadien, mais il faut les considérer de pair avec les stratégies de développement économique et industriel de notre gouvernement. Nous devons tenir compte du fait que les questions nationales et internationales sont interdépendantes, et il ne faudrait pas étudier isolément les considérations de politique gouvernementale qui influent sur ces questions, mais, au contraire, les envisager comme un ensemble d'éléments qui s'appuient l'un sur l'autre. Une solide économie intérieure puissante est vitale au commerce extérieur et au rendement économique futurs du Canada. Pour devenir plus concurrentielles et plus efficaces sur les marchés internationaux, les industries canadiennes primaires, secondaires et tertiaires devront compter sur une cohérence et une coordination étroite entre la politique commerciale extérieure et les politiques nationales. Compte tenu donc de l'ensemble de ces politiques, le secteur privé canadien doit rechercher et développer des marchés nouveaux au Canada et à

l'étranger. Par conséquent, les Canadiens devront convenir ensemble du cadre de politique et du soutien nécessaire pour permettre au secteur privé de planifier et de veiller à ses intérêts dans un climat de confiance. Les commissaires examinent ces politiques dans la Partie V de leur Rapport.

Le commerce canadien des années 1980

De 1950 à 1980, le commerce international a augmenté d'environ 6 pour cent par an, plus rapidement donc que la production mondiale, à mesure que les économies nationales s'ouvraient au monde et s'intégraient. La figure 4-1 illustre cette croissance du commerce extérieur des pays industrialisés et montre que, parmi les principaux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'économie canadienne est l'une des plus ouvertes qui soit.

FIGURE 4-1 Exportations de biens et services par pays, en pourcentage du PIB, 1960 et 1980

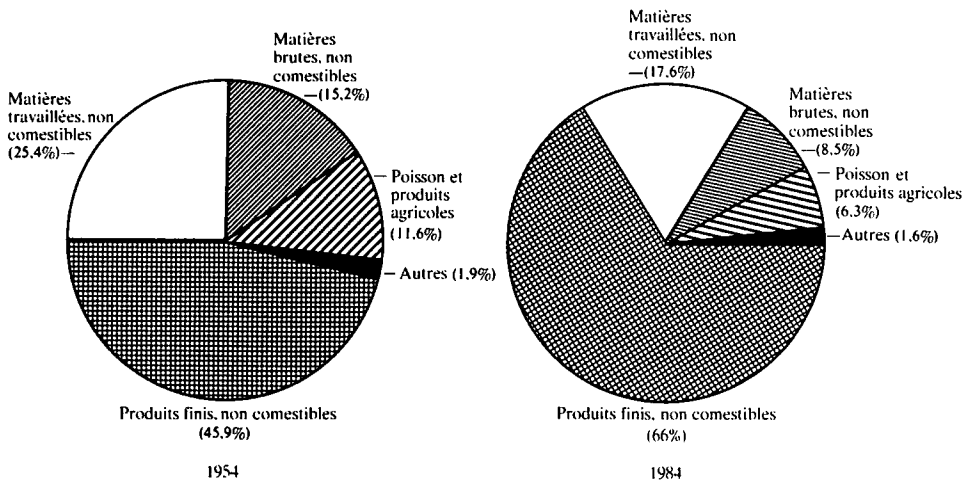


Source : OCDE, *Statistiques historiques 1960-1981*, OCDE, Paris, 1983. Tableau 6.12, page 67.

Nota : Des ajustements à la balance de paiements ont été ajoutés au total des importations dans le calcul pour l'année 1984.

La nature des marchandises que le Canada importe et exporte a beaucoup changé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Comme le montrent les figures 4-2 et 4-3, le commerce des produits finis a pris de l'importance, alors que celui des matières premières, des produits agricoles et de la pêche a relativement diminué. À la suite du Traité de commerce des produits pour l'automobile de 1965 (le Pacte de l'automobile) conclu avec les États-Unis,

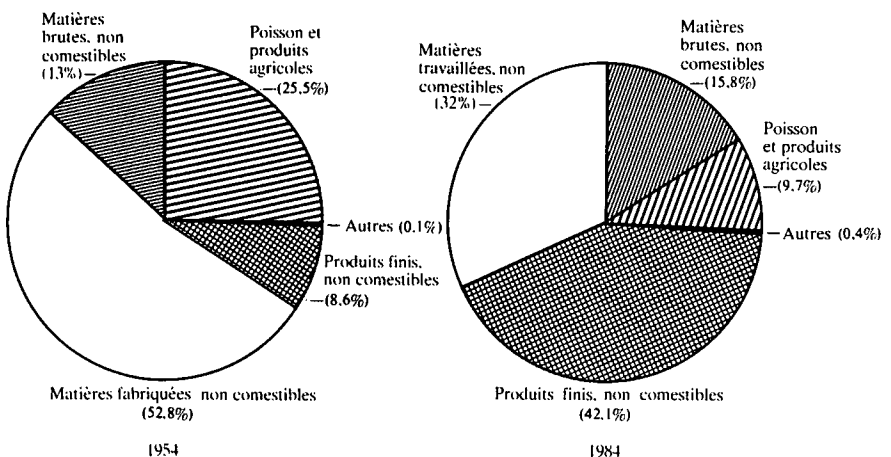
**FIGURE 4-2 Importations canadiennes de marchandises
(répartition en pourcentage)**



Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G429, G431, G433, G435, G437, G439, G441. (publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, Tableau 3.

Nota : Des ajustements à la balance de paiements ont été ajoutés au total des importations dans le calcul pour l'année 1984.

**FIGURE 4-3 Exportations canadiennes de marchandises
(répartition en pourcentage)**



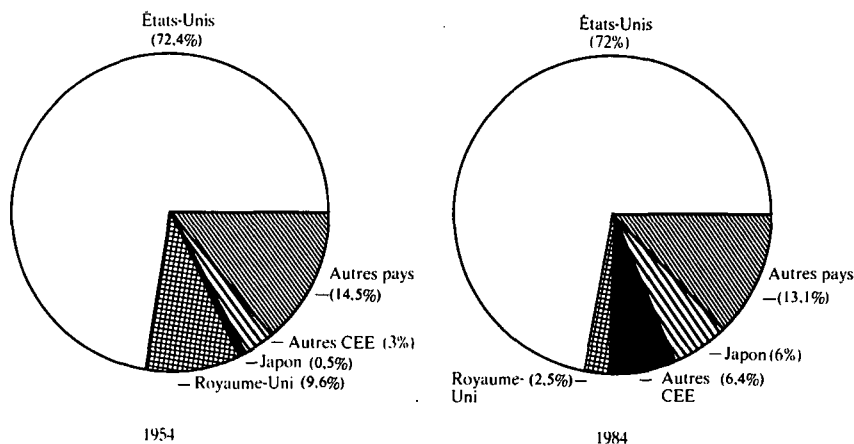
Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G415, G417, G419, G421, G423, G425, G427. (publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, Tableau 6.

Nota : Des ajustements à la balance de paiements ont été ajoutés au total des importations dans le calcul pour l'année 1984.

les importations et les exportations de véhicules et de pièces automobiles ont beaucoup augmenté et constituent un élément important de l'accroissement du commerce de produits finis. En 1954, ces produits, qui ne représentaient que 7,6 pour cent des importations canadiennes, ont atteint la proportion de 27,3 pour cent en 1984. Également, les pièces et les véhicules automobiles ne représentaient que 1 pour cent des exportations canadiennes en 1954, contre 26,4 pour cent en 1984. Au cours de la même période, les exportations canadiennes de métaux et minéraux ont relativement décliné, contrairement à nos exportations de matières énergétiques qui, elles, ont enregistré une hausse sensible. La baisse relative des exportations de matières travaillées reflète, en partie, l'importance décroissante de nos produits forestiers qui représentaient 34,8 pour cent des exportations canadiennes en 1954, contre seulement 12,5 pour cent en 1984.

En même temps que la composition des marchandises canadiennes se modifiait, nos partenaires principaux changeaient également. Les figures 4-4 et 4-5 illustrent ce changement. La place de plus en plus prépondérante des États-Unis, comme partenaire commercial principal du Canada, y est évidente, comme l'est aussi l'importance croissante de nos échanges avec le Japon. Notre commerce avec le Royaume-Uni continue à décliner, par rapport à l'époque où ce pays constituait le plus grand marché d'exportation du Canada.

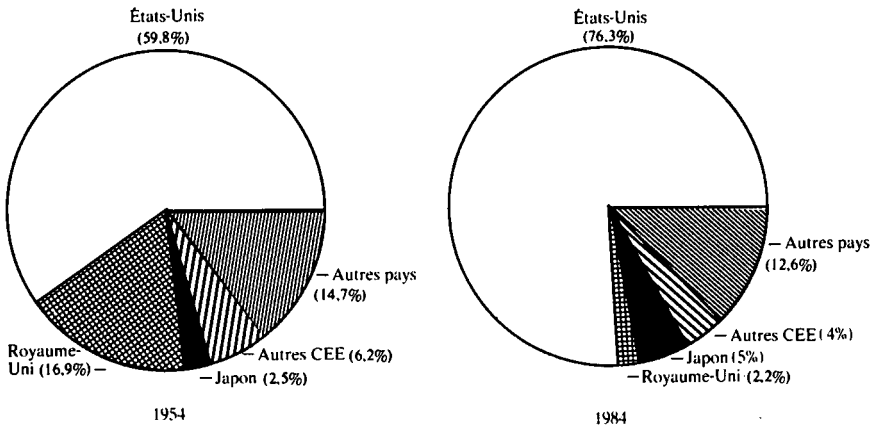
FIGURE 4-4 Importations canadiennes de marchandises par pays et zones d'échanges (Distribution en pourcentage)



Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Série G408-414 / publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, Services Canada, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, Tableau 1.

Nota : Le graphique pour l'année 1954 comprend les pays qui formeront plus tard la Communauté européenne. Le Danemark, l'Irlande et la Grèce n'apparaissent que dans les données de 1984.

FIGURE 4-5 Exportations canadiennes de marchandises par pays et zones d'échanges (Distribution en pourcentage)



Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada, 2^e éd.*, Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G401-407 / publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, Services Canada, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, Tableau 2.

Nota : Le graphique pour l'année 1954 comprend les pays qui formeront plus tard la Communauté européenne. Le Danemark, l'Irlande et la Grèce n'apparaissent que dans les années de 1984.
Le total des pourcentages pour l'année 1984 n'atteint pas précisément 100, à cause des arrondis.

Si l'on considère les exportations et les importations de biens et de services (y compris les transferts), l'importance relative des États-Unis et du Japon décroît légèrement. En 1984, par exemple, le produit de nos ventes de marchandises et de services aux États-Unis s'élevait à 71,4 pour cent du total des recettes. On peut comparer ce pourcentage à celui des exportations de marchandises canadiennes aux États-Unis, qui s'élevait à 76,3 pour cent du total des exportations. En matière d'importations, les États-Unis ont reçu 67,9 pour cent de nos paiements à l'étranger, comparativement à 72,4 pour cent des importations canadiennes de marchandises.

Les défis de l'environnement

À l'heure actuelle, la plupart des pays cherchent activement le moyen de redonner vigueur à leur économie et de revenir aux niveaux de croissance élevés qui étaient la norme au cours de la plus grande partie de la période d'après-guerre. La lenteur de la reprise, qui a suivi la grave récession du début des années 1980, n'est pas le seul problème que confronte l'économie mondiale. Un changement fondamental, surtout de nature industrielle, se manifeste aujourd'hui, lequel réduit la stabilité et limite la prévisibilité pour les gouvernements et leurs électeurs. Les taux d'intérêt élevés dans un pays ont des effets sur le taux de change et les taux d'intérêt d'un autre pays; un taux de change élevé exerce des pressions sur les balances commerciales dont la détérioration peut, à son tour, créer des problèmes de dette internationale. Ces interactions qui exacerbent le sentiment de risque et d'incertitude, réduisent l'aptitude des gouvernements à orienter leur économie comme ils pouvaient le faire dans les années 1950 et 1960.

Le Canada partage naturellement, avec le reste du monde, ce sentiment général d'incertitude et de perte de contrôle. En outre, il fait face à des défis particuliers, imputables à la situation internationale, qui risquent d'avoir des effets sur son potentiel et ses aspirations. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, ces défis sont dus à une plus forte concurrence internationale et à la nécessité de s'y adapter, à la nature changeante des courants financiers internationaux, à l'intensification du régionalisme et à des mesures discriminatoires en matière de commerce international¹.

La concurrence internationale

La spécialisation internationale basée sur les avantages comparatifs, qui a facilité la libéralisation des échanges juste après la guerre, a changé au cours de ces deux dernières décennies. Au début, cette libéralisation était facilitée du fait que, seuls, les pays occidentaux industrialisés participaient vraiment à ce processus. Les pays en voie de développement, dotés encore souvent d'un statut colonial, fournissaient les matières premières et ne concurrençaient que rarement les pays industrialisés dans le secteur des biens manufacturés; les pays de l'Europe de l'Est étaient en général exclus du courant commercial en raison de la guerre froide. Il était évident que l'avantage comparatif pour les pays industrialisés reposait sur les différences qui les distinguaient eu égard à leurs ressources en capital, en main-d'œuvre et en matières premières, ainsi qu'en technologie. On pensait que les avantages comparatifs pouvaient changer, mais que cette mutation était prévisible, évolutive et suffisamment lente pour laisser aux pays le temps de s'ajuster.

À l'heure actuelle, les changements rapides qui surviennent dans les courants des échanges commerciaux tendent à imposer des fardeaux beaucoup plus lourds aux vieux pays industrialisés et, par conséquent, à susciter une opposition politique interne aux importations, beaucoup plus forte qu'autrefois. Le Japon, par exemple, a, dans de nombreux secteurs, rattrapé ou dépassé les États-Unis en tant que chef de file mondial de la technologie industrielle. Sa vigueur concurrentielle est tellement grande, que

les producteurs nord-américains ont beaucoup de difficultés à s'y adapter rapidement : certains d'entre eux ont vu s'effriter leurs marchés intérieurs et ont été incapables de trouver des débouchés extérieurs pour compenser leurs pertes. L'industrie manufacturière canadienne a fait face à une forte concurrence japonaise dans un certain nombre de secteurs de fabrication avancée, comme la production de véhicules automobiles et de matériel électronique. Certains de nos exportateurs ont perdu des marchés étrangers au profit des Japonais et, si leurs pertes ont été limitées, c'est parce que le Canada n'a jamais beaucoup exporté dans nombre de secteurs où les Japonais sont avancés. La perte la plus sérieuse de marchés canadiens d'exportation directe s'est produite à la fin des années 1970, à la suite des envois japonais d'automobiles à destination des États-Unis.

On a tendance à dire que le protectionnisme japonais est la seule cause du déséquilibre des échanges de biens manufacturés entre le Canada et le Japon. Il est certain que ce pays a imposé des restrictions au cours des deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Cependant, il ne semble pas, à l'heure actuelle, que le Japon soit beaucoup plus protectionniste que les autres pays industrialisés, du moins si l'on s'en tient aux critères de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Néanmoins, de nombreux produits ont encore énormément de mal à entrer sur le marché japonais. Le défi que pose le Japon, à l'heure actuelle, est dû tant à sa politique commerciale, qu'au rendement économique concurrentiel de toute sa société. La politique gouvernementale contribue à favoriser ce rendement, mais il serait irréaliste, pour les partenaires commerciaux du Japon, d'attribuer son succès uniquement à l'intervention et à la protection du gouvernement. En même temps, le Japon subit des pressions de plus en plus fortes, pour qu'il se décide à ouvrir son économie, sans quoi il risque des représailles contre ses exportations de la part de la Communauté économique européenne (CEE) et des États-Unis.

L'entrée en scène des pays nouvellement industrialisés (PNI) constitue un autre changement, survenu depuis la guerre, dans la structure des avantages comparatifs. Ce changement aura des conséquences très importantes sur l'avenir du Canada. Les PNI sont des producteurs extrêmement concurrentiels et exportent, en grosses quantités, certaines catégories de produits manufacturés, dont la fabrication n'exige pas une technologie très avancée, mais une main-d'œuvre non qualifiée relativement abondante et un apport assez faible de capitaux et de matières premières. Les premiers secteurs touchés par la concurrence de ces nouveaux producteurs ont été le textile, l'habillement et les chaussures, mais, depuis lors, les PNI sont devenus concurrentiels dans les secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, des pièces automobiles et des appareils ménagers électroniques. En outre, de nouveaux pays en voie de développement sont devenus des exportateurs de matières premières et concurrencent de plus en plus aujourd'hui le Canada.

Les Canadiens devraient prendre soin de ne pas exagérer les conséquences passées de la concurrence des PNI. Jusqu'à présent, les importations en provenance de ces pays n'ont pas influé, sinon très peu, sur le taux du chômage dans les pays occidentaux industrialisés, du fait que l'augmentation des exportations à destination de ces pays a compensé les pertes d'emplois

dans les secteurs touchés par cette concurrence. Cependant, l'épreuve de force n'a pas encore eu lieu. En 1977, seulement 8,1 pour cent des importations totales de produits manufacturés et un peu plus de 1 pour cent de la consommation totale de ces produits par les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) provenaient des PNI. Ces pourcentages ont légèrement augmenté depuis 1977, mais la concurrence des PNI exerce sur la production globale de produits manufacturés et sur l'emploi dans les pays industrialisés des effets qui, s'ils sont encore relativement faibles, se sont faits de plus en plus sentir, à cause de la récession des années 1981-1982.

Bien qu'en termes absolus, le volume du commerce international et l'impact mondial des PNI soient encore restreints, les problèmes de chômage, associés à la concurrence des produits exportés par les PNI, se manifestent surtout dans des secteurs tels que le textile et l'habillement, où, à cause de leur absence de qualification, de leur âge et de leurs autres caractéristiques, les travailleurs déplacés ont beaucoup de mal à trouver un autre emploi. En outre, les industries menacées sont concentrées dans certaines régions du pays, ce qui augmente la dimension politique du problème.

Le défi de l'adaptation

Une politique libérale, s'appliquant à la fois aux importations et aux exportations, risque d'entraîner des coûts transitoires assez élevés aux chapitres du capital et de la main-d'œuvre dans les secteurs touchés par la concurrence étrangère. En libéralisant davantage les importations, le Canada risque probablement de perdre des emplois dans les secteurs qui font face à la concurrence des produits importés. En outre, si cette concurrence est le fait des pays nouvellement industrialisés (PNI) et moins développés (PMD) où les salaires sont très bas, le fardeau de l'adaptation interne va probablement retomber en très grande partie, sur les travailleurs moins payés et les moins qualifiés. Les Canadiens trouveront, à juste titre, que cette situation est injuste et inacceptable.

Pour exploiter pleinement les nouveaux débouchés offerts par les marchés d'exportation, certaines industries devront naturellement procéder à des ajustements structurels, qui entraîneront eux-mêmes d'autres grands ajustements inter-sectoriels au regard de la main-d'œuvre, pour permettre aux entreprises de bénéficier des économies d'échelle et de se spécialiser. Ainsi, pourrions-nous concurrencer efficacement les autres pays d'Amérique du Nord et du monde. Par ailleurs, une libéralisation des échanges commerciaux se traduira par une croissance de la production canadienne et, par là même, créera probablement des emplois dans le secteur manufacturier. Dès lors, le défi consistera à faciliter, et non à contrer cet ajustement.

Autrefois, la politique canadienne à l'égard des secteurs menacés par les importations, a surtout consisté à retarder, plutôt qu'à faciliter, l'ajustement². Pour certaines industries manufacturières, comme le textile, l'habillement et la chaussure, cette politique s'est soldée par des tarifs douaniers élevés et l'établissement de contingents avec, en outre, l'octroi de subventions

pour permettre aux entreprises de se moderniser. Les travailleurs déplacés ont eu droit à des subventions bien moindres. Ces politiques ont retardé le processus d'ajustement canadien, même en période de prospérité où la main-d'œuvre et le capital déplacés se voyaient offrir beaucoup plus de choix que ces dernières années.

Les stratégies de croissance dynamique sont issues des stratégies d'ajustement dynamique. Nous devons évaluer le succès des stratégies canadiennes d'ajustement d'après la rapidité avec laquelle elles ont permis à nos industries de s'adapter à la nouvelle conjoncture économique, et non pas d'après leur capacité à retarder cet ajustement. Cette opinion est appuyée dans un certain nombre de mémoires soumis à la Commission. Par exemple :

Le protectionnisme ne constitue pas une réponse valable aux changements fondamentaux qui se produisent dans le commerce international. Des méthodes de production surannées, la protection contre les produits bon marché des PNI, la subvention d'une production et de méthodes de production très coûteuses en énergie, ne peuvent que retarder les changements fondamentaux inévitables.

Le principe doit être que toute aide à des industries ou des secteurs touchés par des changements structurels soudains et importants, soit évidente et consentie suivant un rythme décroissant et un calendrier défini, limité et irrévocable. On doit faire l'unanimité sur ce point. Une économie ouverte comme celle du Canada doit devenir souple.

(Conseil canadien de commerce international, mémoire, le 28 novembre 1984, p. 2-3.)

Le secret c'est de faciliter les changements plutôt que d'y résister, d'élargir l'accès aux grands marchés d'exportation et d'éviter de trop protéger les petits marchés internes contre les importations.

Les observations suivantes, tirées de l'une des études entreprises par la Commission, soulignent également l'importance de gagner le pari de l'ajustement :

Il est peut-être tentant de prendre des mesures qui retardent l'ajustement. De telles mesures, contingentements ou subventions, se traduisent par un soulagement et des bénéfices politiques immédiats – mais elles enchâssent le problème. Une activité non concurrentielle dans une économie ouverte nécessite une gamme toujours croissante de mesures d'aide, comme ce fut le cas pour le textile et l'habillement. La main-d'œuvre, la gestion, les machines et les matières premières sont toutes bloquées dans une activité marginale, privant ainsi des secteurs plus efficaces de ressources qui servent à assurer la survie d'un secteur non concurrentiel. On peut facilement justifier une aide à court terme, destinée à faciliter l'ajustement, mais trop souvent, cette aide se transforme en aide à long terme, destinée à éviter l'ajustement. Par conséquent, il faut prendre soin de concevoir et de mettre en œuvre des politiques qui ne permettent pas de passer de l'une à l'autre³.

Pour les années à venir, un train de mesures d'ajustement, destinées à dédommager les Canadiens victimes de la concurrence des importations et à faciliter les changements plutôt qu'à les freiner, devra former un élément essentiel de toute politique commerciale canadienne. Une structure

économique souple et adaptable est indispensable si l'on veut profiter pleinement des nouveaux débouchés créés par notre interaction avec le reste du monde.

L'investissement international

Le commerce international a lieu de plus en plus entre des parties apparentées, en particulier entre des entreprises internationales et leurs filiales; ce phénomène suscite lui-même des questions quant aux conséquences de transactions internationales entre parties ayant entre elles des liens de dépendance. En outre, l'emplacement des filiales a des effets importants sur les courants des échanges commerciaux. Le lieu où se feront les investissements étrangers importants est de plus en plus déterminé par négociation entre les gouvernements et les entreprises internationales, et obéit souvent à des raisons politiques. Pour attirer l'investissement étranger, la plupart des gouvernements offrent normalement des avantages, comme des subventions directes ou des « moratoires fiscaux » (c'est-à-dire des exonérations de l'impôt sur les sociétés pendant une période définie ou indéfinie). En outre, ils imposent souvent des critères de rendement pour orienter le comportement économique des entreprises qui s'établissent sous leur juridiction. Ces méthodes stimulent la concurrence que se livrent les gouvernements en vue d'attirer l'investissement étranger.

De leur côté, les entreprises internationales ont fait preuve d'une aptitude remarquable à adapter leurs décisions d'investir aux pratiques des gouvernements-hôtes et ont modifié leurs stratégies d'investissement, de façon à produire des courants d'échanges différents de ceux qui auraient eu lieu s'ils se fondaient uniquement sur les coûts de production ou l'offre et la demande. Le principe des avantages comparatifs a donc été réinterprété en fonction des stratégies modernes d'investissement. Ces avantages comparatifs dépendaient traditionnellement de l'abondance des richesses naturelles et de la lente accumulation de capitaux; ils sont déterminés de plus en plus aujourd'hui par les décisions des grands investisseurs, la recherche et le développement, et la formation des ressources humaines. Il est facile, à l'heure actuelle, d'acquérir un avantage comparatif dans un secteur particulier par manipulation, ce qui permet aux gouvernements d'influer sur les orientations de leurs propres échanges commerciaux. La composition des courants d'échanges commerciaux dépend donc davantage des politiques gouvernementales. Les signataires de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) parlent de l'hypothèse que les gouvernements adoptent, en règle générale, des politiques restrictives. Le GATT tente de réglementer leurs méthodes d'application. Les politiques actuelles régissant l'investissement étranger offrent aux gouvernements un excellent moyen de créer des échanges et, à l'exception des subventions, le GATT ne réglemente pas cet aspect de l'activité économique internationale.

Le degré élevé de propriété étrangère, dans l'économie canadienne, exerce une grande influence négative aussi bien que positive sur les courants et le potentiel d'exportation du Canada. Jointe à une tendance à « l'internationali-

sation » des entreprises, cette propriété étrangère étendue est maintenant la cause de la proportion élevée des échanges opérés sous forme de transferts à l'intérieur d'une même entreprise, c'est-à-dire de transferts de biens et de services entre filiales d'une même société multinationale. Une étude sur environ la moitié des ventes des entreprises appartenant à des étrangers, au Canada, a montré qu'à la fin des années 1970, 80 pour cent environ des exportations et des importations de ces entreprises avec les États-Unis consistaient en transactions internes⁴. C'était en grande partie des exportations de pétrole ou des transactions faites en vertu du Pacte de l'automobile. Des statistiques précises de cet ordre n'existent pas à l'égard du commerce canadien avec d'autres régions du globe, mais il semble que les transferts internes représentent une proportion plus petite, mais néanmoins importante, de notre commerce avec les pays d'outre-mer. D'autre part, certains producteurs peuvent se voir refuser l'autorisation d'exporter—ou ne doivent vendre qu'à certains marchés—à la suite d'accords administratifs conclus avec la société mère, conformément à sa stratégie mondiale de marketing. Même des entreprises canadiennes concessionnaires de brevets étrangers peuvent être limitées à notre marché intérieur.

Les exclusivités mondiales de fabrication d'un produit constituent peut-être une solution valable au problème des limitations imposées par l'étranger aux filiales manufacturières canadiennes. La politique fédérale et la politique ontarienne encouragent de telles filiales à se spécialiser dans un petit nombre de produits et à exporter une partie de leur production à l'ensemble des marchés de leur société mère. Cette méthode est destinée à remplacer celle utilisée actuellement dans les entreprises, selon laquelle la filiale fabrique toute la gamme des produits de la société-mère à une échelle extrêmement inefficace et ne peut vendre que sur le marché intérieur dont elle a l'exclusivité. En échange d'une rationalisation de la production et d'une augmentation des exportations, le gouvernement fédéral offre des avantages douaniers, permettant à la filiale ayant l'exclusivité mondiale de fabrication d'un article d'importer, à tarifs réduits, les produits nécessaires à l'élargissement de sa ligne de production. De tels programmes ne sont pas encore très courants, mais ils intéressent un nombre croissant de sociétés, qui cherchent à maximiser leur investissement au Canada. Cette technique est peut-être excellente si elle s'inscrit dans un cadre plus général de rationalisation des installations de production à l'échelle nord-américaine. Cependant, les filiales canadiennes, désireuses d'obtenir une exclusivité mondiale de fabrication, doivent toujours démontrer qu'elles sont concurrentielles. Sur le marché ouvert actuel, une société ne peut se permettre de soutenir une filiale ou une succursale non concurrentielle.

Il est possible que le degré élevé de propriété étrangère—en particulier américaine—de nos industries ait contribué au manque de diversification de notre commerce d'exportation. Néanmoins, il serait erroné de considérer la propriété étrangère comme un facteur négatif. L'utilisation de la technologie de la société mère, de ses marques de commerce et de son réseau de commercialisation peuvent améliorer les débouchés d'une filiale à l'étranger et les commandes prises par la société mère sont parfois exécutées, en partie ou en totalité, par la filiale. Ce genre d'entreprises multiplie parfois les

débouchés extérieurs de leurs filiales canadiennes et ce marché d'exportation est moins risqué que ceux obtenus sans lien de dépendance. Ainsi, la rationalisation et la spécialisation intensifient les échanges commerciaux, du moins au sein de l'entreprise même. Cependant, ce genre de commerce a également besoin de débouchés assurés.

Le Canada, comme tous les autres pays, essaie de développer son industrie technologique de pointe. Or, la technologie, de par sa nature même, veut dire souvent que, pour pouvoir participer, le Canada devra s'associer à des entreprises étrangères. En outre, pour attirer les investissements, il doit faire concurrence aux autres pays. Ce processus permet aux sociétés étrangères de comparer les offres d'un gouvernement avec celles d'un autre. À la fin des années 1970, par exemple, le principal fabricant de véhicules automobiles d'Amérique du Nord a réussi à mettre en concurrence divers gouvernements de provinces et d'États, qui encourageaient les investissements pour la construction d'usines nouvelles, alors que l'emplacement en avait peut-être déjà été décidé. Il est évident que le coût des subventions à l'investissement étranger peut rapidement s'élever. Et pourtant, beaucoup d'indices tendent à montrer que les incitations gouvernementales ne sont pas déterminantes. Par contre, l'opinion que d'éventuels investisseurs étrangers se font du Canada joue un rôle important dans leur décision d'investir.

La tendance à la régionalisation

Le système d'échanges et de paiements internationaux est basé sur le principe de non-discrimination. En pratique, ce principe veut que tous les pays membres du GATT appliquent, en matière de commerce international, les mêmes règlements et imposent les mêmes restrictions à tous leurs partenaires. Ce principe de non-discrimination, sur lequel tout système d'échanges multilatéraux doit reposer, a été profondément compromis par la création de zones de traitement préférentiel ou de blocs commerciaux régionaux. Ces blocs ont pris de l'importance depuis les années 1950, en dépit de l'engagement de tous les membres du GATT d'accorder un même traitement à leurs partenaires commerciaux. Le plus important de ces blocs est, de loin, celui que forment la Communauté économique européenne (CEE) et ses nombreux pays associés. Il comprend maintenant un certain nombre de pays méditerranéens, ainsi que des pays en voie de développement en Afrique, dans les Antilles et dans le Pacifique. Les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont liés à la Communauté économique européenne par des accords de libre-échange dans le domaine industriel. Près de un cinquième du commerce mondial a lieu à l'heure actuelle à l'intérieur de ce système immense, axé sur la CEE et sur un traitement préférentiel. Parmi les autres régimes de commerce préférentiels, citons l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Communauté des Caraïbes (CARICOM), et le Système général de préférences (SGP), que la plupart des pays européens industrialisés appliquent sur une base non réciproque aux importations en provenance des pays en voie de développement. Ces systèmes favorisent tous leurs propres membres grâce à des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires. Cette discrimination est toujours contraire à l'esprit du GATT, mais

a été légitimisée, dans la plupart des cas, par des dérogations aux contraintes du GATT ou par l'application de la Section XXIV de l'*Accord général*.

Cette tendance à la régionalisation du commerce mondial est extrêmement dangereuse pour notre pays. Comme le Canada n'est membre d'aucun bloc à traitement préférentiel, il est l'un des rares pays industrialisés qui n'a pas librement accès à un marché de plus de 100 millions de personnes. Notre marché intérieur relativement restreint nous place en situation concurrentielle désavantageuse par rapport aux États-Unis, au Japon et aux pays de la CEE, dont les grands marchés intérieurs permettent de mettre au point des produits d'exportation concurrentiels.

La discrimination de la Communauté économique européenne à l'encontre de fournisseurs non associés a eu des conséquences néfastes sur les exportations canadiennes vers l'Europe. Les expéditions de matières premières ont souffert le plus, car le Canada n'a jamais exporté beaucoup de produits manufacturés à destination de l'Europe. Le blé constitue un exemple notable : la Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne a beaucoup réduit l'accès canadien aux vastes marchés d'autrefois comme celui de la Grande-Bretagne et de certains pays d'Europe continentale. Les exportations de papier-journal ont également été compromises par les accords de commerce préférentiels négociés entre les pays de l'AELE et la Communauté. En outre, certains Canadiens sont préoccupés par les préférences tarifaires et non tarifaires accordées aux pays en voie de développement associés à la CEE, qui risquent de porter préjudice à nos exportations de minéraux et de produits métallurgiques. Cependant, et jusqu'à présent, il ne semble pas qu'il faille s'inquiéter, car peu de pays en voie de développement associés à la CEE produisent en quantités suffisantes les minéraux que le Canada exporte vers la Communauté.

Pour le Canada, une autre conséquence économique négative de cette tendance à la régionalisation vient du fait que les États-Unis, le Japon et la Communauté économique européenne inclinent de plus en plus à résoudre les problèmes de commerce international au moyen de négociations trilatérales. Quand ces géants concluent un accord, le Canada n'a souvent la possibilité que d'exprimer une timide opinion. En outre, même s'il participe aux négociations, la formation d'unités au sein de la CEE et, à un degré moindre, de l'AELE réduit nos possibilités d'infléchir les résultats en nous alliant à d'autres pays d'importance moyenne. Parmi les petits pays industrialisés, seuls le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont isolés. On tend aussi dans ces négociations trilatérales à placer arbitrairement le Canada dans l'orbite américaine, ce qui entrave ses efforts pour faire valoir son point de vue sur les relations économiques internationales.

Cette situation est alarmante, mais le Canada, en dernière analyse, ne peut faire grand-chose pour renverser cette tendance vers une régionalisation de l'économie politique du monde, parce que ce processus met principalement en cause des relations entre tiers. Cependant, cette situation devrait l'inciter à définir, sans plus attendre, le rôle qu'il entend jouer dans les échanges internationaux.

Notes

1. Ces thèmes sont discutés plus amplement dans Michael C. Webb et Mark W. Zacher, « Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution » dans *Le Canada et l'économie politique internationale*, vol. 28 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Voir ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Les mesures d'ajustement : l'expérience du Canada*; ainsi que Mathew Robertson et Alexander Grey, « Les mesures d'adaptation des travailleurs liées au commerce extérieur : l'expérience canadienne » dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, vol. 12 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
3. M.M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
4. Tiré du Conseil économique du Canada, *L'amorce de redressement*, XX^e exposé annuel, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 22.

Le commerce avec nos partenaires principaux

Au fil des ans, le Canada a forgé avec un certain nombre de partenaires commerciaux des liens d'investissements et d'échanges mutuellement avantageux. Pour évaluer pleinement les choix qui s'offrent à nous, nous devons trouver réponse à un certain nombre de questions. Quelle est la nature des liens qui nous unissent à nos principaux partenaires commerciaux? Le système de commerce multilatéral est-il toujours le meilleur moyen de gérer nos rapports avec un groupe de pays tellement divers? Les négociations multilatérales vont-elles à l'avenir nous permettre d'accéder, avec plus de sécurité et plus de succès, aux marchés étrangers?

Le commerce avec les États-Unis

Les États-Unis et le Canada sont, chacun, le partenaire commercial principal de l'autre. Les trois quarts du commerce extérieur canadien se font, à l'heure actuelle, avec les États-Unis, pour une valeur totale, en 1984, de 156 milliards de dollars en exportations et importations. Les changements récemment survenus dans les conditions économiques—le défi d'une libéralisation des échanges, le rythme du changement technologique, la restructuration des économies occidentales, l'apparition du nouveau Japon—semblent indiquer qu'à l'avenir, les relations entre les deux pays augmenteront encore plus, au lieu de diminuer. Nous, Canadiens, sommes poussés vers nos voisins par des forces qu'il nous est difficile de contrôler. Quelles que soient nos orientations politiques, nos relations avec les États-Unis continueront d'être un élément fondamental, prédominant même, de nos politiques, qu'il s'agisse d'économie, de défense ou d'affaires extérieures. Le succès de notre renouveau économique dépendra donc principalement de nos liens avec les États-Unis.

La Commission a été frappée par le nombre de Canadiens pour qui le temps est peut-être venu de redéfinir nos relations commerciales avec les États-Unis. Ces hommes et ces femmes pensent que le Canada ne peut plus compter sur les politiques et les méthodes du passé, que les liens étroits et multiples, qui unissent les deux pays ainsi que l'état de notre économie et du système de commerce international, ne laissent plus aux Canadiens une marge de manœuvre suffisante et qu'en fait, ces liens nous rendent plus vulnérables.

Le projet de loi protectionniste, dont le Congrès est actuellement saisi, démontre à quel point nous le sommes devenus. Ce projet de loi est motivé par une certaine inquiétude devant l'ampleur du déficit de la balance commerciale américaine et la hausse du dollar américain, ainsi que par le sentiment que, seuls, les États-Unis respectent les règles du jeu et qu'ils sont victimes de leur générosité passée. Les mesures protectionnistes que le Congrès des États-Unis menace de prendre inquiètent particulièrement le Canada. Toute nouvelle loi protectionniste risque d'avoir de graves répercussions sur l'investissement créateur d'emplois. Même si nous ne sommes pas la première cible, nous risquons d'être la principale victime d'une vague de protectionnisme au Congrès. Aucun degré de diversification ne pourra suffisamment protéger le Canada contre une initiative unilatérale des États-Unis.

Mais tout cela est plus qu'une simple menace. La législation commerciale actuelle des États-Unis permet déjà aux sociétés américaines de harceler leurs concurrents étrangers. Elle contient des dispositions qui imposent des droits de douane compensateurs sur les importations subventionnées, des droits de douane antidumping, une aide d'urgence contre les importations néfastes, des mesures de riposte contre les pratiques commerciales « déloyales », et une aide contre les importations préjudiciables à la sécurité des États-Unis. Les règles contenues dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) peuvent empêcher l'imposition finale de droits de douane ou de contingentements, sauf si le cas est vraiment justifié et si les procédures adéquates sont suivies. Cependant, elles n'excluent pas les plaintes fantaisistes et les fortes pressions exercées par le Congrès sur le gouvernement, pour qu'il leur donne une suite favorable. L'humeur agressive des Américains fera en sorte que les gouvernements et les exportateurs canadiens seront toujours sur la brèche pour éviter l'imposition de droits de douane ou de contingentements d'une sorte ou de l'autre. Certaines industries canadiennes se demandent si elles ont les moyens de remporter beaucoup d'autres victoires. D'autres n'ont pas eu la même chance.

Notre bien-être dépend donc beaucoup de nos relations avec les États-Unis. Les possibilités ne manquent pas de réduire ou de supprimer les barrières devant les biens et les services qui franchissent la frontière, et de contenir les problèmes bilatéraux qui surgissent dans un certain nombre de domaines. Toute discorde entre le Canada et les États-Unis impose des contraintes importantes à l'élaboration de la politique canadienne; un engagement mutuel à des objectifs communs multiplierait les occasions d'échanges.

Nos politiques passées ont été marquées par une tendance générale à résister aux forces qui nous rapprochent des États-Unis. L'une des raisons de cette résistance a été la conviction que les décisions politiques canadiennes pourraient et devraient être prises en vue de contrecarrer la présence américaine. Cette prise de position n'a pas tellement servi à endiguer le courant qui nous rapproche économiquement des États-Unis. Qui plus est, elle fait échec à nos tentatives de profiter des débouchés créés par ces liens étroits.

Lors de ses consultations, la Commission a entendu l'opinion suivante, que partage le monde des affaires canadien :

Les mesures protectionnistes se répercutent sur les coûts et sur les structures économiques et compromettent, automatiquement, notre position concurrentielle sur le marché mondial [...]. Si l'industrie canadienne peut concurrencer l'industrie américaine, on peut envisager très sérieusement une multilatéralisation des résultats.

(Howard Hart, transcription, vol. 2, Montréal, 31 mai 1984, p. 338.)

En outre, il est semble-t-il assez difficile d'évaluer jusqu'à quel point les politiques, visant à résister à l'attraction des États-Unis, ont empêché le Canada de profiter de possibilités de compensation et de coopération qui auraient été avantageuses pour lui-même ainsi que pour les États-Unis.

Les commissaires estiment qu'il est indispensable de se réorienter. Nous, Canadiens, avons maintenant plus confiance qu'autrefois dans nos propres

institutions et dans notre aptitude à sauvegarder les différences qui distinguent nos deux pays. Nous sommes mûrs pour un changement et nous espérons qu'il aura lieu.

Le commerce avec l'Europe occidentale

La Communauté économique européenne (CEE)¹ est l'entité commerciale la plus vaste au monde et joue un rôle-clé à la fois dans notre système de relations commerciales internationales et dans celui du GATT. Dans le passé, elle a participé activement aux négociations du GATT qui ont eu pour résultat un abaissement considérable des barrières au commerce extérieur, en particulier pour les produits industriels. Dans une large mesure cependant, la CEE est préoccupée par ses propres problèmes qui sont dus à l'élargissement de cette Communauté à d'autres pays européens que ses fondateurs et à la manière dont elle conduit ses relations avec ses principaux partenaires commerciaux européens et méditerranéens. La CEE n'est plus aussi enthousiaste que jadis à faire respecter une discipline multilatérale bien qu'elle s'efforce d'établir un ordre du jour pour de futures négociations commerciales.

La dernière Commission royale sur les perspectives économiques du Canada écrivait il y a presque trente ans, à la veille de la création de la Communauté économique européenne, ce qui suit :

Si un marché commun réussissait à se constituer en Europe occidentale, le rendement et la production y gagneraient, et la zone serait ainsi mieux en mesure de commercer avec le reste du monde, dont l'Amérique du Nord. Par contre, si l'entreprise ne connaissait qu'un demi-succès, elle ne serait peut-être qu'un autre moyen de désavantager les importations en provenance de la zone dollar².

L'expérience montre que ces deux observations se sont avérées exactes. L'intégration économique européenne a beaucoup contribué à la croissance et à la prospérité de l'Europe occidentale, faisant de celle-ci un marché d'exportation intéressant. Cependant, la discrimination européenne a empêché les commerçants canadiens d'accéder à ce marché. Le pourcentage des exportations canadiennes à destination de l'Europe a baissé constamment depuis 1965, alors que celui destiné aux États-Unis a toujours augmenté.

Dana Wilgress, l'un des principaux architectes de la politique commerciale canadienne d'après-guerre, a observé, il y a vingt ans, que les avantages que le Canada retirera de l'intégration européenne seraient intangibles et à long terme, alors que les inconvénients seraient immédiats. Et d'ajouter :

Tout ce que l'on peut dire avec certitude à l'heure actuelle, c'est que les avantages à long terme semblent devoir compenser les inconvénients à court terme—quoique, si le Royaume-Uni devient membre de la Communauté, il faille des avantages à long terme considérables pour compenser la perte du régime préférentiel dont le Canada bénéficie sur le marché britannique³.

L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté en 1971 a confirmé les craintes de Wilgress. En 1984, le Royaume-Uni a absorbé 2,2 pour cent

seulement des exportations canadiennes, contre 41 pour cent en 1938, 27 pour cent en 1947 et 18 pour cent en 1955. L'intégration européenne a accéléré une tendance qui existait déjà dans les années 1950. La Communauté tout entière — en fait l'Europe tout entière — ne constitue pas pour le Canada le marché que le Royaume-Uni représentait il y a seulement une génération.

Notre gouvernement fédéral a essayé de renverser cette tendance, il y a une dizaine d'années, en créant un « lien contractuel » avec la Communauté. Une somme considérable de bonne volonté politique et d'efforts diplomatiques a été déployée et a finalement débouché, en 1976, sur un accord-cadre prévoyant des consultations, une coopération industrielle, des échanges de technologie et d'autres techniques destinées à resserrer les liens économiques. Cet accord est assorti d'un certain nombre de mécanismes consultatifs avec chacun des États membres, y compris la France et le Royaume-Uni. Ces mécanismes et l'accord-cadre, cependant, n'ont eu que peu d'effets. Ils n'ont pas ouvert les marchés de la Communauté, ils n'ont pas donné au Canada une situation privilégiée et ils n'ont jamais suscité l'intérêt du secteur privé. En fait, ils ont surtout servi à des contacts et des consultations d'ordre bureaucratique. La distance, l'absence de liens intra et inter-entreprises et le maintien de barrières douanières élevées, qui protègent les industries de fabrication et de transformation européennes, sont autant de facteurs qui réduisent toute perspective d'expansion importante des échanges. Une évaluation réaliste de cette situation, dix ans après la signature de l'accord-cadre, laisse croire que le potentiel commercial du Canada en Europe est limité.

Il n'en demeure pas moins que la Communauté est toujours le deuxième partenaire commercial du Canada et, en 1984, elle absorbait 7,8 pour cent de notre commerce extérieur. Comme dans le cas des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, le Canada dépend plus de son commerce avec la CEE que la Communauté de ses échanges avec le Canada. Il serait possible d'intensifier la coopération économique et le commerce entre le Canada et la CEE, dans plusieurs domaines importants. Dans un certain nombre de secteurs, cependant, il faudra que le Canada négocie des modifications au système d'importation de la Communauté avant de pouvoir tirer avantage d'une telle coopération. C'est particulièrement le cas pour le commerce des produits de la pêche, des matières premières semi-ouvrées et des produits finis hautement perfectionnés, comme le matériel de télécommunications. Les politiques agricoles européennes inquiètent énormément les producteurs canadiens, car elles reposent sur des subventions considérables à l'exportation, entravent nos ventes de produits agricoles en Europe en même temps qu'elles compromettent notre situation sur les marchés de pays tiers.

En matière de politiques commerciales et économiques, les pays d'Europe occidentale qui ne font pas partie de la CEE ont tendance, comme ceux de la Communauté, à se préoccuper de problèmes d'intégration européenne. Les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont maintenant étroitement liés à la Communauté par des traités de libre-échange dans le domaine industriel. L'Espagne et le Portugal entreront dans la CEE en janvier 1986 et la Turquie a signé un traité d'association. Ces arrangements préférentiels réduisent l'accès du Canada à ces marchés. La composition de

nos échanges avec ces pays est très semblable à celle de nos échanges avec la Communauté : le Canada y exporte des matières premières et en importe des produits manufacturés et agricoles. Le volume des échanges est faible. Notre accès à ces marchés est régi par le GATT et cet *Accord général* sert de base contractuelle à ces relations. Pour l'Europe, cependant, le GATT ne joue plus qu'un rôle secondaire. Les accords commerciaux les plus importants dans cette région prévoient maintenant des modalités préférentielles pour les divers partenaires commerciaux européens.

Le commerce avec la région Pacifique-Asie

Depuis quelques années, les Canadiens voient dans la région Pacifique-Asie, territoire ayant un potentiel économique illimité, soit une menace à la santé de nombreuses collectivités et industries canadiennes, soit enfin une région en marge de la plupart de nos principales préoccupations économiques. Nous avons eu de la peine jusqu'ici à décrire nos relations économiques avec le Pacifique-Asie sans exagérer ou minimiser l'importance de cette région, ou sans limiter étroitement notre examen à la concurrence des importations en provenance de cette région, ou aux possibilités d'exportation qu'elle nous offre.

L'apparente difficulté qu'ont les Canadiens de se faire une idée claire et nette du Pacifique-Asie est surtout due à la nouveauté et à l'incertitude que cette région représente pour de nombreux Canadiens. Nous n'avons pu, à ce jour, nous former une opinion équilibrée et pondérée sur nos attaches économiques avec cette région. Nous acceptons beaucoup plus facilement, sinon instinctivement, les avantages et le prix de nos relations d'interdépendance avec nos partenaires commerciaux traditionnels; nous comprenons beaucoup plus facilement la dimension et la portée future de ces relations.

La région du Pacifique-Asie est, à l'heure actuelle, la plus dynamique de l'économie mondiale. Comme le montre le tableau 4-1, elle ne constitue absolument pas une entité homogène, mais les pays développés et en voie de développement qui la composent connaissent tous une croissance économique et commerciale rapide. Ensemble, ils ont déplacé le centre de l'activité économique internationale de l'Atlantique vers le Pacifique, et leur croissance économique risque de faire du siècle prochain « le siècle du Pacifique ».

Pour l'Ouest du Canada, bien sûr, et en particulier pour la Colombie-Britannique et un petit nombre de grosses entreprises canadiennes, le Pacifique occupe, depuis longtemps, une place prépondérante sur le plan économique. La Colombie-Britannique exporte plus de marchandises aux pays du Pacifique qu'aux États-Unis. Cependant, beaucoup de Canadiens n'ont découvert que récemment la puissance et le potentiel économiques des pays du Pacifique-Asie, qui sont également devenus des concurrents inquiétants sur notre marché intérieur et la cible de choix de la plupart des récentes mesures protectionnistes canadiennes.

Les pays de la région du Pacifique-Asie diffèrent énormément entre eux par la taille, les ressources naturelles, le niveau de développement et les caractéristiques politiques, culturelles et linguistiques. Sur le plan économique, on peut les répartir en quatre groupes : le Japon, industriellement

TABLEAU 4-1 Indicateurs économiques des pays de la région Pacifique-Asie

	Population (en millions) mi-1982	PNB par personne \$ US 1982	PNB par personne croissance annuelle 1970-1982	Croissance annuelle moyenne du commerce de marchandises	
				Exportations 1970-1982	Importations 1970-1982
Japon	118,4	10 080	6,1	8,5	3,5
Chine	1 008,2	310	5,0	—	—
Hong-Kong	5,2	5 340	7,0	9,4	11,9
Corée du Sud	39,3	1 910	6,6	20,2	9,8
Indonésie	152,6	580	4,2	4,4	12,3
Thaïlande	48,5	790	4,5	9,1	4,3
Malaisie	14,5	1 860	4,3	3,8	7,3
Philippines	50,7	820	2,8	7,9	2,1
Singapour	2,5	5 910	7,4	—	—
(Canada)	24,6	11 320	3,1	4,0	4,3
(États-Unis)	231,5	13 160	2,2	5,6	3,8

Source : *World Development Report 1984*, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1984, p. 218–221 et p. 234–35.

avancé, mais pauvre en ressources naturelles; la Chine ayant une économie continentale importante et peu développée, mais riche en ressources naturelles; la Corée du Sud, Taiwan, Hong-Kong, et Singapour, pays pauvres en ressources naturelles, mais qui s'industrialisent rapidement depuis peu (PNI); et l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines, pays dotés de ressources naturelles, « en voie d'industrialisation » de l'Asie du Sud-Est.

Ces groupes se distinguent par d'importantes différences, mais partagent aussi des ressemblances; les Villes-États et les *entrepôts* de Hong-Kong et de Singapour, par exemple, diffèrent des économies un peu plus vastes et plus diversifiées de la Corée du Sud et de Taiwan. En dépit de ces distinctions, ces quatre économies peuvent être regroupées, non seulement à cause de leur proximité géographique, mais parce qu'elles ont enregistré une croissance économique rapide dans les années 1970 et 1980. Les pays du Pacifique-Asie, à l'exception de la Chine, ont ceci de commun : ils dépendent étroitement du commerce extérieur et de l'économie de marché. Ces dernières années, la croissance économique des pays en voie de développement du Pacifique-Asie a de beaucoup dépassé celle du Canada et des États-Unis—et du monde développé en général. Celle du Japon a également affiché des résultats supérieurs à ceux des autres pays industrialisés.

À l'heure actuelle, les relations économiques du Canada avec la région du Pacifique-Asie présentent les caractéristiques suivantes :

- Les pays du Pacifique-Asie sont les partenaires commerciaux du Canada dont l'importance s'accroît le plus rapidement; cette région a supplanté l'Europe occidentale pour le commerce extérieur et se classe au deuxième

rang après les États-Unis. Cependant, nos relations commerciales avec la région du Pacifique, bien qu'actives, n'ont pas connu une expansion marquée.

- Dans l'ensemble, la dichotomie qui a traditionnellement caractérisé nos relations commerciales avec la région Pacifique-Asie—en général, exportations de matières premières par les provinces de l'Ouest et importations de produits manufacturés qui font concurrence aux industries de fabrication du Canada central—demeure relativement inchangée.
- L'investissement canadien dans la région Pacifique-Asie est dominé par un petit nombre de grosses sociétés canadiennes et il est sous-développé par rapport au profil commercial actuel du Canada dans la région. Les investissements des pays du Pacifique-Asie au Canada sont encore à l'état embryonnaire.
- Les institutions financières canadiennes ont des liens étroits avec la région Pacifique-Asie et constituent une tête de pont indispensable aux exportations canadiennes.
- Les relations canadiennes au chapitre de l'aide ne sont importantes qu'avec un petit nombre de pays en voie de développement de la région Pacifique-Asie et, même quand elles existent, elles ne sont pas très importantes économiquement parlant—et probablement encore moins politiquement—que nos relations commerciales.

Les Canadiens connaissent probablement bien la transformation économique rapide du Japon. Ils l'ont vu modifier ses exportations, principalement de petits articles manufacturés pendant les années 1950 et 1960, pour exporter des produits industriels à haute teneur en capital, comme les véhicules automobiles, l'acier et les navires, à la fin des années 1970 et pendant les années 1980. Pour les Européens ou les Nord-Américains, la restructuration économique du Japon a été rapide et s'est accompagnée d'une planification industrielle à très long terme, et aussi d'une coopération sans pareille entre le gouvernement et les entreprises. C'est l'obligation de diriger un pays pauvre en matières premières et de réduire sa vulnérabilité intrinsèque qui a entraîné cette transformation économique rapide et suivie. Elle sous-tend également l'intégration verticale croissante et l'internationalisation de l'économie japonaise, caractérisée par l'augmentation de ses investissements outre-mer dans les industries d'extraction de matières premières et dans les marchés de produits manufacturés. Cependant, la composition des importations japonaises n'a relativement pas changé; y prédominent toujours les carburants et autres produits primaires minéraux et agricoles.

Les Canadiens ont été frustrés devant leur incapacité à se tailler une place sur le marché japonais pour y vendre des produits plus élaborés. En dépit des efforts importants que le Canada a déployés et des assurances du gouvernement japonais qui s'est engagé à coopérer avec le Canada sur le plan économique et industriel, les résultats tangibles sont un peu minces. De nombreux exportateurs canadiens n'ont pu franchir les obstacles japonais de types différents. Néanmoins, on entrevoit une lueur d'espoir dans certains domaines avancés, comme les télécommunications, où les entreprises canadiennes progressent sur le marché japonais.

De bonnes relations commerciales avec le Japon sont plus qu'un simple problème relevant du GATT. Les effets des méthodes et des politiques commerciales et industrielles japonaises sur les autres pays, en particulier sur les États-Unis, sont eux aussi importants. Les inquiétudes américaines ne sont pas différentes de celles du Canada, mais le pouvoir américain de persuasion en matière économique aussi bien que politique est considérablement plus grand que celui du Canada. Le Japon est maintenant conscient de la frustration que ressentent les pays étrangers devant son régime d'importation et de leur mécontentement de ne pouvoir entrer sur le marché japonais des produits manufacturés et transformés. Un certain nombre de décisions récentes, prises par le gouvernement nippon, montrent que cette prise de conscience se manifeste à présent par des mesures concrètes. Quelques concessions unilatérales spécifiques en matière de commerce extérieur ont été offertes aux pressions étrangères venant surtout des États-Unis et de la Communauté économique européenne, mais le Canada n'en a pas beaucoup profité. L'éventualité que le Japon accommode les Américains par des mesures discriminatoires et préjudiciables au commerce extérieur canadien est par conséquent un sujet spécial d'inquiétude pour le Canada.

Bien que le Japon se soit, en règle générale, engagé à respecter le système multilatéral, il adapte ses méthodes d'importation et d'exportation aux besoins du moment et choisit souvent de recourir à des arrangements bilatéraux pour obtenir des droits en vertu du GATT. Par exemple, il n'a jamais cherché à obtenir des compensations pour les mesures de sauvegarde prises par ses partenaires commerciaux contre ses propres intérêts, comme il n'a pas eu recours aux procédures de règlement des conflits prévues par le GATT pour résoudre ses problèmes de commerce bilatéral. Par contre, il a souvent été l'objet de plaintes de rapports de conciliation et de mesures de sauvegarde de la part du GATT.

Les Japonais partagent l'opinion générale voulant qu'il faille conserver et renforcer le système multilatéral de commerce international. Cependant, leur méthode est plus directement axée sur les problèmes de commerce bilatéral qu'ils connaissent avec les États-Unis et la Communauté économique européenne. À l'occasion, ces expériences se sont traduites par une volonté accrue de mettre au point un programme concret et à long terme d'échanges multilatéraux, qui détournera l'attention des sujets de friction propres aux problèmes bilatéraux. Les Japonais n'ont formulé aucune proposition spéciale pendant les travaux préparatoires des rondes de négociations Kennedy et de Tokyo, et ils s'inspirent souvent des suggestions faites par les États-Unis, par celles de la Communauté économique européenne et du Canada. En général, le Japon traite, dans un esprit de bonne coopération, un grand nombre de sujets et repousse ses décisions finales, jusqu'à ce que l'opinion de la plupart des autres participants soit clairement définie. Nous avons par conséquent été un peu surpris, et encouragés, de voir les Japonais prendre dernièrement l'initiative de négociations multilatérales.

Les relations commerciales du Canada avec la région Pacifique-Asie sont toujours dominées par notre commerce bilatéral avec le Japon : d'une part, exportation de matières premières, et, de l'autre, importation de produits manufacturés de plus en plus élaborés. Cependant, sans en exagérer

l'importance absolue quant au volume, notre commerce bilatéral le plus dynamique se fait avec les PNI qui se développent rapidement et, à un degré un peu moindre, avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Ces pays ont tendance à importer une gamme de marchandises plus diversifiées, produites par un plus grand nombre de secteurs canadiens, que ne le fait le Japon. Parallèlement, les pays en voie de développement du Pacifique-Asie commencent eux aussi à exporter plus de biens de production nécessitant l'intervention d'une main-d'œuvre qualifiée, augmentant ainsi leur gamme de produits concurrentiels sur le marché canadien.

Un certain nombre de raisons laissent croire que les relations économiques actuelles entre le Canada et les pays du Pacifique-Asie se multiplieront et se diversifieront au cours des prochaines décennies. La principale raison de cette tendance est le taux de croissance relativement élevé prévu pour la région et, en particulier, pour les pays « nouvellement » ou « presque » industrialisés de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. La croissance de la production et du commerce extérieur de ces pays continuera d'être sensiblement supérieure à celle des partenaires commerciaux traditionnels du Canada, c'est-à-dire les États-Unis et l'Europe occidentale. Le dynamisme des pays du Pacifique-Asie ouvrira à la fois de nouveaux débouchés aux industries canadiennes et intensifiera la concurrence à l'égard d'une gamme plus étendue de produits. Cependant, il est moins certain que les entreprises canadiennes puissent accaparer une part majeure des marchés de la région Pacifique-Asie, et s'adapter rapidement aux nouvelles pressions exercées sur les importations au Canada. Il est néanmoins certain que la concurrence sera toujours intense. Le Canada ne commerce pas depuis longtemps avec la région Pacifique-Asie, et la plupart des autres pays industriels cherchent également à mettre le pied dans cette région dynamique, afin d'augmenter leurs exportations et d'accroître leurs emplois. Nous, Canadiens, devons, d'une part, nous familiariser avec la région et les méthodes asiatiques de commercer et, d'autre part, nous engager à développer avec le temps de solides relations commerciales avec la région : il faut bien se familiariser avec le marché et acquérir une bonne réputation pour entretenir de bonnes relations commerciales avec l'Asie.

Comme élément de sa « Troisième option » de diversification, adoptée au début des années 1970, le gouvernement fédéral devait négocier de gouvernement à gouvernement l'ouverture de débouchés pour les entreprises canadiennes. À l'exception de la Chine et de Taiwan, tous les pays de la région sont membres du GATT, et cet Accord général constitue la base contractuelle de nos relations commerciales avec ces pays. Cependant, en plus du GATT, le Canada a conclu un accord-cadre avec le Japon et un certain nombre de traités de coopération industrielle avec des pays plus petits. Le Canada a signé un traité de commerce bilatéral avec la Chine, mais ne reconnaît pas Taiwan. L'objet de tous ces traités est de faciliter les contacts de gouvernement à gouvernement. Ceux-ci, à leur tour, servent de cadre de coopération au secteur privé.

À plus long terme, le Canada devrait s'efforcer davantage à promouvoir ses relations commerciales bilatérales avec le Japon. Bien que la Commission n'ait pas accepté la proposition⁴ de l'économiste renommé Robert Mundell visant à conclure un traité de libre-échange bilatéral avec le Japon, les commissaires ont été extrêmement intrigués par cette notion et suffisamment

intéressés pour demander conseil à leurs chercheurs. Il est possible qu'avec le temps, le Canada et le Japon multiplient leurs relations officielles ou contractuelles, dans un cadre régional ou dans le contexte de relations multilatérales. L'essentiel est de se rendre compte de l'importance de ces relations et de leur donner la priorité qui leur revient⁵.

En matière de politique donc, il est absolument nécessaire que le gouvernement du Canada et le secteur privé s'accordent et coopèrent constamment pour mieux connaître les débouchés qui s'offrent dans la région Pacifique-Asie. Les relations entre le gouvernement et les entreprises sont en général très étroites dans cette partie du monde et, souvent, les gouvernements locaux participent activement aux grands projets du secteur privé. Certains pays de la région Pacifique-Asie, comme l'Indonésie et la Malaisie, essaient de plus en plus de résoudre les problèmes de leurs balances des paiements, au moyen d'accords de commerce bilatéraux et d'accords de troc. Étant donné la nature de son régime économique et politique, la Chine, elle aussi, est portée à suivre de près les comptes commerciaux bilatéraux et le troc convient bien à ses institutions. Quoi qu'il en soit, et bien que le gouvernement canadien ait un rôle important à jouer, en fournissant des renseignements, en facilitant les contacts, en servant de « catalyseur » pour les contrats d'exportation, et en rehaussant l'image du Canada dans ces régions, il doit se rappeler que c'est finalement au secteur privé qu'il incombe de devenir concurrentiel et de tirer parti des débouchés offerts par ce marché.

La politique protectionniste canadienne jouera un rôle de plus en plus important dans nos relations avec la région Pacifique-Asie, et en particulier avec les pays en voie de développement de cette région. Le Canada n'est naturellement pas le seul pays développé à avoir imposé des restrictions spéciales sur ses importations de produits manufacturés en provenance de ces pays et ces contraintes ne sont pas les plus sévères, pas plus d'ailleurs qu'il ne jouit d'un pouvoir économique égal à celui de certains autres pays industriels. Aussi, il est possible que nous perdions plus que les autres, si les pays en voie de développement décident, dans l'avenir, de s'opposer au protectionnisme des pays développés. Le Canada a déjà fait une expérience instructive lorsqu'en 1984 l'Indonésie s'opposa à une tentative canadienne de restreindre les importations d'habillement et menaça de résilier certains gros contrats d'exportation de marchandises et de biens d'équipement canadiens.

Il faut des expériences semblables pour se rendre compte de l'interdépendance qui existe entre les politiques d'exportation et d'importation. Malheureusement, on l'oublie trop fréquemment; de plus, la distinction artificielle que fait la bureaucratie gouvernementale entre l'élaboration de la politique d'exportation et celle d'importation nuit à cette interaction. Le Canada confond parfois la « politique commerciale » avec la « politique d'exportation » et nos gouvernements, lorsqu'ils fixent leur politique d'importation, ne tiennent pas assez compte des répercussions qu'elle peut avoir sur l'économie et le commerce en général. Ce manque de compréhension de la nature bilatérale du commerce est particulièrement évident dans nos contacts avec nos nouveaux partenaires commerciaux, les pays en voie de développement. À l'avenir, il faudra s'attendre à ce que ces pays s'opposent plus farouchement à nos mesures protectionnistes, en particulier à celles qui les visent dans des secteurs comme le textile et le vêtement.

Le commerce avec les autres pays en voie de développement

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada joue, sur la scène mondiale, un rôle spécial en raison des liens qu'il a forgés avec les pays en voie de développement. Puissance moyenne, sans ambition territoriale ou militaire, le Canada passe, aux yeux des pays en voie de développement, comme un État qui veut vraiment hâter le processus de développement des pays moins développés (PMD), même si toutes les mesures qu'il a prises en matière de commerce et d'aide n'ont pas toujours confirmé cette perception. Certains Canadiens, par exemple, s'inquiètent que les PMD réclament un traitement préférentiel pour certains de nos marchés d'exportation-clé où leurs produits concurrencent les nôtres. Néanmoins, l'estime générale dont jouit le Canada auprès des pays en voie de développement reflète notre confiance dans la diplomatie tranquille, mais active, et notre désir de dialoguer avec ces pays et de les aider. Cette conception des problèmes mondiaux a poussé, ces dernières années, le Canada à participer activement au dialogue Nord-Sud.

Le Canada s'intéresse au monde en voie de développement pour des raisons qui dépassent les simples considérations humanitaires. Ainsi, nos intérêts et les leurs se confondent à certains égards. Cela comprend le commerce des matières premières, la stabilité des prix des ressources primaires et le transfert de technologie. En outre, comme tous les petits pays, qui dépendent du commerce extérieur, le Canada a intérêt à ce que le système de commerce et de paiements internationaux fonctionne bien. Mais avant tout, les pays en voie de développement sont nos futurs partenaires commerciaux et, dans une certaine mesure, ils le sont déjà actuellement. Les vastes débouchés qu'ils offrent sont encore insuffisamment exploités par les exportateurs canadiens, mais ils gagnent en importance. Il est possible, donc, que nos relations actuelles avec le monde en voie de développement soient encore dominées par des considérations humanitaires, mais elles constituent les assises sur quoi reposeront des relations commerciales mutuellement profitables à l'avenir⁶.

Par rapport aux autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nos échanges commerciaux avec les pays en voie de développement sont limités. En 1983, par exemple, 7,5 pour cent de nos importations et 7,1 pour cent de nos exportations ont été transigées avec des pays en voie de développement non-exportateurs de pétrole, alors que, pour les États-Unis, ces proportions étaient de 28,9 pour cent des importations et de 29,4 pour cent des exportations. Cette situation s'explique en partie par le fait que le Canada est un grand exportateur de matières premières et de produits agricoles et, par conséquent, il a tendance à faire concurrence aux pays en voie de développement dans les pays tiers. Bien que cette concurrence risque de limiter quelque peu nos possibilités d'exportation vers les pays en voie de développement, elle nous permet de partager avec ces pays des intérêts communs d'ordre commercial.

Le commerce canadien avec les pays en voie de développement a surtout lieu avec les régions du Pacifique-Asie et de l'Amérique latine. Nos importations en provenance de l'Amérique latine consistent surtout en carburants et en produits primaires, alors que celles qui nous viennent de l'Asie du Sud-Est et du Sud consistent en produits manufacturés. Par contre, les exportations canadiennes à destination de l'Amérique latine consistent

surtout en produits manufacturés, alors que celles qui se destinent à l'Asie de l'Est sont surtout des carburants et des produits primaires.

Si le montant total des exportations canadiennes vers les pays en voie de développement est relativement faible, ces pays représentent néanmoins un marché d'exportation en pleine croissance. Ceux qui se développent rapidement, en particulier les pays situés en bordure du Pacifique, offrent un potentiel considérable à nos exportateurs. Dans les prochaines années, ils fourniront de nouveaux débouchés à nos exportateurs de services dans des secteurs comme la technologie de pointe, l'avionnerie et la gestion technique. D'autres pays en voie de développement fourniront probablement des marchés à l'expertise canadienne : consultations en génie, construction de centrales électriques et nucléaires, et infrastructures de communications et de transports. L'expérience canadienne en matière d'extraction et de transformation des ressources naturelles permettra aux entreprises canadiennes d'aider les pays en voie de développement dans ces domaines. Nous sommes en mesure également de fournir des services éducatifs à ces pays.

Le Canada applique, contre les pays en voie de développement, les mêmes mesures de protection qu'adoptent les autres membres de l'OCDE. Au milieu des années 1970, les importations canadiennes, autres que les carburants en provenance des pays en voie de développement, étaient soumises à des droits de douane pondérés moyens de 11,4 pour cent, contre seulement 6,7 pour cent pour les importations provenant des autres pays développés. Pour les importations de produits manufacturés, le tarif douanier moyen frappant les pays en voie de développement était plus du double de celui qui s'appliquait aux pays développés : 15,5 pour cent pour les PMD et 7,2 pour cent pour les autres. Les réductions de tarifs douaniers négociées lors du *Tokyo Round* faisaient grand cas des industries canadiennes dites « délicates », ce qui accentuait encore le parti pris à l'égard des produits où la main-d'œuvre non qualifiée était une composante principale.

Le Canada a accordé des préférences aux pays en voie de développement par l'intermédiaire du Système général de préférences (SGP), introduit au début des années 1970 par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Conformément à ce programme, les pays développés ont le droit d'accorder des préférences douanières spéciales aux produits achetés des pays en voie de développement, sans recevoir, en contrepartie, des concessions quelconques. Le Canada applique le SGP dans le cadre du Tarif général préférentiel canadien (TGPC). En pratique, cette concession a des effets limités, car elle ne s'applique pas à la plupart des textiles et des chaussures ni à certains articles électroniques. Les importations en vertu du TGPC ne s'élèvent qu'à environ 4 pour cent du total des importations canadiennes en provenance des pays en voie de développement et à 0,2 pour cent du total des importations canadiennes.

Les barrières non tarifaires (BNT) contre les pays en voie de développement se sont multipliées durant les années 1960 et les années 1970, car le Canada, comme d'autres pays, a adopté des politiques visant à ralentir et à contrôler l'entrée, sur son marché, de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance de ces pays. À cet égard, une mesure importante a été l'Arrangement multifibres du GATT qui date de plus de vingt ans. Le Canada n'est

certainement pas le seul pays à suivre ce genre de politiques, mais il n'a pas non plus pris l'initiative de trouver une autre solution en vue d'atténuer ce genre de protection. Les restrictions commerciales imposées à l'égard de ces articles devaient être des mesures temporaires, destinées à permettre aux industries visées de s'ajuster aux nouvelles conditions du marché. Malheureusement, cette méthode d'adaptation n'a pas été efficace et les mesures restrictives, au lieu de disparaître, ont pris un caractère assez permanent. Elles sont onéreuses pour les consommateurs canadiens et pour les pays en voie de développement qui essaient d'agrandir leurs industries manufacturières exportatrices⁷. De nombreux pays en voie de développement plient déjà sous le fardeau d'autres dettes. Si les pays développés ont un intérêt vital à maintenir des conditions telles que les PMD pourront faire face au service de leurs dettes, les mesures protectionnistes discriminatoires qu'ils prennent sont souvent préjudiciables à cet intérêt. Elles sont également incompatibles avec la volonté des Canadiens d'aider les PMD à se développer. Une entreprise canadienne a dit aux commissaires ce qui suit :

L'aide internationale aux pays du Tiers monde devrait viser à ce que ces pays puissent voler de leurs propres ailes; le Canada devrait être un marché pour les biens qu'ils produisent, à charge pour eux de fournir des débouchés pour les produits canadiens.

(George Weston Limited, mémoire, le 18 septembre 1984, p. 2.)

Le Québec et le sud de l'Ontario seraient probablement les régions les plus sérieusement touchées par une libéralisation des politiques commerciales canadiennes à l'égard du monde en voie de développement. Nos gouvernements devraient, bien sûr, aider efficacement ces régions à s'adapter, à recycler et à replacer les travailleurs touchés par la suppression des mesures commerciales protectionnistes. Dans le passé, les entreprises ont reçu une aide à l'adaptation pour pouvoir se moderniser et, ainsi, garder leurs travailleurs. Un tel programme d'aide qui facilite, plutôt qu'il n'empêche, la relocalisation des travailleurs, serait finalement la meilleure solution pour améliorer nos politiques commerciales à l'égard du monde en voie de développement.

Les résultats de l'aide canadienne

On considère depuis longtemps que l'aide aux pays en voie de développement, ou « l'aide officielle au développement », est un instrument important au moyen duquel les politiques gouvernementales exercent leur effet sur les pays en voie de développement. En dépit, cependant, de l'importance de cet instrument, l'aide est loin d'être le seul lien entre pays développés et ceux en voie de développement, dont les relations sont dominées par les échanges commerciaux. À quelques exceptions près, la valeur des échanges et des mouvements de capitaux commerciaux est beaucoup plus importante que celle de l'aide au développement. Les « transferts officiels » aux pays en voie de développement non producteurs de pétrole ne s'élevaient, en 1982, qu'à 11,7 milliards de dollars en droits de tirage spéciaux (DTS), alors que le total de leurs exportations de biens et de services s'élevait à près de 400 milliards de dollars en DTS, ainsi que le montre le tableau 4-2. Également, les courants

TABEAU 4-2 Principales composantes de la balance totale des paiements des pays en voie de développement non-producteurs de pétrole, 1982

		(en milliards de DTS)
Compte courant		
Exportations de marchandises	295,7	
Exportations d'autres biens et services	103,7	
Total partiel		<u>399,4</u>
Importations de marchandises	- 340,0	
Importations d'autres biens et services	- 154,6	
Total partiel		<u>494,6</u>
Compte de capital		
Transferts privés	21,4	
Transferts officiels	11,7	
Investissements directs	10,7	
Investissements de portefeuille	5,3	
Autres entrées de capitaux à long terme	35,6	

Source : Fonds monétaire international, enquête n° 13 du FMI, 9 janvier 1984, p. 13.

commerciaux entre le Canada et les pays en voie de développement dépassent de loin le montant de l'aide que nous leur accordons.

En 1980, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait l'intention d'augmenter, en 1985, le montant annuel de l'aide canadienne aux pays en voie de développement à 0,5 pour cent du produit national brut (PNB), et de faire « tout son possible » pour atteindre un ratio aide/PNB de 0,7 pour cent en 1990. Le gouvernement actuel a annoncé que l'aide sera de l'ordre de 0,6 pour cent du PNB en 1990 et que l'objectif de 0,7 pour cent ne sera atteint qu'en 1995. Dans le passé, de tels objectifs à long terme n'étaient pas toujours pris très au sérieux. Le budget fédéral de 1984, par exemple, prévoyait que notre gouvernement utiliserait, jusqu'à concurrence de moitié, l'augmentation de l'aide future en vue de stimuler les exportations canadiennes à destination des pays en voie de développement. Devant un tel plan, on peut se demander quelle proportion de cette aide aboutira finalement dans les pays en voie de développement. La Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont annoncé leur intention de maintenir leur montant d'aide à 1 pour cent de leur PNB. Étant donné que ces pays ont déjà atteint ce niveau, le monde en voie de développement croit plus en leurs promesses qu'aux nôtres.

En 1975, le gouvernement du Canada s'est engagé à « délier » ses prêts bilatéraux au développement, afin de permettre aux pays visés de concurrencer les sociétés canadiennes pour les contrats accordés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il n'a pas encore appliqué cette décision. Une étude récente de l'aide canadienne au Bangladesh a conclu que les règlements « liant » l'aide constituent une contrainte opérationnelle importante sur les activités de l'ACDI dans ce pays⁸. Ces règlements freinent les activités dans les secteurs agricole et social, tous deux considérés prioritaires au regard de l'aide canadienne. Parce que des ressources non liées

ont été allouées à l'aide aux activités agricoles, plusieurs projets dans d'autres secteurs assujettis à une « aide liée » ont beaucoup souffert. Dans une étude sur le Sénégal, par exemple, on a évalué que l'efficacité des projets de l'ACDI avait été considérablement réduite par l'ingérence d'intérêts canadiens commerciaux et autres dans le choix et la conception des projets⁹.

Le soutien du public à des programmes efficaces d'aide internationale est un élément déterminant de la performance de l'aide nationale. On peut évaluer ce soutien par l'ampleur des dons privés consentis à titre volontaire aux pays en voie de développement. Le pourcentage du PNB volontairement affecté à l'aide aux pays d'outre-mer a baissé au Canada, pendant la dernière décennie, de même qu'aux États-Unis et dans tous les pays de l'OCDE. Par contre, une caractéristique frappante des données relatives à l'aide officielle est le fait qu'une aide gouvernementale généreuse ne fait que refléter l'aide privée. Le montant élevé de l'aide octroyée par les gouvernements hollandais, suédois et norvégien semble indiquer que leur opinion publique est plus favorable aux pays en voie de développement que celle de l'Amérique du Nord. Cette observation signifierait que, pour accroître l'aide du Canada à ces pays, il faudrait que le public prenne conscience de la nécessité de cette aide. Cet impératif a été exposé aux commissaires par l'Association canadienne pour le Club de Rome, dans les termes suivants :

La politique canadienne se situe dans un contexte mondial – un contexte qui a conscience d'un monde en évolution et de son impact sur la politique et le potentiel canadiens [...]. Un élément intégral de la détermination de l'avenir dans un milieu international consiste à mettre en relief le rôle et la responsabilité du Canada qui doit utiliser ses aptitudes et ses richesses pour réduire la faim et la pauvreté dans le Tiers monde [...]. Le gouvernement fédéral et les organismes privés canadiens ont beaucoup contribué au développement international et à la création d'un ordre économique et social plus solide et plus stable, mais l'ensemble du pays ne dispose pas de la base politique nécessaire lui permettant d'accorder une haute priorité au genre de coopération qui serait de nature à concrétiser les politiques des pays industriels à l'égard du Tiers monde. Un engagement non équivoque à atteindre cet objectif ne sera pris ni facilement, ni rapidement, et exigera une ferme orientation gouvernementale et institutionnelle pour créer une base politique élargie.

(Association canadienne pour le Club de Rome, mémoire, le 18 juillet 1984, p. 6.)

Le commerce avec les autres régions

Le Canada a des liens commerciaux traditionnels avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Si nos relations commerciales sont normalement régies par le GATT, elles sont encore, pour ces deux pays, teintées par les vestiges de traités préférentiels bilatéraux, négociés pour la première fois à la Conférence d'Ottawa de 1932. On a récemment renégozié le Traité avec la Nouvelle-Zélande pour moderniser ses modalités préférentielles et les adapter aux méthodes commerciales actuelles. Des discussions similaires ont eu lieu avec l'Australie. Les préférences dont bénéficient encore ces deux pays sont minces, mais assez importantes quand même pour les sociétés privées

canadiennes à qui elles procurent un léger avantage sur le marché par rapport à leurs concurrentes américaines et européennes.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont négocié un traité de libre-échange dont les modalités sont actuellement appliquées et qui aura des effets sur les dernières préférences dont bénéficie le Canada. D'un autre côté, si le Canada et les États-Unis cherchent à resserrer leurs liens économiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande feront preuve, sans doute, d'un peu de compréhension.

Les relations commerciales avec les économies planifiées contribueront encore à la prospérité de régions et de producteurs particuliers, manufacturant surtout des produits finis. Le volume des échanges ne devrait pas tellement s'accroître, mais les possibilités d'expansion des exportations sont bonnes pour certains types de produits. Pour des économies planifiées, les possibilités de troc peuvent s'avérer plus prometteuses que les méthodes commerciales traditionnelles, car elles exigent une participation gouvernementale plus poussée qu'à l'ordinaire. L'Union soviétique est, depuis longtemps, un gros importateur de grain canadien et, avec les autres pays de l'Europe de l'Est, elle peut offrir des débouchés pour les biens manufacturés canadiens. Bien que le potentiel de ces marchés soit conditionné par les réalités politiques et les contraintes financières entre l'Est et l'Ouest, les occasions ne manquent pas de nouer des liens commerciaux solides, stables et sérieux avec les économies planifiées.

Bien qu'un certain nombre de pays à économie dirigée soient membres du GATT, leur participation constitue une anomalie, car le GATT suppose que le commerce est principalement une affaire privée qui peut être influencée par les politiques et les méthodes gouvernementales. Il cherche à limiter les interventions gouvernementales dans les transactions privées. Par contre, le commerce extérieur est un monopole d'État dans les pays à économie dirigée; par conséquent, il repose sur une base entièrement différente. La participation de ces pays au GATT n'a pas tellement d'effets sur leur politique commerciale. Dans la plupart des cas, on ne peut entrer sur leur marché qu'au moyen de négociations intergouvernementales. Le bilatéralisme, plutôt que le multilatéralisme, continue d'être la règle dans les relations commerciales avec ces pays.

Notes

1. La Communauté économique européenne, ou Marché commun, se composait, en 1984, des pays suivants : l'Irlande, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la Grèce, la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La Communauté a été créée à la suite de l'intégration, en 1965, des entités séparées, mais liées, qui existaient auparavant, à savoir : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), créée en 1952, la Communauté économique européenne (CEE), créée en 1957 par le Traité de Rome, et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), établie la même année. L'Association européenne de libre-échange, composée de la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Autriche, est liée à la CEE par des accords de libre-échange industriel. La Turquie et les pays du Maghreb sont liés par des traités d'association et sont considérés par certains comme membres en attente. Le Portugal et l'Espagne se joindront le 1^{er} janvier 1986 à la Communauté économique européenne. Les anciennes colonies européennes d'Afrique, des Antilles et du

Pacifique sont liées par la Convention de Lomé sur l'aide et le commerce. Différentes institutions unissent les éléments constitutants, notamment la Commission, le conseil des ministres, le Parlement européen et la Cour européenne. Pour le Canada, la Commission est l'organisme le plus important, puisqu'elle est l'organe exécutif de la Communauté. Elle est appuyée par une armée de bureaucrates à Bruxelles.

2. Canada, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 72.
3. L.D. Wilgress, *The Impact of European Integration on Canada*, Montreal Private Planning Association of Canada, 1962, p. 25.
4. Voir Robert A. Mundell, *Transcription*, Toronto, 8 décembre 1983, vol. 64, p. 13342-13353.
5. R.J. Wonnacott, « Notes extraites d'une allocution sur le projet de création d'une zone de libre-échange Canada-Japon » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
6. Les thèmes de cette section sont examinés plus en détails dans G.K. Helleiner, « Des possibilités à exploiter : les relations économiques du Canada avec les pays en développement »; et Margaret Biggs, « Les pays en développement dans le système international d'échanges commerciaux » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
7. Pour une analyse détaillée des politiques d'importation des textiles du Canada, voir M.M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
8. Roger Ehrhardt, *Canada Development Assistance to Bangladesh: An Independent Study*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1983.
9. Réal Lavergne, *Canadian Development Assistance to Senegal*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1985. À paraître.

Les choix qui s'offrent à nous

La récession du début des années 1980 et ses séquelles ont augmenté la dépendance du Canada envers les États-Unis, aux dépens de nos relations commerciales avec les autres pays. Les statistiques actuelles de commerce extérieur indiquent que cette tendance se maintiendra. En 1984, le commerce avec les États-Unis représentait 76,6 pour cent des exportations et 72,8 pour cent des importations canadiennes. Ces relations ont un côté positif : les États-Unis sont un client de qualité et nous achètent considérablement plus de produits manufacturés et de produits finis que nos autres partenaires commerciaux. En outre, ils sont une bonne source d'importations de qualité. Le côté négatif de ces relations, cependant, est qu'en raison des courants naturels d'exportation de nos produits manufacturés, nous dépendons énormément du marché américain et, qui plus est, des politiques commerciales du gouvernement des États-Unis qui, finalement, contrôle l'accès à ce marché.

La concentration du commerce extérieur—en particulier celle des exportations—peut être un sujet d'inquiétude pour un pays, comme elle le serait pour une simple entreprise. Une clientèle variée est gage de sécurité. Par contre, plus on commerce avec un partenaire et plus sûre et certaine doit être la relation avec lui. Nos rapports avec les États-Unis, cependant, ne sont ni sûrs ni certains, car, alors que les statistiques du commerce extérieur illustrent l'importance des États-Unis pour l'économie canadienne, l'inverse n'est pas tout à fait vrai. Notre pays est le plus important partenaire commercial des Américains. Il comptait pour 19,3 pour cent de leur commerce en 1983, mais il n'est pas perçu par eux comme aussi important, sur le plan de l'économie internationale, que la Communauté économique européenne (CEE) ou le Japon. Ce qu'il faut craindre vraiment, c'est que le Canada puisse être exagérément touché par une politique commerciale multilatérale des États-Unis qui aurait des conséquences pour tous ses partenaires commerciaux, mais plus particulièrement sur le Canada, à cause de notre concentration sur le marché américain.

Étant donné que le Canada maintient des relations commerciales étroites, dépendantes même, avec les États-Unis, nous ferions bien de nous assurer que notre politique commerciale favorise les industries qui sont concurrentielles sur le marché américain et qui peuvent y accéder sans se heurter à des mesures protectionnistes. Le Canada, étant plus petit, souffre encore de ne pouvoir soutenir la concurrence, situation que perpétue sa politique protectionniste. Le Canada a toujours eu pour objectif d'accroître ses exportations de produits manufacturés et finis, mais il n'atteindra pas facilement ce but en protégeant ses industries secondaires. Curieusement, de fortes industries sont plus le produit de marchés ouverts que de marchés protégés, car elles se consolident au contact de la concurrence étrangère.

La protection du commerce est, au Canada comme dans tout autre pays, essentiellement assurée par deux instruments : les barrières tarifaires et les barrières non tarifaires (BNT). En matière de tarifs douaniers, ceux du Canada et de ses principaux partenaires ne sont pas équilibrés : en 1987, les tarifs douaniers moyens américains sur les importations passibles de droits seront d'environ 4 à 5 pour cent (1 pour cent en moyenne pour le Canada en

raison du *Pacte de l'automobile* et du niveau élevé d'importations de produits primaires en franchise de droits), alors que les taux moyens du Japon et de la CEE varieront entre 5 et 7 pour cent. La moyenne des tarifs douaniers canadiens sur les importations passibles de droits sera de 9 à 10 pour cent. Ce qui n'apparaît pas dans ces moyennes, c'est le fait que les tarifs douaniers sont beaucoup plus élevés pour certains produits. Les tarifs moyens sont calculés sur une base commerciale « pondérée », ce qui signifie qu'ils sont influencés par le volume commercial de chaque article; or, ce volume est généralement plus important pour les articles exonérés de droits. Pour cette raison, on a tendance à sous-estimer les effets des tarifs douaniers sur les échanges. Néanmoins, il est probable que la protection tarifaire affecte l'économie canadienne bien plus que l'économie américaine, japonaise ou européenne, non seulement à cause des niveaux moyens des droits de douane, mais aussi en raison de la nature de la protection. Ainsi, certains tarifs douaniers canadiens, en particulier sur les machines, ne s'appliquent que si les mêmes articles sont fabriqués au Canada. Cette méthode peut créer beaucoup d'incertitude pour les importateurs canadiens de produits américains, par exemple, et elle étend automatiquement la protection tarifaire aux produits nouvellement mis au point, que la protection en soit nécessaire ou pas. En d'autres termes, on risque de décider qu'un secteur manufacturier important a besoin de protection, alors qu'il n'en est rien.

Le barème douanier reflète, également, l'hypothèse voulant que les entreprises canadiennes aient besoin de protection. Il est foncièrement difficile de comparer les barèmes douaniers de différents pays, mais on peut y arriver à peu près en examinant les droits de douane pour un « panier de produits ». Les barèmes douaniers sont des documents destinés à servir très longtemps et, à mesure de leur évolution, ils ont fini par viser, entre autres un « panier » de produits indéterminés, répartis en catégories, dans le dessein de protéger des articles qui n'ont pas encore été créés ni classifiés. Les droits frappant le « panier » fournissent ainsi une protection de base que l'on peut hausser ou, au contraire, baisser, une fois que le produit en question aura été classé.

Un exemple de « tarif » figure au tableau 4-3 d'où il apparaît que les taux canadiens sont constamment et, pour certains produits, sensiblement plus élevés que les taux américains. On peut trouver des exemples semblables dans les tarifs douaniers européens et japonais. Les taux élevés du panier canadien sont un legs de la Politique nationale et reposent sur l'hypothèse que les entreprises manufacturières canadiennes ont besoin de la protection qui leur est accordée par la politique commerciale canadienne. À l'heure actuelle, cependant, où l'économie industrielle est beaucoup plus développée, une telle protection tarifaire ne sert qu'à isoler les industries canadiennes du marché mondial, même quand elles n'en ont pas besoin pour être concurrentielles. De tels tarifs douaniers pénalisent les utilisateurs industriels et les consommateurs canadiens, en permettant à nos producteurs de hausser leur prix autant que le tarif douanier le leur permet. Dans quelques secteurs, les acheteurs étrangers de produits canadiens paient moins cher que les acheteurs locaux. La protection, surtout dans pareil cas, n'est plus justifiée. Le Canada aurait donc intérêt à réduire de tels tarifs par tous les moyens, en particulier ceux qui frappent les produits manufacturés.

TABLEAU 4-3 Comparaison des tarifs douaniers moyens entre le Canada et les États-Unis applicables au « panier » de marchandises

Produit	Article de ligne de tarif canadien	Tarif douanier canadien (%)		Tarif douanier américain (%)		Article de ligne de tarif américain comparable (TSUS) ^a
		1983	1987	1983	1987	
Produits de bois n.d. ^b	50600-1 NPF ^c ligne 46	12,1	9,2	6,6	5,1	207,00
Produits de fer ou d'acier, n.d.	44603-1 NPF ligne 29	13,9	10,2	7,6	5,7	657,25
Produits d'aluminium n.d.	35400-1 NPF ligne 29	13,9	10,2	7,6	5,7	657,40
Papier et carton de toutes sortes, n.d.	19700-1 NPF ligne 46	12,1	9,2	6,9	5,3	256,90 ^d
Produits de verre, n.d.	32615-1 NPF ligne 29	13,9	10,2	9,6	6,6	548,05
Articles de plastines, ^e n.d.	93907-1 NPF ligne 230	15,5	13,5	6,9	5,3	774,55
Machines, n.d.	42700-1 NPF ligne 46	12,1	9,2	4,4	3,7	678,50

Source : Canada, Revenu Canada, Douanes et Accise, *Tarif des douanes*, Ottawa, Division de la gestion des directives du ministère, 1984; *The International Customs Journal: United States of America*, 21 avril 1983; et *Annexe*, janvier 1984.

- a) TSUS = Tarif douanier des États-Unis;
- b) N.D. = non disponible ailleurs;
- c) NPF = Tarif de la nation la plus favorisée;
- d) En plus du papier et du carton, la catégorie américaine comprend également les articles fabriqués de pulpe et papier-mâché;
- e) Les plastines sont des produits fabriqués de plastique.

À l'instar de la protection tarifaire, les barrières canadiennes non tarifaires (BNT) ne se comparent pas à celles de nos partenaires commerciaux. Les États-Unis, la Communauté économique européenne, le Japon et le Canada utilisent des BNT, mais les trois premiers de ces pays en font usage plus que le Canada. Les États-Unis, par exemple, ont souvent recours à des droits de douane compensateurs ou antidumping, à des règlements administratifs et à des marchés gouvernementaux préférentiels, conformément à la politique *Buy America*. De telles BNT américaines ont plus d'effets sur le Canada et, en particulier, sur l'investissement au Canada, que nos BNT sur nos principaux partenaires commerciaux.

Voici deux exemples qui illustrent clairement les effets des BNT américaines sur le Canada. Le premier a trait aux droits compensateurs, lorsque les États-Unis se réservent la faculté d'appliquer des droits de douane spéciaux sur les importations de produits étrangers, qui auraient bénéficié de subventions de la part d'un gouvernement étranger. Cette méthode se veut

une contre-mesure justifiée à l'égard du commerce déloyal, mais elle-même prête le flanc à des abus, surtout lorsque les entreprises américaines en profitent pour harceler leurs concurrents étrangers, en les menaçant de poursuites en compensation. L'industrie canadienne du bois d'œuvre s'est récemment vu réclamer des droits compensateurs, et bien que le Canada ait eu gain de cause, le procès a été long et coûteux; cette même industrie est actuellement menacée de mesures envisagées par le Congrès, visant à limiter l'accès au marché américain du bois d'œuvre canadien. L'industrie de la pêche canadienne risque de subir le même sort, puisqu'un rapport publié fin 1984 par la *U.S. International Trade Commission* accuse le Canada d'avoir consenti des subventions aux producteurs, en particulier dans les provinces maritimes. Le résultat en est que, à tort ou à raison, les exportateurs canadiens de marchandises à destination des États-Unis sont menacés ou font l'objet de procédures légales coûteuses qu'ils n'ont pas les moyens d'éviter. Les entreprises canadiennes ou étrangères réfléchissent donc à deux fois avant d'investir au Canada, surtout si elles veulent exporter une grande partie de leur production aux États-Unis. De telles exportations, sont bien sûr, indispensables au fonctionnement efficace de toute grosse entreprise industrielle établie au Canada.

Les marchés gouvernementaux sont un autre exemple de BNT américaines qui désavantagent le Canada. Les États-Unis ont une loi générale appelée la *Buy America Act*, dont les dispositions ont été reprises dans divers textes de loi qui réglementent les achats des gouvernements des États ou du gouvernement fédéral. L'industrie canadienne des transports en commun, qui est internationalement concurrentielle, a particulièrement souffert de ces dispositions; en fait, pour pouvoir vendre leurs produits aux États-Unis, des entreprises comme Bombardier ont été obligées d'y installer des usines. De telles exigences réduisent nécessairement les investissements que peut faire au Canada une industrie canadienne « de classe mondiale », entraînant ainsi une perte d'emplois de haute qualité.

Les États-Unis ne sont certainement pas le seul pays étranger qui impose des BNT préjudiciables aux exportateurs canadiens. En fait, les producteurs canadiens connaissent bien la menace inhérente aux méthodes américaines, étant donné l'importance du marché des États-Unis pour leur prospérité. Les barrières non tarifaires appliquées aux autres marchés ont eu assez de succès pour diminuer l'importance de ces marchés quant aux produits finis, malgré des réductions tarifaires consenties. Des BNT, comme les contingentements à l'importation, les subventions et les droits de douane variables, prévalent à l'égard des produits de la pêche et des produits agricoles et servent sur les marchés européens et japonais de boucliers contre ces produits. La Communauté continue d'insister sur des normes difficiles à satisfaire et des méthodes d'achat obscures. Le Japon est le spécialiste des barrières invisibles, difficiles à prouver et impossibles à détourner, et il réussit à frustrer les exportateurs canadiens de produits manufacturés et agricoles. Même avec des produits compétitifs, l'accès aux marchés d'outre-mer n'est absolument pas garanti.

Il ressort clairement de ce bref examen des barrières tarifaires et non tarifaires que le Canada perd doublement au chapitre de la protection

commerciale. Nos produits manufacturés ne sont plus concurrentiels sur le marché intérieur et l'une des causes en est notre propre protection tarifaire. Par rapport aux pays qui ont de grands marchés intérieurs, nous souffrons également d'un climat d'investissement incertain et de la perte d'investissements créateurs d'emplois. Ces deux désavantages sont amplifiés par l'utilisation de BNT à l'étranger.

Le rendement manufacturier du Canada est une source d'inquiétudes supplémentaires. La balance commerciale de notre pays accusait traditionnellement un surplus d'exportations de produits agricoles, de matières premières et de produits fabriqués (c'est-à-dire semi-finis). Par contre, le Canada affiche un déficit important au chapitre des produits finis. Cependant, l'excédent au titre des matières premières et des produits finis était tel que notre gouvernement a pu se permettre une politique coûteuse de substitution des importations, conformément à sa politique nationale. À l'heure actuelle, une telle situation ne se justifie plus. La croissance réelle du commerce international est due aux produits manufacturés; comme l'a noté le Conseil économique du Canada, « [...] le commerce des aliments et des matières premières dans les économies de marché est approximativement 2,5 fois plus grand, en valeur réelle, qu'il y a deux décennies, alors que le montant correspondant de biens manufacturés est environ 5 fois [plus grand]¹. » Durant ce temps, le Canada, lui aussi, a accru sensiblement ses exportations de produits manufacturés et finis et, bien que nous soyons toujours largement déficitaires au chapitre des produits finis, ce déficit est beaucoup plus petit qu'en 1960, considérant le commerce extérieur total du Canada pour ce genre de produits². Étant donné que le commerce mondial de produits primaires n'augmentera vraisemblablement pas au cours de la prochaine décennie, il est évident que le Canada devra augmenter ses exportations de produits manufacturés, s'il veut garder sa place sur les marchés internationaux. Il est évident qu'un pays exporte ses produits pour pouvoir importer les marchandises qu'il veut. Si nous ne réussissons pas à accroître le volume de nos exportations de produits manufacturés au cours de la prochaine décennie, nous importerons moins et, par conséquent, notre mode de vie s'en ressentira. L'économie chancelante de la Grande-Bretagne montre l'importance de l'enjeu, car la lente croissance de sa productivité et l'érosion de sa position concurrentielle internationale, depuis trente ans, ont entraîné une détérioration correspondante de son mode de vie. Ce dernier, qui était l'un des plus élevés d'Europe au milieu des années 1950, est devenu, au milieu des années 1980, l'un des plus bas des pays membres de la Communauté économique européenne.

Ainsi, le rendement commercial du Canada dépendra, dans une grande mesure, de son rendement manufacturier qu'il ne sera pas facile d'améliorer. Ce secteur subit, de par le monde, une profonde transformation qui intensifie la concurrence pour tous les pays. La capacité industrielle mondiale s'est accrue et cette tendance se poursuivra dans l'avenir, à mesure que les pays en voie de développement augmenteront leur potentiel manufacturier. Dans certains domaines, la technologie moderne a entraîné des changements rapides pour des gammes de produits, dus en partie aux techniques de production, comme l'avènement de la robotique et, en partie, à l'évolution des

produits eux-mêmes. Donc, l'important c'est d'innover, d'augmenter rapidement la production et de s'assurer de nouveaux débouchés. Finalement, les progrès réalisés dans le domaine des transports internationaux font que les marchés intérieurs peuvent de plus en plus être desservis par l'étranger, ce qui force les entreprises, au Canada et ailleurs, à devenir plus concurrentielles, ou à battre en retraite devant la concurrence internationale. Les circonstances actuelles donnent aux entreprises les encouragements et la capacité d'accéder aux marchés étrangers, et elles ont fait disparaître certains des éléments naturels de protection, comme les difficultés de transport qui, auparavant, contribuaient à isoler les différents marchés. Le message est, encore une fois, qu'il y a de moins en moins de refuges et que la prospérité du Canada dépend finalement du pouvoir concurrentiel futur de son économie. Le Conseil économique du Canada a déclaré que le pouvoir concurrentiel du Canada allait, en grande partie, être déterminé par la politique commerciale que choisira notre pays au cours de la prochaine décennie :

Le taux de croissance à long terme de l'économie canadienne est largement déterminé par l'amélioration de sa productivité concurrentielle. Les projections actuelles suggèrent que de telles améliorations seront bien moindres pendant les années 1980 qu'à la fin des années 1960 et au début des années 1970 [...] on ne peut pas ne pas tenir compte du fait que la rigidité à la concurrence, et le sentiment et les méthodes protectionnistes ont augmenté dans l'économie ces dernières années, et freinent l'amélioration de la productivité³.

Les choix politiques

Les Canadiens devront faire un choix important : devront-ils poursuivre bilatéralement ou multilatéralement leur politique de commerce extérieur? Avant de décider, nous devons nous rappeler que les deux termes de cette alternative ne s'excluent pas nécessairement. Si nous prenons la bonne décision, nos choix seront complémentaires, et l'un fortifiera l'autre. Notre préférence marquée pour le multilatéralisme, qui caractérise nos politiques depuis quarante ans, est en partie une réaction contre le particularisme et le bilatéralisme des années 1920 et 1930. Certaines de ces forces sont toujours présentes et discernables, par exemple, quand nous essayons de trouver des solutions bilatérales à des problèmes difficiles d'importation, en appliquant des modalités ordonnées de commercialisation et des restrictions volontaires aux exportations. Cependant, le Canada recourt également à des politiques et à des instruments bilatéraux positifs, comme ceux qui permettent de régler des questions propres à deux pays ou bien d'ouvrir des débouchés entre deux pays, quand les autres États ne sont pas disposés à faire le pas. En fait, des instruments bilatéraux bien choisis peuvent servir de catalyseurs pour renforcer des institutions multilatérales.

Au cours des cinquante dernières années, le Canada a forgé, de pays à pays, des liens profitables avec de nombreux partenaires commerciaux. Ces liens sont officialisés dans des traités bilatéraux aussi bien que multilatéraux, si bien que, lorsque les gouvernements traitent de questions d'intérêts mutuels, ils peuvent s'engager par des accords bilatéraux ou multilatéraux, ou les deux. Étant donné les pressions qui s'exercent à l'heure actuelle sur les

institutions mondiales, nous pensons qu'à l'avenir les gouvernements recourront de plus en plus aux engagements bilatéraux. On a constamment entendu dire, dans les audiences publiques et dans les travaux de recherche de la Commission à quel point il importait que le Canada veille, par des accords bilatéraux sur une partie de ses intérêts, dans le cadre, bien sûr, du système multilatéral. Un chercheur, par exemple, a déclaré que l'évolution du milieu commercial international risquait de rendre le multilatéralisme moins efficace, comme instrument de politique commerciale, qu'il ne l'avait été par le passé. En particulier, le multilatéralisme peut priver le Canada des moyens propres à développer son économie interne et à faire face efficacement au nationalisme et au protectionnisme croissants des États-Unis. Le danger de la faiblesse éventuelle des institutions multilatérales est d'autant plus sérieux que, parmi tous les changements qui surviennent dans l'économie mondiale, l'attitude de plus en plus défensive de la politique américaine est celle qui risque de toucher le plus gravement le Canada⁴. En poursuivant ses objectifs économiques au cours des vingt prochaines années, le Canada devrait surveiller cet aspect de la situation mondiale.

À la suite des audiences qu'ils ont tenues dans tout le pays et de leur étude des nombreux mémoires qui leur ont été présentés, les commissaires pensent qu'il existe au Canada un consensus général sur les objectifs de la politique commerciale décrits par le gouvernement fédéral dans son document de politique commerciale de 1983⁵. On nous a répété à satiété que notre gouvernement devrait utiliser les instruments dont il dispose pour stimuler la croissance, l'efficacité, la productivité et le pouvoir concurrentiel de notre économie, et pour favoriser un milieu commercial international plus stable et plus ouvert. Nous avons entendu dire, également, que les producteurs canadiens avaient besoin de meilleurs débouchés, plus stables et plus sûrs, dans un plus vaste marché. De nombreux intervenants estiment que le marché canadien est trop petit pour permettre les économies d'échelle nécessaires à une amélioration de la productivité et de l'efficacité.

Les Canadiens ne sont pas d'accord sur la meilleure manière d'atteindre ces objectifs. Essentiellement, les arguments tournent autour de deux séries de questions : comment utiliser les instruments de politique commerciale pour obtenir une économie plus forte et plus concurrentielle? Comment obtenir de meilleurs débouchés qui soient plus sûrs sur les marchés étrangers? Ces deux questions, naturellement, ne sont pas distinctes. À une époque où l'accès au marché est largement le produit de négociations entre gouvernements, un pays doit payer le prix pour améliorer son accès aux marchés étrangers et ce, en ouvrant son propre marché au moyen d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux. Au Canada, comme partout ailleurs, on ne comprend pas toujours cela. D'autre part, il y a d'autres raisons d'augmenter ou de réduire les mesures de protection. Comme nous l'avons noté ci-dessus, l'économie canadienne est ouverte et dépendante du commerce, et notre politique industrielle a été dominée par notre politique commerciale.

Depuis longtemps, les économistes discutent des avantages du libre-échange pour les petites économies qui exercent peu d'influence sur les conditions de leurs échanges au niveau des marchés mondiaux. Un pays gagne en exportant les marchandises qu'il peut produire relativement bon marché par rapport au

reste du monde. Il devrait donc se spécialiser dans cette ligne de production et utiliser le produit de ses ventes sur les marchés mondiaux pour payer ses importations. Bref, un avantage comparatif, plutôt qu'absolu, devrait déterminer l'orientation de la politique commerciale. Au fil des ans, cependant, de nombreux Canadiens se sont vivement opposés à l'idée que notre économie puisse être essentiellement axée sur la production primaire, même si nous avons toujours cru que notre avantage comparatif reposait sur nos industries primaires. Aussi, nos politiques se sont-elles, en grande partie, efforcées de jeter une base industrielle solide au Canada.

Il importe plus que jamais que les Canadiens reconnaissent qu'il faut s'en remettre aux forces du marché pour déterminer l'orientation de notre développement économique. D'après un observateur bien informé :

Il est grand temps qu'en tant que Canadiens nous commençons à nous concentrer sur les choses que nous faisons le mieux, les choses où nous avons un avantage naturel, à cause de notre géographie, ou de nos ressources naturelles, et que nous cessions de vouloir remonter le courant tout le temps, à grand coût [...] non seulement [pour] les contribuables, mais aussi pour notre mode de vie. Nous avons trop souvent été à contre-courant [...] et il vaudrait bien mieux, pour nous, poursuivre des objectifs qui sont naturels en raison de notre situation géographique et de notre place dans le monde.

(Sénateur Van Roggen, transcription, vol. 2, Vancouver, 7 septembre 1983, p. 337-338.)

Le Canada ne tirera complètement parti de son commerce que s'il va dans cette direction. Les Canadiens doivent résister aux pressions favorables au protectionnisme économique; nous devons, au contraire, abaisser lentement nos barrières commerciales protectrices et, finalement, les faire disparaître au moyen de négociations bilatérales et multilatérales avec nos partenaires commerciaux.

Certains Canadiens ont cependant déclaré à la Commission qu'il fallait augmenter la protection et encourager le développement d'une industrie secondaire par substitution d'importations. Une telle orientation ferait usage de mesures protectionnistes comme les contingentements, les exigences de contenu canadien et les tarifs douaniers élevés, pour se défendre contre les effets du niveau élevé d'investissement étranger au Canada et du protectionnisme sur les marchés étrangers.

Dans son mémoire à la Commission, le professeur Abraham Rotstein, chaud partisan d'une telle stratégie de défense, a demandé que l'on cesse de se diriger vers une libéralisation des échanges, et que l'on donne une priorité absolue à l'élaboration d'une politique industrielle plus active⁶. Le premier élément d'une telle stratégie serait, d'après lui, la substitution des importations. Les commissaires examinent le problème de politique industrielle dans une autre partie de ce Rapport. Néanmoins, sans vouloir préjuger de ce point, nous voulons affirmer que nous ne recommandons pas le genre d'intervention massive proposée dans cette autre approche, bien que nous soyons convaincus de l'importance d'une coordination étroite des politiques industrielles et des politiques commerciales.

La substitution des importations serait une réaffirmation des principes de la politique nationale. Elle se traduirait par une certaine croissance

industrielle, surtout parce qu'elle encouragerait les sociétés étrangères à ouvrir des filiales au Canada pour éviter les barrières douanières canadiennes. De telles installations auraient probablement pour objectif de desservir uniquement notre petit marché canadien et, par conséquent, seraient inefficaces à l'échelle mondiale. Ce n'est pas la meilleure stratégie pour attirer l'investissement étranger au Canada. Si nous voulons des investissements étrangers, il faudrait que ces capitaux soient attirés par le potentiel productif de notre pays, et non par la possibilité de contourner des barrières douanières artificielles.

Un élément de la stratégie protectionniste consiste à dire qu'il faut consolider l'industrie canadienne avant d'ouvrir toutes grandes les portes à la concurrence étrangère ou de chercher de nouveaux débouchés à l'étranger. Il serait logique de s'assurer qu'on est capable de soutenir la lutte, avant d'entrer dans l'arène. Néanmoins, cette forme de préparation présente beaucoup d'inconvénients. Sans concurrence étrangère, les producteurs ne sont pas particulièrement incités à rivaliser sur le marché interne. L'ajustement est par conséquent retardé ou, souvent, n'a pas lieu. En outre, on ne sait pas comment les pays choisiraient d'élever un secteur ou l'autre de leur économie à l'échelle mondiale. La rationalisation interne pose une autre difficulté, puisque l'augmentation ou la réduction d'un secteur de production ne va pas sans frais. Lorsqu'on réduit l'importance d'un secteur par un moyen quelconque (en général indéterminé), la main-d'œuvre a moins de chance de trouver à s'employer, parce que ce processus ne permet pas de tirer profit des nouveaux débouchés étrangers. Par contre, les secteurs qui grandissent pour profiter de nouveaux débouchés mondiaux tablent sur l'hypothèse que le gouvernement finira par négocier une libéralisation des échanges. Les Canadiens croient-ils vraiment que la main-d'œuvre et le patronat travailleront efficacement dans ces conditions? Les commissaires pensent que non. Les avantages d'une rationalisation interne sont de loin plus grands, lorsque celle-ci va de pair avec une rationalisation internationale au moyen de négociations commerciales.

Une politique de substitution des importations cause encore d'autres problèmes. Elle est incompatible avec la tendance vers une politique de libéralisation multilatérale des échanges, que les pays industriels poursuivent, depuis quarante ans, en vertu de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Le Canada a traditionnellement considéré que de solides institutions multilatérales comme le GATT lui sont avantageuses; c'est pourquoi, il a toujours été un fervent partisan du GATT et des efforts qu'il déploie pour libéraliser le commerce international. En outre, une politique de substitution des importations dans un pays déjà industrialisé comme le nôtre provoquerait certainement des représailles, réduisant du même coup nos possibilités d'accès aux marchés étrangers, d'ici lors incertains, car nos partenaires commerciaux jugeraient que les industries et les emplois créés par substitution des importations leur ont été volés. Nous dépendons du commerce international et nous bénéficions considérablement de nos échanges avec les autres pays. Une politique canadienne de substitution des importations constituerait, par conséquent, une menace au système de commerce multilatéral et serait incompatible avec nos besoins et nos intérêts à long terme.

La Commission rejette donc, sans équivoque, toute politique résolue de substitution générale des importations. Nous pensons que le Canada devrait adopter des conditions d'échanges plus libérales, dont il tirerait profit à la longue, tant à l'intérieur qu'à l'étranger. D'après les commissaires, la question n'est pas de savoir si nous devrions ouvrir notre marché, mais plutôt de se demander comment, à quel rythme et en échange de quel accès aux marchés étrangers nous l'ouvrirons davantage. Une telle approche reflète également le désir de nombreux Canadiens de transiger dans un milieu commercial international plus stable et plus ouvert. Nous avons entendu un grand nombre de propositions intéressantes et originales offrant des solutions. Pour simplifier notre analyse et notre présentation, nous les regrouperons en trois principales catégories.

Le Canada pourrait :

- conserver sa politique actuelle en maintenant le niveau et le genre de protection actuel, tout en faisant des efforts sélectifs pour améliorer l'accès aux marchés étrangers et en protégeant l'industrie par des mesures adaptées à chaque cas.
- participer activement à une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et de garantir notre accès aux marchés étrangers, d'ouvrir le nôtre, et de consolider le cadre juridique du commerce international.
- prendre l'initiative pour éliminer les barrières douanières au niveau multilatéral et engager des négociations avec le gouvernement des États-Unis, afin de parvenir à un accord visant à réduire sensiblement les barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays.

Les commissaires se rendent compte, naturellement, que le regroupement en trois catégories des choix quotidiens que les gouvernements doivent faire est un peu artificiel, car d'une part la réalité n'est jamais aussi nette et, d'autre part, il n'y a aucune raison qu'une méthode d'approche exclue tous les éléments d'une autre. Néanmoins, nous pensons que les distinctions entre ces trois solutions sont suffisamment marquées pour nous permettre d'entrevoir leurs avantages et leurs inconvénients pour le Canada, à court terme et jusqu'à la fin du siècle.

La première solution consisterait donc à maintenir le *statu quo*. Ce serait, politiquement parlant, la plus tentante, car elle ne nécessite aucune mesure nouvelle. Elle est aussi problématique, parce qu'elle risque de laisser le Canada trop longtemps aux prises avec deux politiques commerciales incompatibles : la traditionnelle politique de protectionnisme et de développement issue de la politique nationale, par opposition à celle, plus moderne et multilatérale, de libéralisation que favorise le GATT. Le problème est que cette transition a maintenant atteint le stade où les manufacturiers canadiens sont démunis devant la concurrence étrangère, ou bien n'ont pas suffisamment accès aux marchés étrangers. Le maintien de cette politique équivaudrait à priver le Canada, à l'avenir, des avantages économiques d'un secteur d'exportations plus productif. Si nous conservons notre politique actuelle, notre économie risque de stagner. Nous pourrions, bien sûr, réduire peu à peu notre niveau actuel de protection, en continuant à participer aux négociations commerciales multilatérales, mais à défaut d'une libéralisation énergique des

échanges, cette évolution sera trop lente pour nous permettre de demeurer concurrentiels.

Il est difficile de se cramponner au *statu quo* : un pays doit relever avec succès de nouveaux défis, sinon il décline. Également, une politique commerciale de *statu quo* présente des difficultés d'application. Il serait difficile, en effet, de résister aux pressions protectionnistes, et déjà certains indices montrent que la résistance a faibli. En juin 1984, le gouvernement du Canada a passé la Loi sur les mesures spéciales d'importations, portant, entre autres, sur les droits de douane compensateurs, les mesures de sauvegarde d'urgence et autres BNT. L'objet de cette loi est de faciliter le recours aux mesures de protection d'urgence. Par exemple, les critères relatifs aux préjudices ont été assouplis, afin de permettre aux tribunaux de condamner plus facilement les producteurs étrangers, en invoquant pour motif des importations préjudiciables. En outre, le nombre de critères permettant l'imposition de droits de douane compensateurs et antidumping a été élargi pour protéger les producteurs du Canada aux prises avec la concurrence de produits importés. D'autres modifications ont donné au gouvernement plus de souplesse pour diriger le commerce. Tout cela aura probablement pour effet de limiter les importations étrangères. Cette loi illustre le genre de protectionnisme qui se dessine au nom de « l'équité » des échanges et qui devient possible en l'absence d'un engagement non équivoque en faveur d'une libéralisation du commerce.

Finalement, comme nous l'avons noté, politique commerciale et politique industrielle sont inextricablement liées. Ceux qui préfèrent une politique commerciale plus ouverte sont généralement favorables à une politique industrielle concurrente, axée davantage sur le marché. Les commissaires sont d'avis que le *statu quo* pourrait nous conduire très rapidement, au cours des quelques prochaines années, à réclamer l'institution d'une économie planifiée. Ce degré d'intervention, cependant, n'est pas compatible avec l'orientation de la politique industrielle que nous avons exposée ailleurs dans ce Rapport. Nous pensons qu'une politique industrielle plus interventionniste ne se justifierait que si l'avenir s'assombrit beaucoup plus que nous ne le prévoyons. Autrement, une politique industrielle mettant l'accent sur l'efficacité et l'excellence faciliterait bien la réalisation des grands objectifs du Canada. En général, donc, et bien que le maintien du *statu quo* soit tentant, les avantages d'une telle solution n'en compenseraient certainement pas les inconvénients.

Le *statu quo* risque également de se révéler un moyen insuffisant pour ouvrir aux producteurs canadiens des débouchés plus sûrs et plus lucratifs sur les marchés étrangers, en particulier le marché américain. Depuis 1947, le Canada a généralement participé à des négociations commerciales multilatérales pour obtenir des débouchés étrangers. Cette orientation a le plus contribué à améliorer et à garantir des débouchés pour nos produits et à assurer l'ordre, la stabilité et la prévisibilité de nos relations commerciales. Leur participation active au système multilatéral a permis aux Canadiens de bénéficier d'une distribution plus efficace des ressources de notre pays, à l'échelle mondiale.

Une deuxième solution pour le Canada serait de s'embarquer dans une politique délibérée et énergique de libéralisation des échanges, afin de rendre notre secteur manufacturier plus concurrentiel et de multiplier nos débouchés

étrangers. En raison de la protection traditionnelle liée à la politique nationale, le Canada s'est retrouvé avec une base industrielle manufacturière, dont la plus grande partie se destine au petit marché intérieur canadien. De plus en plus, sa production se révèle insuffisante pour soutenir la concurrence mondiale. Les problèmes les plus graves de l'industrie canadienne sont l'absence de spécialisation et la fabrication de produits en petites quantités. Parmi les autres problèmes, il y a l'absence d'innovation attribuable au fait que notre économie est dominée par des filiales d'entreprises étrangères. Ces problèmes de production ne sont pas nouveaux au Canada; en fait, on en parle constamment dans les rapports du gouvernement et dans les études sur notre économie.

L'économie canadienne a rapidement besoin d'augmenter ses échelles de production et d'améliorer sa productivité. Les négociations commerciales multilatérales sont un moyen parmi d'autres d'atteindre cet objectif. La libéralisation des échanges entraînerait la restructuration et la rationalisation nécessaires à l'industrie canadienne, grâce à l'augmentation de la concurrence étrangère. En devenant plus concurrentiels et en accédant plus facilement aux marchés mondiaux, les fabricants canadiens seront plus aptes à survivre dans un milieu commercial mondial plus compétitif. Finalement, c'est seulement à travers une économie interne plus concurrentielle que le Canada pourra créer les emplois nécessaires pour lutter contre le chômage.

L'histoire, même celle de notre pays, offre une foule d'exemples sur le pouvoir de la libéralisation des échanges. L'abolition des *Corn laws* en 1846 fit entrer la Grande-Bretagne dans sa période de croissance économique la plus rapide. La crise désastreuse des années 1930 a été aggravée et prolongée par le protectionnisme, alors que la croissance économique rapide des pays occidentaux industrialisés, entre le milieu des années 1950 et les années 1970, était en partie due à l'influence libéralisatrice des négociations du GATT. Bien que les commissaires ne veuillent pas trop pousser cette conclusion, ils notent, cependant, que le déclin de la croissance économique, qui a commencé en 1973, a coïncidé avec l'adoption de politiques plus protectionnistes et une baisse d'influence du GATT. Les années 1930 aussi bien que les années 1970 ont vu la « faillite » des politiques protectionnistes. Au Canada, nos secteurs les plus forts et les plus énergiques sont ceux qui sont le mieux intégrés aux marchés mondiaux, c'est-à-dire ceux qui se réclament des niveaux de protection les plus bas et font face à des barrières peu élevées sur les marchés d'exportation.

Cependant, les négociations multilatérales deviennent de plus en plus compliquées et longues. On essaye actuellement de voir sur quelle base on pourrait amorcer une nouvelle ronde de négociations du GATT. Celles-ci porteraient sur l'élaboration d'un nouveau code de droit commercial international et sur la réduction des barrières au commerce international. Ces discussions seraient dans l'intérêt du Canada, mais les résultats de négociations futures du GATT ne sont *pas* encore pour demain. L'organisation d'une nouvelle ronde est un processus compliqué et, pourtant, elle serait principalement axée sur les intérêts de trois ou quatre grands protagonistes : les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), le groupe des pays moins développés et le Japon. Le Canada est un joueur important mais notre

pays ne fixe pas l'ordre du jour pas plus qu'il ne détermine les résultats. Aucune question n'a rallié jusqu'ici une majorité quelconque. Une fois les négociations engagées, elles vont très lentement et ne débouchent pas nécessairement sur des solutions à des problèmes typiquement canadiens, surtout s'ils se rapportent à notre commerce avec notre partenaire commercial le plus important.

Le multilatéralisme, à l'exclusion de toute autre solution, ne permettrait peut-être pas au Canada d'améliorer son accès au marché le plus important. La croissance de nos exportations à destination des États-Unis est due à notre proximité, à nos liens étroits inter et intra-sociétés, et à l'ouverture relative de ce marché par rapport à celui de nos autres principaux partenaires commerciaux : la Communauté économique européenne et le Japon. L'accessibilité même du marché américain, par rapport à celle des autres pays, signifie que les États-Unis ne devraient probablement pas élargir beaucoup plus leurs politiques multilatérales, sans s'assurer que la Communauté économique européenne et le Japon en fassent autant. Nous avons intérêt à négocier notre accès au marché américain conjointement avec ces deux partenaires amis, nous risquons également de voir l'Europe et le Japon ouvrir, à notre détriment, leurs marchés aux exportations américaines.

Une troisième possibilité consisterait à essayer d'obtenir les avantages de l'approche multilatérale, de faire une politique de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Pareille mesure radicale prêterait le flanc à une forte controverse. Même si le public semble favoriser à l'heure actuelle une libéralisation des échanges avec les États-Unis, le Canada aurait beaucoup de difficultés à négocier un accord acceptable. D'après les commissaires, la deuxième et la troisième solutions devraient faire l'objet d'un examen très attentif. Notre propre analyse est exposée dans les deux chapitres qui suivent.

Notes

1. Conseil économique du Canada, *L'amorce de redressement*, XX^e exposé annuel, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 19-20.
2. *Ibid.*, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 99.
3. *Ibid.*, *L'amorce de redressement*, XX^e exposé annuel, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 95.
4. Voir John M. Curtis, « L'orientation de la politique commerciale canadienne dans une économie mondiale en évolution » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
5. Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 1980 : document de travail*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
6. Voir Institut canadien de politique économique, mémoire, février 1984. Ce mémoire a été publié par la suite. Voir Abraham Rotstein, *Rebuilding from Within: Remedies for Canada's Ailing Economy*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.



Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Introduction 305

Les réalisations du GATT 306

Les problèmes du GATT 307

Note 315

Les perspectives offertes par de futures négociations 316

Conclusions 322

Notes 323



Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Introduction

La Commission est fermement persuadée qu'un contexte commercial plus libéral exposera les producteurs canadiens aux effets bénéfiques d'une concurrence internationale accrue et permettra à notre pays d'avoir plus facilement accès aux marchés extérieurs. Simultanément, les Canadiens doivent chercher à mieux assurer l'accès dont ils bénéficient déjà, afin d'atténuer le plus possible les incertitudes que pourraient éprouver les entreprises canadiennes, qui cherchent à se développer par l'exportation. Dans ce contexte commercial plus libéral et plus sûr, nos exportateurs pourront, grâce à un accès plus facile, exploiter à fond les possibilités que l'économie globale offre au Canada.

Depuis 1947, le moyen auquel le Canada a eu le plus recours, pour améliorer et assurer son accès aux débouchés extérieurs et pour libéraliser graduellement l'accès à son propre marché, a été celui des négociations multilatérales dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Nombre de Canadiens ont la conviction que le GATT nous a été profitable en élargissant notre accès aux marchés extérieurs et en assurant la discipline du commerce international, fournissant ainsi une certaine garantie d'accès aux débouchés internationaux. Le GATT a également fourni un cadre pour la libéralisation ordonnée de notre marché intérieur, permettant ainsi à notre économie de devenir plus compétitive. La Chambre de commerce du Canada, intervenant devant la Commission, a résumé la question en ces termes :

Étant donné qu'il dépend énormément du commerce international et que son marché domestique est beaucoup plus restreint que celui de la plupart des autres pays industrialisés, le Canada doit compter sur un climat commercial libre et ouvert. Il est donc de son intérêt que les organismes multilatéraux comme le GATT survivent et soient renforcés.

(Chambre de commerce du Canada, mémoire, le 3 octobre 1983, p. 19.)

Lorsqu'on évalue les options qui s'offrent aux Canadiens pour les prochaines années en matière de politique commerciale, il faut tenir compte tant des avantages que nous a déjà valu notre participation au GATT que de nos perspectives d'avenir. À quel point pouvons-nous élargir notre accès aux marchés internationaux grâce au GATT? À quel rythme et avec quel degré de certitude?

Les réalisations du GATT

Le GATT a hérité d'un lourd passif, constitué par des droits de douane élevés et souvent discriminatoires, eux-mêmes renforcés par une multitude de barrières non tarifaires (BNT), également utilisées de façon discriminatoire. Les représailles et les mesures de rétorsion étaient les moyens employés normalement pour régler les contentieux entre pays. Sept séries ou « rondes » de négociations ont eu lieu dans le cadre du GATT, depuis la conclusion de l'*Accord général* en 1947. Le Canada y a participé activement. De la deuxième à la cinquième série, les réductions tarifaires ont été relativement modestes. Par contre, les négociations couramment appelées le *Kennedy Round* et le *Tokyo Round* ont débouché sur des diminutions importantes des droits de douane. Les droits qui frappent les produits industriels dans les pays développés sont probablement plus faibles de nos jours qu'ils ne l'ont été depuis la fin des années 1870, et nettement moins élevés qu'au cours des années 1930 (par exemple, la moyenne des droits s'établissait à 50 pour cent aux États-Unis pendant les années 1930, tandis qu'après la mise en application complète des réductions convenues lors du *Tokyo Round*, les droits de douane moyens sur les produits industriels seront de cinq pour cent). De plus, à peu près tous les droits de douane qui frappent les produits industriels et les produits de la pêche, de même qu'un grand nombre de produits agricoles, sont « gelés ». C'est-à-dire qu'un pays ne peut les majorer que s'il les renégocie, en versant un dédommagement ou en s'exposant à des représailles. Les rondes de négociations du GATT ont eu un effet cumulatif appréciable, notamment en habituant les pays à négocier et à agir sur le plan multilatéral et en donnant à chaque étape un nouvel élan en faveur d'une libéralisation plus poussée des échanges.

Le GATT a également permis de progresser dans l'abolition des barrières non tarifaires (BNT) ou, lorsque ces dernières sont justifiées, dans leur assujettissement à une plus grande discipline internationale et dans l'amenuisement du recours abusif aux BNT. Au début des années 1960, les pays d'Europe et le Japon, entre autres, ont abrogé leurs restrictions quantitatives par milliers. Ce résultat remarquable a permis de libéraliser sensiblement le commerce. Les accords du *Tokyo Round* en matière d'évaluation, de dumping, de barrières techniques, d'achats publics, de subventions, de mesures compensatoires et d'octroi de licences d'importation ont réduit dans une large mesure le risque que ces moyens soient utilisés pour restreindre les échanges commerciaux. À mesure que les observateurs auront une plus juste perception des choses, les accords relatifs aux obstacles techniques et aux marchés publics—qui font entrer pour la première fois ces catégories de barrières dans le champ d'application du GATT—seront

probablement considérés comme ayant apporté une importante contribution à la libéralisation des échanges. Le commerce des produits industriels, de la plupart des produits de la pêche et de certains produits agricoles est maintenant plus libre de BNT qu'il ne l'a été depuis les années précédant la crise. Chose tout aussi importante, le GATT a commencé à établir des règles de droit pour la conduite des relations commerciales internationales. Le système d'arbitrage des différends met les parties sur un pied d'égalité, peu importe leur puissance, et permet généralement d'aboutir à un règlement rapide et équitable.

Les pays développés à économie libérale offrent maintenant, dans l'ensemble, un accès plus libre à leurs exportations mutuelles qu'ils ne l'ont fait depuis le début du siècle. De plus, il y a maintenant beaucoup moins de risques que cet accès soit limité, voire supprimé, par l'imposition de droits de douane ou d'autres obstacles au commerce. Depuis l'établissement du GATT, les échanges commerciaux internationaux ont fait plus que sextupler en valeur. Pendant la majeure partie de cette période, la plupart des pays développés à économie de marché, dont le Canada, ont vu leurs exportations croître plus rapidement que leur économie. La libéralisation des échanges sous l'égide du GATT a été la base de l'expansion du commerce international et de la croissance des pays industrialisés.

Le Canada doit absolument disposer d'un accès stable aux marchés extérieurs, notamment à ceux des États-Unis, de la Communauté économique européenne (CEE) et du Japon, tout en ayant la possibilité de négocier l'élargissement de ses débouchés extérieurs à des conditions raisonnables. La meilleure façon d'assurer cet accès est de l'inscrire dans une convention qui s'efforce de traiter les parties sur un pied d'égalité. Si on les évalue à la lumière de ces critères de base, les réalisations du GATT ont été sans équivalent et peuvent généralement être jugées satisfaisantes, sinon dans l'absolu, du moins en comparaison avec le passé. Sans le GATT, le Canada n'aurait probablement pas vu ses exportations augmenter plus vite que son économie intérieure depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les problèmes du GATT

S'il a joué un rôle-clé dans l'abaissement des barrières tarifaires et dans l'expansion du commerce extérieur après la Seconde Guerre mondiale, le GATT se trouve maintenant à une étape difficile de son évolution. Le nombre des parties à l'Accord a augmenté, de sorte que les négociations sont moins faciles à mener. Le GATT n'est plus – et il faut s'en réjouir – le « petit cercle » des 23 pays qui avaient conclu l'*Accord général* initial en 1947. En fait, c'est une chose bien différente de négocier simultanément avec 100 pays ou plus, et c'est parfois le plus petit dénominateur commun qui semble déterminer l'issue des délibérations du GATT. Une part plus importante du commerce est maintenant régie par des limitations volontaires des exportations; les ententes de commercialisation ordonnées ont vu leur nombre s'accroître et le contingentement est devenu plus fréquent. Les questions qui intéressent aussi bien le Canada que ses principaux partenaires commerciaux n'ont pas toujours été étudiées à fond, en raison de notre incapacité collective à

convaincre toutes les parties à la négociation de la validité des solutions de rechange proposées.

La question pour les Canadiens consiste maintenant à déterminer quels avantages, sous forme d'un accès élargi et plus sûr aux marchés internationaux, le GATT peut encore leur offrir. Comme d'autres pays, le Canada est conscient depuis longtemps de la nécessité de promouvoir une évolution graduelle vers un contexte plus libéral des échanges commerciaux. Cependant, les propositions de libéralisation se heurtent à l'heure actuelle à un mouvement en faveur d'une limitation plus stricte des importations et de la protection des activités existantes afin de préserver l'emploi. Un système économique international reposant sur la spécialisation et la libre circulation des biens et des services limite le droit de chaque pays à poursuivre ses objectifs et politiques propres. En cette fin de siècle, les Canadiens doivent se poser sérieusement la question de savoir si l'approche multilatérale de la libéralisation des échanges offre des perspectives suffisamment prometteuses à leur économie.

On ne peut tenir pour acquis que les règles de droit telles qu'elles existent et la volonté politique qui les sous-tend continueront à caractériser le commerce international et l'ordre économique global. Dans nombre de pays, les pouvoirs publics intensifient leurs interventions dans l'économie intérieure; ils élaborent toutes sortes de « stratégies » de développement industriel et agricole qui, dans bien des cas, se ramènent à des programmes d'aide qu'il est nécessaire de défendre en contrôlant les importations concurrentielles. Aussi, certains gouvernements, et notamment ceux des grands pays, ont-ils actuellement tendance à considérer les règles économiques et commerciales internationales comme des prolongements de leur politique intérieure — comme des règles à observer uniquement lorsqu'elles s'accordent à cette politique et qui, dans le cas contraire, peuvent être modifiées ou contournées.

Les grands principes incorporés dans l'*Accord général* visaient initialement à instaurer un cadre pour la conduite des relations commerciales, pour les négociations périodiques afin de réduire les obstacles aux échanges et pour l'infléchissement de la politique commerciale des parties, dans le sens de la libéralisation. La volonté d'imposer une certaine discipline afin de préserver les réductions tarifaires obtenues a été, au fil des années, l'une des influences qui ont modifié progressivement le caractère du GATT. Cette transformation s'est manifestée tout particulièrement au cours du *Tokyo Round*, lorsque les participants à l'Accord ont déployé des efforts concertés, afin de traduire ces principes généraux en règles et en procédures détaillées. Cela a malheureusement eu des effets secondaires imprévus. Au lieu de continuer à promouvoir l'élimination des obstacles au commerce, le GATT consacre maintenant certaines barrières, tant qu'elles sont établies d'une certaine façon, conformément à des règles précises. Cela a incité certains États membres, qui n'avaient pas recouru jusque-là à certaines catégories de barrières commerciales, à se doter de tout l'arsenal des moyens autorisés par le GATT pour se défendre contre les autres membres. Le Canada n'a pas fait exception. Jusqu'en 1977, notre pays n'avait pas de méthode établie pour imposer des droits compensateurs. Il s'est doté depuis d'un système bien élaboré qui est

entièrement conforme aux règles du GATT, mais pas nécessairement dans le meilleur de nos intérêts. Ainsi, en raison des efforts déployés par les membres pour imposer une certaine discipline, les négociations du GATT ont été directement à l'origine de l'apparition de nouvelles barrières commerciales dans des pays qui, jusque-là, ne les avaient pas jugées nécessaires.

De façon générale, le GATT a permis d'enregistrer des progrès appréciables dans l'abaissement des barrières tarifaires. Celles qui restent en vigueur sont souvent les plus difficiles à négocier, notamment au plan multilatéral. Les questions de politique commerciale qui font problème actuellement ne portent pas tant sur les droits de douane que sur les barrières non tarifaires (BNT). Cette forme de protection est extrêmement difficile à déceler et à surveiller, puisqu'elle est bien souvent inséparable de la politique intérieure suivie par le pays considéré. Les dispositions du GATT en matière de BNT ne font qu'énoncer des principes généraux, sans règles bien précises. C'est lors du *Tokyo Round* qu'on a essayé pour la première fois d'assujettir les BNT à un ensemble complet de règles, mais le processus est loin d'être achevé et certains des codes applicables laissent encore à désirer.

Une question étroitement liée au dossier des BNT est celle des modalités de règlement des litiges dans le cadre du GATT. En cas de différend, les pays membres sont tenus de mener des consultations bilatérales; si ces dernières ne donnent rien, ils peuvent demander qu'un groupe spécial soit saisi de l'affaire. Cette méthode a produit d'assez bons résultats tant qu'on s'entendait généralement sur le bien-fondé d'une libéralisation du commerce international, mais un certain nombre de problèmes sont apparus dernièrement, notamment l'absence de modalités efficaces de surveillance et d'exécution, le recours plus fréquent à des mesures de protection non prévues par le GATT et le non-respect des recommandations des groupes spéciaux du GATT. Ces problèmes peuvent tous être rattachés à des divergences croissantes de vues entre les participants au sujet de la nature et de l'objet du GATT. Depuis le *Kennedy Round*, on constate que les pays ont tendance à régler bilatéralement leurs litiges commerciaux, hors du GATT. Cette tendance, qui affaiblit le principe de non-discrimination du GATT, a conduit les Canadiens à craindre pour le maintien d'un accès sûr aux marchés internationaux.

L'une des grandes caractéristiques de fonctionnement du GATT est la volonté de maintenir un équilibre global des avantages entre tous les participants, par l'application du principe de réciprocité. Si un membre s'estime lésé, les dispositions de règlement des litiges du GATT lui permettent de rechercher un nouvel équilibre, que ce soit au plan bilatéral ou par des initiatives collectives. Le GATT est donc une institution politique dynamique régie par un ensemble de règles, dont aucune n'a de valeur absolue et plusieurs sont ambiguës. Son dynamisme joue cependant en faveur des membres les plus puissants, qui peuvent se permettre d'adopter des mesures susceptibles de nuire à un pays plus petit, en sachant bien qu'ils n'ont guère de représailles à craindre. Si une mesure est contestée, elle reste en vigueur jusqu'à ce que la procédure de règlement des différends soit parvenue à son terme. Si le pays qui a contesté la mesure obtient gain de cause, une grande puissance récalcitrante peut y apporter des aménagements mineurs et déclencher de nouveau la procédure de règlement. Inversement, les grands

pays ont toute facilité pour prendre des mesures de rétorsion contre une puissance moindre dont ils jugent la politique néfaste à leurs intérêts, obligeant de nouveau ce pays à recourir à la procédure de règlement des différends.

Les démêlés du Canada avec la Communauté économique européenne (CEE), au sujet des exportations canadiennes de bœuf de première qualité, de plomb, de zinc et de papier-journal vers la CEE, illustrent bien cet état de choses. Le cas du papier-journal est particulièrement instructif. À la suite de négociations avec les pays scandinaves, la Communauté avait jugé qu'il serait avantageux de réduire un contingent en franchise de droits, gelé en faveur du Canada, pour le papier-journal. Le Canada contesta à plusieurs reprises cette initiative de la CEE et un groupe spécial du GATT lui donna raison; cependant, pour ne pas trop aigrir les relations avec la Communauté, notre gouvernement finit, pour régler le contentieux, par accepter un contingent moins élevé que celui que nous avons « payé » lors de la série précédente de négociations multilatérales. La Communauté a manifestement jugé que ses engagements envers les pays scandinaves en matière de libre-échange et son désir de limiter l'accès qu'elle accordait au papier-journal de l'étranger passaient avant ses relations avec le Canada ou ses obligations envers le GATT.

Un troisième grand problème est celui de l'intégration des pays moins développés (PMD) dans le système du GATT. Ces pays n'ont pas le pouvoir d'infléchir les négociations en leur faveur. C'est la taille du marché qui sert d'atout dans les négociations au GATT. Or, les PMD n'ont ni un marché suffisamment important ni le désir, à ce qu'ils ont montré, d'en ouvrir l'accès aux autres pays afin de jouer les cartes, si limitées soient-elles, dont ils pourraient disposer dans une négociation. Leur perception du système d'échanges commerciaux et de paiements depuis la Seconde Guerre mondiale diffère complètement de celle qu'en font les pays développés, d'où une approche différente de la négociation. La vigueur future du système commercial multilatéral dépend toutefois de l'appui et de la participation sans réserve de tous les pays membres – faute de quoi des clivages apparaîtront entre les catégories de pays en fonction de leurs intérêts particuliers.

Le GATT n'existe pas hors de la volonté de ses membres, pas plus qu'il ne peut aboutir à des décisions qui leur sont insupportables. Le GATT n'est ni un mécanisme judiciaire, ni un organisme d'exécution de la loi, mais l'incarnation de la volonté collective des États membres. Il représente le résultat cumulatif d'un grand nombre de négociations importantes ou secondaires, qui ont porté aussi bien sur les grandes règles que sur des concessions commerciales précises. Si la discipline s'y est relâchée, c'est que les participants n'ont pas jugé bon d'y adhérer.

Le GATT ne se limite pas, loin de là, aux 38 articles de l'*Accord général*. Il comprend aussi :

- des listes tarifaires détaillées, modifiées par sept séries de négociations générales et nombre de négociations particulières menées dans l'intervalle;
- les protocoles d'accession et d'association, qui énoncent les conditions précises appliquées par les membres qui s'écartent de l'*Accord général*;
- les codes et ententes accessoires négociés à l'occasion du *Kennedy Round* et du *Tokyo Round* et auxquels les membres du GATT n'ont pas tous adhéré;

- les *Instruments de base et documents divers* dont les 31 volumes (1985) regroupent près de quarante années d'expérience, d'ententes, d'interprétations, de conclusions des groupes spéciaux, de rapports de groupes de travail et de conventions;
- l'*Arrangement multifibres*, une entorse organisée à la discipline de l'article XIX, qui permet aux 52 États participants d'appliquer un contingentement discriminatoire au commerce du textile et du vêtement;
- diverses autres dérogations et dispenses, notamment au titre de l'article XXIV, qui établissent des unions douanières, des marchés communs et des zones de libre-échange discriminatoires.

En résumé, le GATT est devenu au fil des années un système des plus complexes, caractérisé par des niveaux divers d'engagement et de participation. Il est loin de représenter un code bien établi de règles internationales appliquées par tous ses membres de façon non discriminatoire.

L'opinion des divers États membres sur les objectifs du GATT a évolué à tel point qu'on ne s'entend plus sans mal sur les mesures qui devraient ou non être prises dans le cadre du GATT. Il est particulièrement important pour le Canada de comprendre l'attitude que nourrissent envers le GATT les États-Unis, la Communauté économique européenne, le Japon et les PMD pris collectivement.

Les États-Unis ont longtemps profité de leur rôle moteur au sein du GATT. Ils voyaient dans cette institution le meilleur moyen de gérer leurs relations commerciales nombreuses et variées. Étant à l'origine de nombre de questions qui dominent actuellement l'ordre du jour en matière de commerce international, les États-Unis tiennent beaucoup à donner un second souffle au GATT par une nouvelle série de négociations multilatérales. Cependant, alors qu'autrefois la participation américaine au GATT s'inspirait autant de considérations d'ordre politique et stratégique que de raisons économiques et commerciales, ces dernières sont maintenant beaucoup plus importantes. Les États-Unis se jugent victimes de leur générosité passée. D'après eux, leur marché est plus ouvert que celui de tous leurs partenaires commerciaux, leur économie plus vigoureuse et leur monnaie plus forte; ils considèrent aussi leur déficit commercial comme intolérablement élevé. Aussi mettent-ils beaucoup d'espoir dans une nouvelle série de négociations du GATT, non seulement pour réformer cette institution, mais aussi pour corriger les déséquilibres qui sont apparus en son sein. Les États-Unis ne considèrent plus que faire le premier pas leur donne un avantage stratégique. Ils ne sont plus disposés à libéraliser l'accès à leur marché, à moins d'avoir la certitude que les autres pays feront de même et qu'une discipline mieux observée permettra de lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Il est révélateur que les États-Unis, tout en exerçant des pressions en faveur d'une reprise rapide des négociations, n'ont pas pour objectif une réduction des tarifs, comme c'était le cas lors des négociations antérieures.

La participation des États-Unis au GATT, bien que généralement éclairée et favorable à la libéralisation des échanges, n'a pas toujours été dépourvue d'arrière-pensées. Ils se sont parfois servis du GATT pour faire légitimer sur le plan international certaines de leurs politiques commerciales. Étant donné leur influence prépondérante, ils sont généralement parvenus à leurs fins, que

ces politiques soient ou non dans l'intérêt de tous les membres. C'est à la suite de la demande des États-Unis, qui voulaient être dispensés de leurs obligations en matière d'importations agricoles, que le GATT est devenu incapable de mieux faire respecter la discipline dans le commerce des produits agricoles. Ce sont encore les États-Unis qui ont parrainé l'*Arrangement multifibres*, à l'origine des vingt-cinq dernières années de protectionnisme organisé dans le commerce du textile et du vêtement. Enfin, c'est l'importance accordée par les États-Unis aux règles et aux procédures qui a fait naître ce qui, pour certains observateurs, constitue maintenant la plus grande menace pour le GATT, soit la légitimation complète des mécanismes de protection d'urgence.

Depuis l'instauration du GATT, ses membres ont cherché à rendre les relations commerciales internationales plus stables, prévisibles et transparentes en négociant des règles générales applicables à tous les participants. Cet ordre et cette stabilité sont en effet nécessaires à la confiance et aux investissements des entreprises dans un monde interdépendant. Cependant, les mécanismes de protection d'urgence produisent un effet exactement contraire. Ils établissent des règles complexes à l'égard des importations subventionnées ou sous-évaluées, qui portent préjudice à un pays, de même que des importations fortement nuisibles (c'est-à-dire politiquement intolérables); ils permettent aussi aux États d'imposer à ces importations des contingentements, des surtaxes ou des pénalités. Dans les pays industrialisés, ces mécanismes ont maintenant supplanté les droits de douane, comme principal moyen de protection économique. Ils permettent d'autoriser l'entrée des importations, jusqu'à ce que les producteurs intérieurs touchés puissent convaincre leur gouvernement qu'elles devraient être réduites. Aucun pays n'a de mécanisme aussi complet, à ce chapitre, que les États-Unis. Les lois régissant le commerce aux États-Unis, qui sont généralement conformes à leurs obligations envers le GATT parce qu'ils ont été les principaux instigateurs des règles, offrent aux entreprises américaines toutes sortes de possibilités pour dresser des obstacles sur le chemin de leurs concurrents étrangers et les empêcher d'investir. L'insistance avec laquelle les États-Unis préconisent un renforcement des règles et de la discipline dans les relations commerciales internationales est donc de mauvais augure pour les autres pays.

Depuis sa création, la Communauté économique européenne a une conception du système d'échanges internationaux qui s'écarte radicalement de celle des États-Unis. Elle s'efforce avant tout d'établir autour du « poumon » économique de l'Europe un système de préférences, qui est discriminatoire à l'endroit de ses principaux concurrents, les États-Unis et le Japon. La majeure partie du commerce extérieur de la CEE est actuellement régie par le *Traité de Rome* et les ententes connexes, et non par le GATT. Ce dernier s'applique principalement aux relations commerciales entre la CEE et les États-Unis, le Japon et le Canada — relations qui, bien que non négligeables, sont en régression dans le commerce global de la Communauté. Aussi le renforcement du système multilatéral passe-t-il manifestement au second rang pour celle-ci. La CEE ne voit pas l'avantage qu'elle pourrait tirer de nombre de questions que les États-Unis mettent à l'ordre du jour des débats

sur la politique commerciale, y voyant même dans certains cas une menace. La Communauté est donc engagée dans un jeu délicat qui consiste à accueillir favorablement les propositions de négociation, tout en contrecarrant les efforts de mise en route effective des discussions ou de définition d'un ordre du jour.

La CEE et les États-Unis conçoivent de façon complètement différente le rôle de l'État dans l'économie, ce qui transparaît dans leur attitude vis-à-vis des futures négociations commerciales. La Communauté voit dans le désir des États-Unis d'insuffler un nouveau dynamisme au GATT et de renforcer la discipline internationale, une menace contre nombre de ses politiques internes. Les États-Unis, quant à eux, jugent nécessaire d'établir des règles qui sanctionnent les gouvernements tentés d'intervenir dans leur économie pour atteindre des objectifs politiques ou sociaux particuliers. Un dossier qui cristallise ces divergences est celui de la Politique agricole commune (PAC) de la CEE. Dans le cadre de la PAC, les prix des produits agricoles sont fixés par l'État selon une formule qui ne tient guère compte de leur prix de revient.

Ainsi, tous les agriculteurs de la Communauté, même les moins efficaces, peuvent compter sur un niveau de vie décent. Ces prix sont protégés par un système de droits ou prélèvements variables et de contingents d'importation, dans le but d'empêcher les produits étrangers concurrentiels d'entrer dans la Communauté. Presque tous les producteurs sont en fait subventionnés, produisant d'énormes surplus, dont on ne peut se débarrasser qu'en les bradant à vil prix sur le marché international. La PAC est pour la Communauté un mécanisme coûteux, mais nécessaire qui lui permet de maintenir sa cohésion, d'assurer quasiment son autosuffisance agricole et de garantir aux petits agriculteurs un revenu comparable à celui des travailleurs de l'industrie en milieu urbain. Les politiques communautaires, qui sont en vigueur sans interruption depuis une vingtaine d'années, ont fermé le marché de la CEE aux produits étrangers plus concurrentiels et ont fait d'elle un concurrent déloyal sur les tiers marchés. Pour les États-Unis, la PAC incarne les maux attribués à un trop grand interventionnisme de l'État. Il n'est pas facile de rapprocher des vues aussi divergentes dans des négociations multilatérales, tout particulièrement lorsqu'elles se retrouvent dans d'autres secteurs.

La Communauté économique européenne a également une attitude ambiguë au sujet de la force du droit dans les relations commerciales internationales. Elle considère le renforcement des règles de droit et des mécanismes de règlement des différends, comme une entrave à sa capacité de conclure des ententes bilatérales et sectorielles avec les pays les plus touchés par des pratiques particulières. S'il est vrai qu'on peut sans doute attribuer aux États-Unis la paternité de la discrimination qui sous-tend les règles régissant le commerce international des textiles et du vêtement, il faut dire que la Communauté les a perfectionnées et en renforce périodiquement le caractère restrictif et discriminatoire. Elle considère l'arbitrage par une tierce partie, pourtant prévu dans les règles du GATT, comme une ingérence dans ses propres mécanismes de décision, déjà assez complexes. La Communauté a donc une attitude négative envers ces prétendues ingérences et ne tient généralement aucun compte des conclusions qui ne font pas son affaire.

Le Japon participe activement au GATT et, tout comme les États-Unis, réclame une nouvelle série de négociations commerciales. Il ne se conforme toutefois pas entièrement aux principes du GATT, que ce soit dans sa politique d'exportation, où il est disposé à conclure avec ses partenaires commerciaux des accommodements incompatibles avec l'*Accord général*, ou dans sa politique d'importation, où une foule de pratiques et de règles subtiles font obstacle à la pénétration des entreprises occidentales, plus directes en affaires. Le Japon juge lui aussi important de maintenir et de renforcer le système commercial multilatéral, encore qu'il soit peut-être mû moins par le désir d'imposer une plus grande discipline générale que par la volonté de détourner l'attention des points de friction qui l'opposent à ses partenaires bilatéraux. On peut compter sur le Japon pour participer sans réserve aux activités du GATT, mais il est peu probable qu'il jouera un rôle de chef de file. À long terme, ce sont les négociations bilatérales – en particulier si elles sont calquées sur le modèle des négociations avec les États-Unis – plutôt que le GATT, qui offrent les meilleures chances d'élargir l'accès au marché japonais.

Les pays moins développés (PMD) qui font partie du GATT ne sont pas assujettis à la même discipline et aux mêmes obligations que les pays industrialisés. Au fil des années, les membres du GATT ont systématiquement dispensé ces pays de leurs obligations, pour adopter des mesures spéciales en leur faveur. Les PMD considèrent néanmoins le système multilatéral de paiements et d'échanges comme un moyen pour établir une relation de dépendance par l'exploitation économique. L'échec des négociations sur des mesures de sauvegarde multilatérales et la persistance des dispositions discriminatoires de l'*Accord concernant le commerce international des textiles (Arrangement multifibres)* symbolisent à leurs yeux l'insensibilité du GATT à leurs aspirations. Pour eux, le GATT a besoin d'une restructuration fondamentale qui devrait obliger ses membres à pratiquer une « discrimination à rebours » en leur faveur, jusqu'à ce qu'ils aient atteint un stade de développement économique comparable à celui des pays composant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il ne se trouve évidemment pas beaucoup de pays développés pour partager leur point de vue au sujet du GATT.

Il est difficile de prétendre que les pays en développement, ayant un droit presque illimité à la protection de leur marché contre les importations, pourraient être lésés d'une façon quelconque par les autres pays qui gardent leurs frontières ouvertes. Même les critiques justifiées, que les pays en développement formulent à l'endroit de la protection à laquelle se heurtent leurs exportations vers beaucoup de pays, par exemple, en matière de textiles et de vêtements, ne sont pas entièrement valables. Le degré de pénétration de ces produits est malgré tout appréciable sur les marchés de maints pays industrialisés, même s'il est incontestablement réduit par la forte protection dont les secteurs correspondants jouissent dans ces pays. Le GATT n'est pas un système qui exploite les pays en développement; au contraire, il leur offre une certaine garantie d'accès à des marchés relativement ouverts, notamment si on les compare aux pays à planification centrale ou au marché des pays en développement eux-mêmes. Il n'y a donc guère de chances pour que des

modifications fondamentales soient apportées au système d'échanges internationaux pour satisfaire les revendications des PMD. Si changement il y a, ce sera pour tenir compte de besoins plus généraux¹. [Traduction]

Malgré ces attitudes apparemment inconciliables des principaux participants, le GATT reste un mécanisme remarquablement efficace et un symbole de coopération multilatérale. Le défi des négociations futures consistera à maintenir cet acquis, voire à le renforcer. Il sera extrêmement difficile à relever et exigera bien de la volonté politique, du temps et des compromis.

Il ne faut quand même pas noircir le tableau à outrance. Le système d'échanges internationaux est affaibli, certes, mais il tient. Les pays ont évité ou négligé les règles et les normes de conduite du GATT dans un certain nombre de domaines, mais ces règles et normes continuent à régir une bonne partie du commerce mondial et à servir de référence pour juger telle ou telle mesure commerciale. Dans l'ensemble, aucun pays, petit ou grand, ne semble disposé à préconiser l'effondrement des systèmes internationaux de coopération économique en place, par crainte des conséquences. Bien des propositions de réforme et de dynamisation du système d'échanges internationaux ont été formulées. Certains proposent la tenue d'une nouvelle série de négociations du GATT d'ici la fin de la décennie, tandis que d'autres voudraient que le GATT s'efforce plutôt de libéraliser les échanges et d'étendre les règles régissant le commerce international par une ou plusieurs méthodes, notamment au moyen d'accords bilatéraux, régionaux ou fonctionnels.

Le GATT est le fruit d'un compromis difficile entre les perfectionnistes et les protectionnistes. La ratification de la *Charte de la Havane* par les États-Unis a achoppé sur le mécontentement, tant de ceux qui voulaient que l'Organisation du commerce international soit l'incarnation parfaite des principes économiques du libre-échange, que de ceux pour qui des règles internationales empêcheraient les États-Unis de protéger leur marché contre une concurrence étrangère non souhaitée. Le compromis conclu à l'époque a pris la forme du GATT, mais l'opposition perfectionniste-protectionniste y a toujours existé depuis. Cette opposition sera une dominante des négociations futures.

Note

1. M.M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les perspectives offertes par de futures négociations

La politique commerciale du Canada est fondée sur le multilatéralisme depuis la Seconde Guerre mondiale. Le Canada en a généralement respecté les principes, tout en admettant la nécessité d'initiatives bilatérales complémentaires, dans les domaines où une plus grande vigueur relative lui donnait de meilleurs atouts dans la négociation. Cette attitude est fondée principalement sur la conviction que tous les pays — et tout particulièrement quand leur puissance économique est relativement faible — peuvent obtenir des avantages plus appréciables dans une instance de ce genre que dans tout autre forum. Selon ses partisans, l'approche multilatérale de la politique commerciale permet au Canada d'avoir sur toute question commerciale précise des intérêts à l'unisson de ceux de l'une ou l'autre des grandes puissances économiques.

L'évolution des règles internationales en matière économique, dans la mesure où elle se poursuivra au cours de la prochaine décennie, sera lourde de conséquences pour la législation économique et commerciale intérieure des pays intéressés. Par exemple, le *Tokyo Round* a entraîné d'importants changements dans la législation du commerce au Canada et aux États-Unis. Les cyniques prétendent peut-être que les règles internationales sont formulées par les grands pays, de manière à tenir compte de leurs propres lois et politiques. Cette thèse n'est pas complètement fausse, mais elle ne traduit pas toute la réalité : pour que des règles internationales aient quelque autorité, il faut qu'elles recueillent un certain appui par un processus de négociation qui tienne également compte des intérêts d'un assez grand nombre de pays; il faut aussi qu'elles soient interprétées et observées de telle façon que, sur une certaine période, elles méritent le respect des participants. Leur affaiblissement depuis quelques années ne permet pas de condamner l'ensemble du système.

Les chances d'une nouvelle série de négociations du GATT vers la fin des années 1980 restent incertaines, mais les États-Unis et le Japon exercent des pressions en ce sens, avec l'appui vigoureux du Canada. La Communauté économique européenne semble plutôt tiède dans l'ensemble. Les chances qu'une nouvelle série de négociations aient lieu paraissent néanmoins bonnes, même si on ne peut en prévoir facilement ni l'ampleur, ni la date.

L'élargissement du consensus international en faveur d'une nouvelle négociation repose sur les éléments suivants :

- la volonté de faire échec aux pressions protectionnistes qui font planer une menace grave sur la coopération commerciale multilatérale;
- un retour en vogue de l'opinion selon laquelle les membres du GATT ont le choix entre poursuivre la libéralisation et revenir à la politique du « chacun pour soi » des années 1930;
- la volonté de renforcer les règles internationales qui encadrent les pratiques fiscales des États et de réduire ainsi les déficits budgétaires qui font actuellement obstacle à la croissance et à l'adaptation;
- le désir d'améliorer et de clarifier les règles existantes, afin que les conditions du commerce international soient plus prévisibles;
- le désir d'étendre le champ de la coopération commerciale internationale à de nouveaux domaines où la discipline internationale est actuellement inexistante, par exemple le commerce des services;

- la volonté de progresser vers un cadre mieux coordonné qui tienne compte des liens entre la politique commerciale, la politique industrielle et les relations financières internationales;
- la volonté de faire participer davantage les pays en développement au système multilatéral, sur la base d'une certaine réciprocité des avantages. On se rend de plus en plus compte que la véritable solution au problème de l'endettement de ces pays réside dans l'amélioration des échanges commerciaux entre pays développés et en développement, grâce à un accès élargi aux marchés des premiers.

Aussi réels que puissent être ces souhaits d'ordre général, l'impulsion véritable viendra probablement des États-Unis, comme cela a été le cas pour le *Tokyo Round*. Les États-Unis représentent en effet depuis longtemps – et cela n'est pas près de changer – le principal marché au monde. Rétrospectivement, il apparaît que la dévaluation du dollar américain et l'institution d'une surtaxe sur les importations en août 1971 ont été les déclencheurs du *Tokyo Round*. Le déficit budgétaire actuel des États-Unis, la force de leur dollar et le solde déficitaire de leur balance commerciale et de leur balance courante pourraient bien entraîner une crise comparable à celle de 1971. Le nombre de projets de lois protectionnistes, dont le Congrès doit être saisi, ne laisse rien présager de bon. Malgré ses divergences de vues avec les États-Unis, la Communauté économique européenne pourrait juger que ces menaces sont plus faciles à contrer dans le cadre d'une négociation commerciale générale. Le Japon est déjà parvenu à cette conclusion. Le déroulement du *Tokyo Round* a prouvé que c'était un cadre de ce genre qui permettait le mieux de tenir en échec le protectionnisme du Congrès américain. Le gouvernement des États-Unis partage ce point de vue et s'en servira pour faire valoir les intérêts de son pays.

Même si une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales est motivée par la crainte de l'évolution à prévoir aux États-Unis, il faudra, pour que les négociations soient fructueuses, que les participants énoncent leurs objectifs, que ces derniers soient raisonnablement compatibles ou propres à l'établissement d'un compromis et que les principaux intervenants fassent preuve d'une souplesse et d'une volonté politique suffisantes pour mener les négociations à bon terme. Pour sa part, le Canada, à titre d'intervenant de premier plan, devra faire valoir ses intérêts, poursuivre ses objectifs et jouer son rôle. Voici, exprimés en termes généraux, les objectifs que le Canada devrait viser :

- promouvoir un contexte plus ordonné du commerce international en rendant les relations commerciales entre pays suffisamment stables, prévisibles et transparentes pour inspirer confiance aux entreprises et les inciter ainsi à effectuer des investissements générateurs d'emplois;
- obtenir un accès plus sûr à nos principaux débouchés, en particulier le marché américain;
- accroître les possibilités de transformation plus poussée de nos ressources naturelles avant leur exportation, grâce à l'abaissement des obstacles aux articles manufacturés;
- améliorer les débouchés et les conditions de négoce des produits agricoles et des produits de la pêche;

- instaurer un ensemble amélioré de règles qui favorisent une adaptation ordonnée de l'économie canadienne.

Nos partenaires commerciaux partagent certains de ces objectifs; on ne s'entend guère, par contre, sur les moyens à employer pour les atteindre.

Une nouvelle série de négociations établirait dans une large mesure le « menu » de la politique du commerce international, d'ici la fin du siècle. L'ordre du jour général comporterait sans doute des négociations dans plusieurs domaines, dont ceux qui suivent.

Les mesures de sauvegarde Les participants étudieront les nouvelles restrictions à imposer à l'utilisation des mesures de protection d'urgence contre les importations préjudiciables de produits particuliers – les fameuses « clauses de sauvegarde ». Cela touchera notamment des questions telles que les menaces brandies par les États-Unis dans les secteurs de l'acier et du bois d'œuvre, la politique canadienne sur les importations de chaussures et les restrictions négociées à l'exportation d'automobiles. Ce grand dossier est débattu et négocié depuis plus de dix ans, et aucune solution n'est en vue. Il en est venu à symboliser l'affaiblissement de la discipline au sein du GATT, notamment aux yeux des PMD. Les progrès seront très difficiles dans ce dossier, mais un échec achèverait de discréditer le GATT. Le Canada est depuis longtemps un partisan vigoureux de la discipline dans ce domaine.

L'agriculture Les négociations éventuelles viseront à libéraliser le commerce des produits agricoles, à restreindre ou interdire le recours aux subventions et à limiter les distorsions imprimées au commerce international par les mesures intérieures de soutien. On se penchera tout particulièrement sur les subventions concurrentielles à l'exportation qui permettent d'écouler les surplus créés par un fort protectionnisme. Les négociations devraient être dominées par les efforts que déploieront les États-Unis, avec le ferme appui du Canada et de l'Australie, afin de réduire les distorsions entraînées par certains genres de politiques intérieures. Là encore, il sera sans doute difficile d'enregistrer des progrès.

Les pays en voie de développement Les membres du GATT étudieront la possibilité de libéraliser le commerce en faveur des pays en développement pour faciliter leur expansion économique, tout en cherchant à obtenir des engagements plus fermes des pays nouvellement industrialisés (PNI) qui maintiennent une forte protection. C'est là une autre question extrêmement délicate, dont la solution exigera beaucoup de volonté politique, des efforts résolus de la part des États-Unis et l'acceptation par les PMD d'une différenciation, aux termes de laquelle les plus avancés d'entre eux devront assumer de nouvelles obligations.

Les marchés publics Les négociations visant à élargir l'actuel Accord GATT relatif aux marchés publics ont déjà commencé. On veut que les parties à l'Accord s'engagent, en matière de marchés publics, à accorder le régime national aux autres parties et à s'abstenir de toute discrimination envers elles. Les travaux se poursuivront, mais ils ne pourront probablement être menés à

terme indépendamment de négociations multilatérales plus larges offrant les possibilités de compromis nécessaires pour aboutir à un accord global. Les négociations ne seront toutefois pas vraiment multilatérales, dans la mesure où la plupart des PMD ne sont pas parties à l'Accord et ne semblent guère désireux de le devenir.

Le commerce des services On pourrait élaborer des règles internationales sur le commerce des services qui se prêtent à la négociation de dispositions générales d'encadrement. Jusqu'ici, seuls les États-Unis sont convaincus de la nécessité de négocier des règles de ce genre; les autres membres sont disposés à étudier les questions en jeu. On entend par « services », dans ce contexte, toute une gamme d'activités économiques comprenant l'assurance, la consultation, les opérations bancaires, la comptabilité, la publicité, les transports, les communications, les arts, la conception, l'enseignement, les services juridiques et les services de santé. Certaines de ces activités sont déjà régies par divers accords bilatéraux et multilatéraux, comme les nombreuses ententes bilatérales qui existent en matière de transport aérien et le cadre fourni par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI); pour d'autres activités, il n'existe à peu près aucune règle internationale. Dans certains domaines, le commerce international est entravé par de nombreux obstacles, alors qu'il n'en existe aucun dans d'autres secteurs. Les questions soulevées par le commerce des services sont souvent étroitement liées aux règles applicables aux investissements, comme le droit d'établissement. Il est permis de se demander si des activités économiques aussi variées se prêtent à la définition de règles générales. L'opportunité de ces dernières est en fait au cœur même du débat¹.

Le textile et les vêtements Cette question intéresse au premier chef les pays en développement, l'*Arrangement multifibres* (AMF) du GATT devant expirer en juillet 1986. Pour un grand nombre de PMD, l'engagement des États-Unis et de la CEE à éliminer l'AMF d'ici la fin de la décennie est un préalable à des négociations multilatérales plus larges, condition que ces deux membres ont du mal à accepter. Ce dossier est étroitement lié aux négociations sur les mesures de sauvegarde et, avec ces dernières, il symbolise aux yeux des PMD le rôle de légitimation de l'exploitation économique des pays faibles que joue le GATT entre les mains des pays riches.

Les droits de douane Les membres pourraient négocier de nouvelles réductions des droits de douane, qui continuent d'exercer un effet appréciable sur le commerce dans certains pays comme l'Australie et le Japon ou dans certaines branches comme la pétrochimie. Une nouvelle série de négociations visera probablement, au moins dans un premier temps, l'harmonisation des structures et des taux tarifaires plutôt que l'abaissement des droits. Ce n'est que si des progrès appréciables sont enregistrés dans les autres domaines que le gouvernement américain est susceptible de demander au Congrès de l'autoriser à négocier une réduction des tarifs.

Les mesures non tarifaires Ce dossier extrêmement vaste sera probablement le principal point à l'ordre du jour. Il faudra préciser les enjeux, si l'on veut que les membres consentent à négocier.

Le secteur des ressources naturelles Les participants pourraient étudier la possibilité de libéraliser davantage le commerce d'une vaste gamme de produits bruts, semi-transformés et ouvrés, ainsi que de l'équipement connexe, qui intéressent des activités primaires comme l'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche et l'extraction des minéraux et des métaux non ferreux. La négociation de ce dossier est l'un des principaux objectifs du Canada, mais peu de pays partagent son point de vue.

Le renforcement du système multilatéral On pourrait étudier la possibilité de renforcer le cadre institutionnel de coopération commerciale (c'est-à-dire les procédures du GATT, notamment en matière de règlement des conflits), ainsi que de mieux coordonner les institutions financières et commerciales internationales. Ce dossier, qui touche à plusieurs autres questions, pourrait se révéler le thème directeur de la négociation.

La liste des points à étudier lors d'éventuelles négociations est fort longue et bien des questions sont extrêmement délicates. Aucun de ces dossiers ne fait encore l'objet d'un consensus assez marqué pour qu'on puisse en pronostiquer l'issue. Même s'il semble exister au niveau politique une volonté croissante d'amorcer sérieusement les préparatifs en vue d'une négociation en bonne et due forme, le désaccord qui persiste sur la plupart des sujets porte à croire que l'étape préparatoire sera longue. Par exemple, les PMD insistent pour que les pays industrialisés donnent des gages tangibles de leur volonté de commencer à abolir leur régime protectionniste en matière d'importation de textiles et de vêtements, une exigence qui risque de bloquer les progrès pendant plusieurs années. Les réticences que suscite dans la Communauté économique européenne l'offensive déployée, d'après elle, contre sa politique agricole ne sont pas de nature à en faire un participant enthousiaste aux négociations. Enfin, on ne dissipera pas aussi facilement les craintes suscitées chez les PMD par l'appel des États-Unis à la discipline dans le commerce des services, qui d'après eux les vise plus particulièrement.

Même lorsque toutes ces réticences auront été balayées, il ne sera pas facile aux participants de s'entendre. Comme nous l'avons indiqué, il est très difficile d'établir un consensus parmi une centaine de participants, d'autant plus quand les principaux intervenants sont fortement divisés. La Communauté économique européenne ne voit guère la nécessité de renforcer le système multilatéral ou de parvenir à une entente sur nombre des questions à l'ordre du jour. Les États-Unis pourraient juger que l'élimination de leur régime de limitation des importations de textiles et de vêtements est un prix trop élevé à payer, si les résultats ne sont pas à la hauteur de leurs attentes dans les autres domaines. Les pays en développement les plus avancés pourraient considérer que des progrès partiels dans le dossier des mesures de sauvegarde et du commerce des textiles et des vêtements ne sont pas suffisants pour leur faire admettre une plus grande discipline dans le commerce des services, surtout qu'ils considèrent la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) comme une instance plus propice que le GATT à l'examen de ce dossier.

Malgré tous ces obstacles, on finira bien par avancer, puisqu'aucun pays n'est prêt à voir s'effondrer le système et que l'absence de tout progrès sonnerait le glas de ce dernier. On aboutira donc à des compromis et à des solutions partielles. Une autre décennie risque toutefois de s'écouler avant qu'on parvienne à cette étape. Chacune des rondes successives de négociations du GATT a pris plus de temps que la précédente à préparer et à mener à bien, en raison de la multiplication des questions étudiées et des participants. Il a fallu cinq ans pour préparer le *Tokyo Round* et six ans pour le mener à terme. Certains observateurs vont même jusqu'à prédire que la prochaine série de négociations sera la dernière, en ce sens qu'elle inaugurerait une ère de négociation permanente. Les questions sont maintenant si nombreuses et les points de négociation si divers qu'il sera à peine possible de tous les incorporer à une offre finale qui permette de faire aboutir les négociations.

Cet état de choses est lourd de conséquences pour le Canada. Notre pays dépend davantage que la plupart des autres membres du GATT du commerce international, de sorte que le progrès des négociations a une importance plus grande pour lui que pour la majorité des autres grands intervenants. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada ne bénéficie pas d'un libre accès à un vaste marché. Les débouchés dont il dispose sont le fruit des négociations du GATT et sont garantis par ces dernières. Des négociations prolongées dont l'issue serait incertaine ne répondent donc pas à l'objectif primordial du Canada, soit l'instauration d'un cadre plus ordonné du commerce international qui puisse stimuler les investissements générateurs d'emplois.

Enfin, si les négociations multilatérales devaient progresser plus vite qu'il n'est réaliste de le prévoir et qu'elles étaient plus fructueuses que la Commission ne s'y attend, leurs résultats répondraient-ils au principal objectif du Canada en matière de politique commerciale, soit l'obtention de débouchés plus larges et plus sûrs pour les trois quarts de ses exportations? Autrement dit, les résultats prévisibles d'éventuelles négociations commerciales multilatérales seraient-ils, même dans l'hypothèse la plus optimiste, à la hauteur de nos attentes à l'égard de notre plus gros marché extérieur? La Commission incline à penser que non. Considérons par exemple les marchés publics : les dispositions de la loi américaine *Buy America* constituent un obstacle de taille pour plusieurs industries canadiennes, notamment les fabricants de matériel de transport urbain, la sidérurgie et l'industrie du matériel de télécommunication. L'Accord GATT relatif aux marchés publics, négocié lors du *Tokyo Round* et actuellement en voie d'élargissement, ouvre un marché évalué à environ 25 milliards de dollars aux États-Unis. Cela représente moins de 5 pour cent du total des achats de l'administration fédérale et des États chez notre voisin du sud. Peut-être les négociations en cours dans le cadre du GATT permettront-elles de porter cette proportion à 10, voire à 15 pour cent. L'industrie canadienne, pourtant, bénéficierait considérablement de l'application du principe du traitement national, c'est-à-dire d'un accès au marché américain qui équivaille à celui dont bénéficient les fournisseurs américains. À ces conditions, bien des entreprises seraient

disposées à partager le marché canadien, qui représente au total quelque 50 milliards de dollars. Les entrepreneurs savent compter : 5 pour cent seulement du marché américain équivalant à plus de 50 pour cent du marché canadien. Le jeu en vaut la chandelle.

De même, au cours du *Tokyo Round*, notre industrie pétrochimique s'était montrée disposée à partager le marché canadien moyennant un accès plus facile au marché américain. Le Canada a poursuivi cet objectif, mais il s'est heurté aux objections de l'industrie américaine qui ne voulait pas partager ce marché avec ses concurrents européens et japonais. Des déconvenues du même genre sont à prévoir au cours des prochaines négociations multilatérales. Comme nous l'avons déjà indiqué, il y a certains avantages à négocier de concert avec les autres pays. Cependant, il faut alors consentir dans certains cas à ce que les progrès soient subordonnés aux offres, du moins libérales, des principaux participants. Un pays qui est disposé à aller plus loin dans la libéralisation doit par conséquent ramener ses ambitions au niveau de celles de ses partenaires multilatéraux.

Le Canada ne peut toutefois se permettre de ne pas participer activement aux prochaines négociations multilatérales. Il lui faut plutôt les aborder avec réalisme. Les négociations multilatérales se sont révélées extrêmement fructueuses par le passé. Elles permettront vraisemblablement d'enregistrer des progrès appréciables à l'avenir. Le GATT restera la principale instance de libéralisation du commerce et de consolidation graduelle d'un système de relations commerciales régies par des règles, mais il ne devrait plus être considéré comme une instance unique ou suffisante.

Conclusions

La Commission est d'avis que les négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT doivent rester l'un des axes directeurs de la politique commerciale du Canada. Comme le relevait le gouvernement fédéral dans son document de travail de 1983 intitulé *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, « Étant donné qu'il dépend énormément du commerce et de la taille plutôt restreinte de son marché domestique, beaucoup plus que les autres pays industrialisés, le Canada doit compter sur un climat commercial libre et ouvert. Il est donc de son intérêt que des organismes multilatéraux comme le GATT survivent et soient renforcés² ».

Nous ne sommes toutefois pas convaincus que le Canada doive continuer à suivre exclusivement la voie du multilatéralisme pour développer son commerce extérieur, sans saisir les possibilités qu'il serait plus facile d'exploiter sur le plan bilatéral. Nous estimons en fait que, dans l'état actuel du consensus international sur la réforme du système multilatéral, le Canada ferait preuve de naïveté en mettant tous ses œufs dans le panier du multilatéralisme. Une réforme d'envergure du système commercial, si importante soit-elle, ne dépend pas du Canada.

Nous pouvons y contribuer, mais non jouer un rôle moteur. Des possibilités nouvelles attendent les Canadiens, pour peu qu'ils soient disposés à étudier dans un esprit pragmatique tous les moyens possibles d'obtenir un accès plus

large et plus sûr aux marchés extérieurs, et qu'ils considèrent les voies du bilatéralisme et du multilatéralisme vers la libéralisation du commerce comme des moyens souhaitables, jumeaux et complémentaires pour atteindre une même fin. La Commission estime en fait que les négociations commerciales multilatérales devraient être considérées comme représentant des possibilités à long terme qui se rattachent dans une large mesure à des préoccupations d'ordre général, tandis que les possibilités bilatérales peuvent être exploitées dans un avenir plus proche et se traduire par des avantages directs. C'est là un point de vue que partagent nombre des intervenants qui ont comparu devant la Commission ou lui ont adressé des mémoires. Par exemple :

[...] tout en continuant d'appuyer sans réserve le maintien et l'amélioration du système commercial multilatéral, le Canada devrait étudier attentivement les moyens qui permettraient de mettre en place des accords bilatéraux, afin de compléter nos droits et obligations multilatéraux et de servir de solution de rechange, pour le cas où l'appui international apporté au système multilatéral viendrait à faiblir dangereusement.

[Traduction] (Association canadienne d'exportation, mémoire, le 23 octobre 1983, p. 2.)

Notes

1. Voir Rodney de C. Grey, « Le secteur tertiaire : mise en garde contre le projet de négociation de règlements visant le commerce des services » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, document de travail, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 42.



Libéralisation des échanges avec les États-Unis

Introduction	327
<i>Notes</i>	329
Un nouveau cadre d'échanges canado-américains	330
<i>Le format des négociations</i>	332
<i>Les principales dispositions</i>	339
<i>Les droits antidumping et les droits compensateurs</i>	343
<i>Les mesures de sauvegarde</i>	344
<i>Les autres mesures non tarifaires</i>	345
<i>L'assistance à l'adaptation et les mesures transitoires</i>	346
<i>La mise en œuvre</i>	348
<i>Les accords institutionnels et le règlement des litiges</i>	350
<i>Notes</i>	352
Les coûts et les avantages d'un commerce plus libre avec les États-Unis	354
<i>L'accès au marché et la compétitivité canadienne</i>	355
<i>Les avantages en termes de revenus et de production</i>	358
<i>Les considérations régionales</i>	362
<i>Les problèmes particuliers</i>	364
<i>Notes</i>	367
Effets d'une libéralisation des échanges sur l'industrie canadienne	369
<i>Une analyse sectorielle</i>	369
<i>Diversité du rendement industriel</i>	373
<i>Diversité de la protection</i>	374
<i>Diversité de l'adaptation à une libéralisation des échanges</i>	376
<i>Conclusions de l'analyse sectorielle</i>	382
<i>Notes</i>	384
Les enjeux politiques	386
<i>Les conséquences indirectes : le symbolisme et la réalité</i>	386
<i>Implications directes : exigences politiques et contraintes décisionnelles</i>	394
<i>Notes</i>	404
Le fédéralisme et la réalisation d'un consensus national	405
<i>Note</i>	410

Les perspectives de libre-échange entre le Canada et les États-Unis	411
<i>Les attitudes américaines</i>	413
<i>Note</i>	415
Conclusions et recommandations	416
<i>Recommandations</i>	419
<i>Le commerce international</i>	419
<i>L'aide au développement</i>	423
<i>Notes</i>	424



Libéralisation des échanges avec les États-Unis

Introduction

Dans un intéressant article publié à la fin de 1984, le journaliste canadien Anthony Westell se demandait pourquoi la « Troisième option » avait été un échec. Il s'agissait de la politique commerciale par laquelle le gouvernement fédéral cherchait à renforcer la « canadianisation » de l'économie, de diversifier les relations commerciales du pays et de réduire la vulnérabilité du Canada à l'égard des États-Unis. Après avoir passé en revue les problèmes de la « Troisième option », M. Westell laissait voir qu'au cours des années, notre gouvernement était en fait passé progressivement à la « première option » : le maintien relativement stable du *statu quo* dans nos relations avec les États-Unis. Il prétendait que ce que notre gouvernement aurait dû faire, et peut d'ailleurs encore faire, c'est d'adopter la « seconde option », c'est-à-dire, passer délibérément à une intégration plus étroite avec les États-Unis. Il concluait de la façon suivante :

Le principal argument avancé ici est que les Canadiens, à la fois en tant qu'individus et nation politique, sont plus susceptibles de devenir prospères et de se réaliser dans le cadre d'une libre association avec les Américains qu'en cherchant à se protéger de la concurrence et de l'influence américaines. Cette volonté d'échapper à l'influence américaine, cette volonté de mettre une distance entre le Canada et les États-Unis naît, dans une large mesure, de la peur d'être absorbé par les États-Unis et de la jalousie à l'endroit de la richesse, de la puissance et de la vitalité américaines. Mais la peur et la jalousie sont des sentiments corrosifs tant dans la vie nationale que personnelle; ils alimentent le sentiment d'infériorité des Canadiens, encouragent l'esprit de clocher, et donnent lieu à des politiques nationalistes qui ne peuvent qu'échouer, car elles vont à l'encontre des tendances et des aspirations privées de la plupart des Canadiens qui ne demandent qu'à profiter d'un maximum de liberté de commerce, d'investissement, de voyage et d'échange d'idées¹.

Depuis la création de notre pays, les relations avec les États-Unis sont une source majeure de préoccupations pour les Canadiens. La plupart des Américains n'ont qu'une très vague connaissance du Canada et de son peuple,

mais les Canadiens, d'un bout à l'autre du pays, sont obsédés par leur voisin du sud. Il n'est pas facile de vivre près du pays le plus puissant, le plus dynamique et le plus riche au monde. Les Américains sont en partie plus riches que nous du fait qu'ils constituent une union économique de 240 millions d'habitants, alors que notre propre union économique n'est composée que de 25 millions d'habitants. À l'ère de la spécialisation, un phénomène de cette ampleur a énormément d'importance.

Que notre association avec notre voisin soit facile ou non, nous avons besoin des États-Unis. Ils nous achètent environ un cinquième de notre production; par ailleurs, ils nous vendent une grande partie des produits qui répondent à nos besoins et diversifient notre vie. Nous regardons la télévision américaine, conduisons des voitures américaines, mangeons des légumes américains, buvons du jus d'orange américain et portons des vêtements américains. Pourtant, les États-Unis ont aussi besoin de nous. Ils ont besoin de notre minerai de fer pour fabriquer des voitures, de notre papier pour imprimer leurs journaux, de nos rames de métro pour aller au travail et de notre bois pour construire des maisons. Nous sommes non seulement leur meilleur client, mais pratiquement leur principal fournisseur².

L'ampleur de nos liens ne peut mieux se démontrer que par le fait que chaque jour de l'année, des milliers de voitures, d'avions, de trains, de camions, de personnes et d'idées traversent la frontière canado-américaine : une circulation frontalière qui ne connaît pas d'égal dans le monde. L'étroitesse de cette relation offre à la fois des avantages et des risques énormes. Nous, Canadiens, sommes prospères grâce aux Américains, mais nous sommes également vulnérables à leurs revers de fortune. C'est la raison pour laquelle, en 1972, le gouvernement fédéral canadien a décidé de trouver les moyens de prendre ses distances et de renforcer nos liens avec d'autres partenaires commerciaux. Pourtant, nous pouvons également réduire cette vulnérabilité en renforçant les relations que nous entretenons déjà avec les États-Unis. Le secteur commercial canadien en est arrivé au point où notre marché national ne peut plus assurer notre croissance continue et où l'on ne perçoit plus notre accès aux marchés étrangers comme étant suffisamment sûr pour stimuler des investissements à long terme qui soient créateurs d'emplois. Un dirigeant d'entreprise fait remarquer :

Nous, fabricants, sommes pris dans une situation impossible. D'une part, les tarifs canadiens ne sont plus suffisamment élevés pour compenser les coûts croissants de la production destinée seulement au marché intérieur. D'autre part, même de modestes tarifs imposés aux États-Unis peuvent rendre difficile sinon impossible de produire au Canada et d'exporter sur le marché américain. Quand il s'agit de choisir où implanter de nouvelles usines, pourquoi s'installer dans le marché de faible dimension surtout quand il dépend de ses exportations et fait face à des problèmes de barrières non tarifaires. Nous avons besoin de ces garanties.

À moins de négocier un accès accru et garanti au marché américain, l'industrie canadienne ne sera pas en mesure d'assumer le risque d'investissements substantiels nécessaires pour opérer en Amérique du Nord. Que la stratégie choisie pour profiter du potentiel américain soit la spécialisation, la

*rationalisation ou autre chose, l'accès garanti au marché américain est essentiel*³.

Dans le chapitre 5, les commissaires ont examiné les perspectives d'un accès garanti élargi aux marchés étrangers au moyen de négociations commerciales multilatérales. Nous sommes convaincus que ces négociations sont importantes pour le bien-être futur du Canada, mais nous ne sommes pas persuadés qu'elles régleront nos problèmes immédiats de façon rapide et profonde. Nous ne pensons pas non plus qu'elles soient susceptibles, d'ici la fin du siècle, d'améliorer nos relations avec notre principal partenaire commercial.

Dans le présent chapitre, nous passons à l'examen des avantages et des inconvénients de liens économiques plus étroits avec les États-Unis. Même si ces liens peuvent être considérés comme du libre-échange, ils ne le sont que plus ou moins. Le concept économique du libre-échange, c'est-à-dire un échange qui n'est pas entravé par des restrictions imposées par le gouvernement, est peu susceptible de se réaliser entre deux pays souverains. En fait, après cent vingt ans d'union économique interne, le libre-échange véritable n'existe même pas encore entre les dix provinces canadiennes. Ainsi, le commerce entre le Canada et les États-Unis fera toujours l'objet de plus grandes restrictions que ne l'envisagent les économistes. Cependant, pour le moment et dans les circonstances actuelles, les échanges devront représenter plus que le concept historique de libre-échange, c'est-à-dire le retrait de toutes les barrières douanières, car même si l'on abandonnait tous les tarifs, le commerce serait toujours limité par d'autres genres de barrières que les gouvernements ont imaginés. Quels genres de barrières peut-on donc abolir de façon bilatérale? Si l'on abandonnait ces barrières, quelles en seraient les conséquences politiques et économiques? Et quelles en seraient les conséquences pour l'industrie canadienne? Un examen de ces différentes questions devrait permettre de mieux voir ce que les Canadiens peuvent attendre d'une approche bilatérale. Pour éviter ce que les commissaires croient être un débat stérile, nous utiliserons les termes « libre-échange » et « libéralisation des échanges » de façon interchangeable.

Notes

1. Anthony Westell, « Economic Integration with the USA » dans *International Perspectives*, novembre/décembre 1984, p. 22. Pour une étude de la « Troisième option », voir Mitchell Sharp, « Canada-U.S. Relations: Options for the Future » dans *International Perspectives*, numéro spécial, automne 1972.
2. On peut trouver une étude générale des relations canado-américaines dans Frank Stone et Carol Osmond, « Les dispositions institutionnelles pour gérer les relations commerciales et économiques bilatérales entre le Canada et les États-Unis » dans *Le milieu juridique international*, vol. 52 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. J.E. Newall, président de *Du Pont Canada Inc.*, « Canadian Trade Challenges », discours adressé à la Conférence internationale du *Conference Board du Canada*, Toronto, 6 février 1985, p. 10 et 11.

Un nouveau cadre d'échanges canado-américains

Une analyse satisfaisante des conséquences économiques et politiques de la libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis devrait s'appuyer sur certaines notions bien concrètes de ce que peut impliquer un libre-échange et sur ses modalités pratiques. Dans le présent chapitre, l'objectif des commissaires est d'analyser les principales options qui s'offrent au Canada pour mener à bien des relations commerciales bilatérales au cours des vingt-cinq prochaines années. Nous n'avons pas l'intention de donner des conseils sur un ordre du jour bien précis de négociations à court terme. Notre but est plutôt de formuler de grands objectifs de négociation et d'établir des cadres de travail qui orienteraient et canaliseraient les futures tentatives bilatérales de libre-échange.

Considérons soigneusement les trois principaux éléments d'un accord éventuel de libre-échange. Le premier de ces éléments est le format ou le cadre de travail de négociations bilatérales. Les négociations devraient-elles porter sur certains secteurs industriels? Ou devraient-elles plutôt viser une libéralisation générale? De même, devrait-on éviter certaines industries ou certains secteurs? Le deuxième élément concerne les dispositions indépendantes d'un traité qui régissent l'élimination ou la limitation des barrières commerciales. Un accord de libre-échange devrait-il couvrir toutes les barrières non tarifaires (BNT), notamment les instruments de protection secondaires? Doit-il comprendre des mesures de protection de la production ou de l'emploi? Le troisième élément, et sans doute le plus important, concerne les procédures et mécanismes juridiques permettant de mettre en œuvre et d'appliquer un accord de libre-échange. Devrait-il s'agir d'un traité officiel régi par la loi américaine, qui nécessiterait par conséquent la ratification du Sénat? Le Canada et les États-Unis devraient-ils adopter une procédure de règlement des différends, qui comprendrait la possibilité d'un arbitrage exécutoire, un aspect encore peu développé du système actuel d'application de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT)¹. Les modalités juridiques des relations économiques canado-américaines dépendent également des moyens de régler les conflits de nature fédérale-provinciale découlant des questions de politique commerciale. Le succès des négociations dépendra de la structure choisie pour promouvoir le consensus et la coordination au palier fédéral-provincial.

Il convient d'analyser ces trois éléments généraux dans le contexte de certains grands objectifs dont les principes et les contraintes pèsent sur la libéralisation des échanges nord-américains. Il est essentiel tout d'abord que les producteurs canadiens obtiennent l'accès à un marché exempt de barrières, en vertu d'une entente négociée qui garantisse la fiabilité d'accès à ce marché et le mette à l'abri de toute contestation politique et juridique éventuelle. C'est seulement si les entrepreneurs et les investisseurs croient en la permanence et en l'efficacité de l'accord que l'industrie canadienne pourra faire les ajustements nécessaires et les engagements à long terme, qui lui permettront de profiter au maximum des avantages économiques du libre-échange.

Les États-Unis adoptent et appliquent les politiques commerciales utilisant des processus politiques et légaux qui décentralisent les prises de décision et

accroissent l'influence politique des groupes d'intérêt relativement mineurs ayant une juridiction limitée, comme les syndicats et les associations professionnelles. Cette fragmentation du pouvoir est particulièrement évidente dans les mécanismes juridiques qui protègent les producteurs contre la concurrence extérieure. Ces mécanismes impliquent d'habitude des droits compensateurs, des droits antidumping et une protection d'urgence en faveur des producteurs américains qui subissent de graves préjudices du fait de la concurrence des importations. La législation américaine donne aux producteurs le droit d'engager des poursuites élevées contre leurs rivaux étrangers sans grand risque de pertes si les prétentions de concurrence injuste et préjudiciable s'avèrent sans fondement. Étant donné que ces poursuites américaines sont engagées par des entreprises privées, il est rarement possible de les prévoir. Les tracasseries qu'elles impliquent dissuadent les Canadiens d'investir dans de nouvelles usines et du nouvel équipement, du fait que la rentabilité de ces installations dépend de l'ouverture ininterrompue du marché nord-américain. Étant donné que le libre-échange serait d'une importance primordiale pour le développement industriel canadien, le gouvernement fédéral aurait à prévoir les problèmes éventuels et à énoncer aussi précisément que possible les règlements et procédures qui régiraient une entente bilatérale.

L'autre grand point de cet aspect de la négociation doit être le maintien et le renforcement du GATT, du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres institutions économiques multilatérales. Les commissaires reconnaissent les avantages substantiels que le Canada a déjà retirés du système multilatéral du GATT; nous nous rendons compte qu'il continuera de bien servir le Canada dans la mesure où il préside aux relations canadiennes avec notre partenaire commercial le plus important. Si le libre-échange nord-américain devait menacer ou miner la stabilité du GATT, ce serait pour les Canadiens payer un prix particulièrement élevé pour accéder au marché américain. En principe, pourtant, il n'y a pas de contradiction entre le fait de continuer à soutenir le GATT et la conclusion d'un accord canado-américain sur le libre-échange. Le GATT autorise la création de zones de libre-échange dans certaines conditions et il est crucial que toute entente entre le Canada et les États-Unis se conforme à ces exigences légales. L'article XXIV de l'Accord stipule que pour être légalement valide, une entente de libre-échange nécessite l'élimination de toutes les barrières ou restrictions sur « pratiquement tous les échanges » entre les signataires. Une étude des causes portant sur l'application de l'article XXIV indique que, si les parties à un accord libèrent 80 pour cent, en valeur, des biens qu'elles échangent, elles ont répondu aux normes du GATT en ce qui concerne « pratiquement tous les échanges ».

Finalement, il est important de concevoir une entente officielle qui puisse atténuer les inévitables tensions qu'elle causerait chez les Canadiens. D'une part, nous souhaitons des relations commerciales plus étroites avec les États-Unis. D'autre part, nous sommes déterminés à préserver notre autonomie nationale en ce qui concerne les politiques sociales, économiques et militaires, même lorsque ce choix suppose que nous adoptions une politique différente de celle de notre partenaire et allié le plus proche. Le libre-échange intensifierait la concurrence pour de nombreux Canadiens, qu'ils dépendent des exportations ou du marché national. Ces nouvelles pressions concurrentielles

amèneraient à leur tour de nouvelles politiques destinées à modifier les politiques fédérales et provinciales qui désavantagent les entreprises américaines par rapport à nos mesures fiscales et nos réglementations. En outre, des relations commerciales plus étroites augmenteraient encore l'influence politique américaine aux deux paliers de gouvernement canadien. Des futurs conflits bilatéraux indépendants des échanges de biens et de services, tels qu'ils sont définis traditionnellement par le GATT, pourraient pousser le gouvernement américain à menacer de suspendre ou de changer unilatéralement toute entente de libre-échange, afin de persuader le Canada d'accepter un compromis qui serait relativement plus favorable aux intérêts américains. Économiquement, le Canada aurait davantage à gagner que les États-Unis à préserver un accord de libre-échange bilatéral solide et il est, par conséquent, essentiel de négocier une entente légale qui comporte de fortes garanties. Ces restrictions doivent limiter le pouvoir de chaque pays d'utiliser les relations commerciales pour influencer d'autres politiques publiques qui n'ont rien à voir avec l'échange de biens et de services.

Le format des négociations

*La politique commerciale du Canada pour les années 1980*² expliquait que le gouvernement canadien étudierait les moyens de libéraliser ses échanges avec les États-Unis. On y suggère, entre autres stratégies, la négociation bilatérale d'accords de libre-échange, limitée à un certain nombre d'industries particulières. Au début de 1984, le ministre canadien du Commerce international, M. Regan, et le représentant commercial des États-Unis, M. Brock, annonçaient une étude nationale conjointe des perspectives de libéralisation des échanges dans quatre secteurs : l'acier, l'équipement agricole, l'équipement de transport urbain et les services informatiques. Ce nouvel intérêt pour la négociation sectorielle pourrait bien être attribuable aux avantages que représente une approche ponctuelle en matière de libre-échange. Des négociations sectorielles limitent le nombre des problèmes d'ajustement économique qui pourraient dans certains cas provoquer une augmentation des dépenses publiques. D'autre part, une approche fragmentaire ou par étape fait converger les questions de façon à encourager les négociations bilatérales et le débat public : c'est-à-dire qu'elle donne à cette initiative des objectifs concrets que l'on peut facilement analyser et discuter.

Pourtant, une approche sectorielle n'est pas sans soulever plusieurs objections sérieuses. Un accord qui vise à supprimer seulement les barrières tarifaires et non tarifaires dans quelques industries ou secteurs pourrait violer l'article XXIV du GATT, qui prévoit qu'un accord de libre-échange, pour avoir valeur d'accord préférentiel, doit supprimer les barrières pour « pratiquement tous les échanges » entre les signataires. En vertu de ce règlement, le Canada et les États-Unis pourraient répondre à une contestation juridique, en soutenant que les échanges bilatéraux ont été déjà suffisamment libérés pour justifier de nouvelles réductions graduelles. Cette défense contre une accusation d'utilisation des restrictions commerciales bilatérales n'est efficace que si l'on ne tient pas compte que des barrières tarifaires; mais, si on y ajoute les barrières non tarifaires, la justification factuelle de cette défense perd une grande partie de sa force. L'administration américaine a déjà obtenu une

dispense à l'égard des dispositions de l'article XXIV au moment de la négociation du *Pacte de l'automobile* au milieu des années 1960. Une dispense de ce genre exige le consentement des deux tiers des parties contractantes au GATT et les commissaires estiment qu'il serait politiquement difficile de recourir à cette méthode pour valider une série d'ententes sectorielles au milieu des années 1980.

L'autre inconvénient d'une négociation sectorielle est la rigidité de son format quand on en vient à la question essentielle de la protection secondaire. Il faudrait, par exemple, que certaines industries obtiennent des exemptions en vertu des lois américaines et canadiennes régissant les pratiques commerciales abusives; les industries qui n'obtiendraient pas ces privilèges pourraient les trouver fort injustes.

La troisième objection porte sur l'aspect pratique de l'approche sectorielle à l'égard du libre-échange. Une approche industrie par industrie limite le commerce inter-sectoriel pendant les négociations sur le libre-échange et rend encore plus difficile l'organisation de coalitions politiques efficaces pour soutenir la libéralisation des échanges. Les entreprises canadiennes et américaines qui opèrent dans les secteurs négociés vont appuyer le libre-échange ou s'y opposer, suivant leur évaluation des perspectives dans leur industrie ou leur entreprise. Or, les investisseurs et les employés des industries absentes des négociations ne sont guère susceptibles de soutenir une libéralisation des échanges dans d'autres secteurs. D'autre part, si les négociations ne se limitent qu'à quelques secteurs, elles n'obtiendraient probablement pas un appui public suffisant pour compenser la résistance inévitable au retrait des mesures protectionnistes. Il y aurait un autre désavantage: la possibilité de graves déséquilibres commerciaux dans des secteurs comme le textile, où les producteurs pourraient faire pression pour imposer des quotas d'importations encore plus restrictifs à des tierces parties si les importations du partenaire commercial privilégié augmentaient. D'autres déséquilibres pourraient se produire si les produits finis étaient épargnés par les barrières, alors que le commerce des produits primaires ou des biens intermédiaires resterait soumis aux restrictions. Par exemple, le libre-échange du vin pourrait ne pas être viable sans le libre-échange des raisins si les producteurs américains bénéficiaient d'avantages économiques substantiels par rapport à leurs rivaux canadiens.

À l'inverse, des négociations qui garantiraient une zone plus vaste et plus générale de libre-échange respecteraient les principes du GATT; elles éviteraient également une bonne partie des inconvénients politiques et économiques d'une libéralisation du commerce secteur par secteur. Une approche globale serait beaucoup plus susceptible de promouvoir une négociation productive de la question essentielle des protections secondaires et de l'élimination d'autres barrières non tarifaires qui touchent de nombreux secteurs. La Commission est donc persuadée que des accords de libéralisation des échanges limités et sectoriels avec les États-Unis ne réussiraient que partiellement à répondre aux objectifs de négociation du Canada. Des ententes globales ou d'ensemble s'avèrent donc nécessaires³.

Trois possibilités d'accord global ont été envisagées en vue de l'intégration économique de l'Amérique du Nord: un marché commun, une union douanière et une zone de libre-échange. Il est important d'établir les

distinctions entre ces trois formules, car une grande partie de la confusion qui entoure la question générale du « libre-échange avec les États-Unis » vient du fait que l'on n'a pas fait ces distinctions. Un marché commun exige :

- le libre-échange des biens et des services entre les pays membres;
- des tarifs communs et une harmonisation des politiques protectrices à l'égard des autres pays, c'est-à-dire des non membres;
- le libre-échange de la main-d'œuvre et des capitaux entre les pays membres.

Ce système est la forme la plus complète d'intégration économique actuellement en usage protégeant la souveraineté politique et l'indépendance des pays membres. Il ne s'agit pourtant pas de la forme la plus complète de l'intégration en soi. Un marché commun n'a pas, par exemple, à former une union monétaire si les pays membres partagent une même monnaie, soumise à une politique monétaire unique émanant d'une banque centrale. La formation d'un marché commun a été l'objectif principal de la communauté européenne et ses pays membres ont fait de grands progrès pour harmoniser leurs politiques économiques, même s'il reste encore beaucoup à accomplir.

La Commission rejette le marché commun, car elle estime que la formule est inappropriée au contexte nord-américain. Pour obtenir un marché commun, il faut, d'une part, appliquer à tous les pays non membres un ensemble de politiques commerciales et connexes uniformes. Le Canada n'a pas toujours voulu suivre les États-Unis dans ses relations commerciales avec le monde extérieur. Nous avons, par exemple, maintenu nos relations commerciales avec la Chine et Cuba après que les États-Unis eurent cessé les leurs. Si nous devons préserver notre autonomie en matière de politique économique et étrangère, notre gouvernement ne peut accepter les restrictions légales qu'un marché commun apporterait à sa liberté d'action. D'autre part, un marché commun nécessiterait la coordination de politiques portant sur d'autres secteurs que le commerce extérieur, étant donné qu'il implique le « libre mouvement » de la main-d'œuvre et des capitaux entre les pays membres. Le contrôle de l'immigration est une politique nationale fondamentale et le fait que le Canada doive nécessairement conserver le contrôle en ce domaine est une raison suffisante pour rejeter l'idée d'un marché commun. Les commissaires estiment également souhaitable que le Canada se réserve le droit d'exercer un certain contrôle sur le mouvement des capitaux américains dans notre pays. Dans le cadre d'un marché commun, une réserve de ce genre, permettant au Canada de faire face aux problèmes particuliers soulevés par l'exploitation d'entreprises sous contrôle américain dans notre pays, ne serait pas permise.

Dans une union douanière, le Canada et les États-Unis devraient s'entendre pour supprimer toutes les barrières relatives à l'échange des biens et des services et imposer un ensemble uniforme de politiques commerciales sur les importations de pays tiers. Étant donné que les commissaires ont déjà soutenu que le Canada ne pouvait accepter une politique commerciale extérieure commune, nous devons également rejeter l'option d'une union douanière avec les États-Unis. En raison de l'importance relative des deux pays, le Canada ne saurait espérer exercer la même influence sur l'instauration d'un ensemble

commun de politiques tarifaires et politiques connexes. La politique commerciale des deux pays serait finalement déterminée à Washington. Ainsi, une union douanière n'autoriserait pas le Canada à réduire ses mesures protectionnistes à l'égard des autres pays, à moins de persuader les États-Unis d'en faire autant. Étant donné les possibilités de conflit qu'implique inévitablement cette coordination politique étroite entre les deux pays, il serait souhaitable de choisir une forme d'association moins ambitieuse. Une coordination aussi accentuée risquerait, en effet, d'être politiquement inacceptable des deux côtés et ne pourrait procurer la plupart, sinon tous les avantages économiques du libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Une zone de libre-échange est sans doute la formule globale la plus souvent suggérée pour le Canada et les États-Unis. Dans ce contexte, chaque pays peut imposer ses propres restrictions sur les mouvements de capitaux et de main-d'œuvre entre les partenaires. Chaque nation a également le droit de prélever ses propres impôts et d'édicter ses propres règlements à l'endroit des biens provenant d'autres pays. Tout ce que garantit l'entente de libre-échange est le fait que les biens et les services provenant d'un pays membre puissent, pour la plus grande partie, entrer dans d'autres pays membres sans être soumis à des restrictions tarifaires et non tarifaires. Un procédé d'élimination amène donc les commissaires à envisager cette formule comme étant la plus avantageuse par rapport à celle du marché commun ou de l'union douanière. Une formule d'une portée limitée menacerait d'handicaper les investisseurs et les travailleurs canadiens en raison des contraintes d'un marché intérieur relativement limité. Une formule de portée plus considérable serait inacceptable, car elle empêcherait le Canada de poursuivre ses propres politiques sociales et économiques.

Plusieurs autres considérations permettent de penser qu'une entente bilatérale serait le meilleur choix. Étant donné que chaque membre serait libre de réduire ses propres tarifs à l'égard des autres pays, une entente de libéralisation des échanges limiterait beaucoup moins les échanges globaux qu'un marché commun ou une union douanière. D'autre part, chaque membre pourrait adopter des politiques de substitution aux importations sanctionnées par le GATT, sans que ces politiques soient nécessairement conformes à celles du partenaire. En outre, il est relativement facile d'intégrer de nouveaux pays dans une zone de libre-échange, car son expansion évite le processus long et coûteux d'harmonisation des politiques qui doit accompagner les deux autres formules d'accord.

Quelle serait donc la nature d'un accord bilatéral canado-américain? Et quelles en seraient les modalités? La réponse à la première question est claire, car il existe déjà d'autres modèles internationaux dont on peut s'inspirer. Ainsi en est-il de l'*Accord commercial* de 1983 entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, dont l'objectif consiste à éliminer les restrictions commerciales mutuelles et à créer une zone de libre-échange. Cet Accord prévoit que, pour la plupart des produits, les tarifs imposés sur les exportations de l'un et l'autre pays tomberont à zéro au milieu des années 1990. Cependant, compte tenu de circonstances particulières, certains produits en sont exemptés. En ce qui concerne l'aspect non tarifaire, il existe une série d'articles qui accordent le droit à chaque pays d'appliquer des barrières non tarifaires (BNT), comme des

droits compensateurs ou des garanties à l'égard des exportations d'autres pays. Quant à l'administration de l'*Accord commercial*, il est prévu que les ministres intéressés se réunissent annuellement et que si des difficultés se produisent, des consultations s'engagent rapidement à la demande écrite de l'un ou l'autre des partenaires. Un mécanisme consultatif de ce genre, en Amérique du Nord, s'intégrerait facilement à la gestion ordinaire des affaires gouvernementales entre le Canada et les États-Unis.

L'opinion publique canadienne a régulièrement considéré le fonctionnement d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis comme étant de très grande importance. Mais, pour en évaluer les modalités pratiques, étudions le cas de la fabrication canadienne des crayons ordinaires qui, en 1984, comportait un tarif canadien de 14,6 pour cent de leur valeur. En vertu des concessions du *Tokyo Round* déjà acceptées, ce tarif devrait tomber à 11,3 pour cent d'ici 1987, ce qui permettra une adaptation de cette industrie canadienne à la concurrence mondiale. En vertu d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le tarif de ces produits pourrait être réduit à zéro; ces réductions s'effectueraient progressivement, par exemple, entre 1987 et 1997. Pendant cette période d'ajustement, les Canadiens verraient le prix des crayons de leurs concurrents américains diminuer d'environ 1,1 pour cent par an. La diminution du tarif canadien ferait baisser les prix à la consommation au Canada et stimulerait la concurrence et la productivité, mais ces résultats ne seraient pas rapides et n'exerceraient pas une grande influence sur l'économie canadienne. D'autre part, toutes conséquences défavorables qui s'ensuivraient sur le commerce canadien devraient se juger par rapport aux avantages compensateurs en d'autres secteurs, là où le Canada bénéficierait de la diminution des tarifs américains. L'essentiel dans ce débat est de garder le sens des proportions : le libre-échange bilatéral ne serait ni une panacée ni un désastre pour le Canada. Mais dans l'ensemble, notre pays en tirerait avantage.

Dans le cadre d'un accord général de libre-échange, il serait encore possible d'exclure certains secteurs ou certaines industries de l'ensemble des négociations bilatérales. L'article XXIV du GATT a été interprété de façon à autoriser l'exclusion de 20 pour cent du commerce total des biens entre les pays membres d'une zone de libre-échange. Or, étant donné que les échanges de services ne sont pas du ressort du GATT, le Canada et les États-Unis ne sont pas légalement tenus de supprimer toutes les barrières qui les concernent. Par conséquent, il n'existe pas d'empêchement légal à la négociation d'un nombre limité d'exclusions portant sur des cas particuliers. Plusieurs industries canadiennes pourraient en fait avoir des besoins ou des problèmes spécifiques qui justifieraient leur exclusion totale ou partielle d'un régime général de libre-échange. Les commissaires ne croient pas qu'une industrie devrait être automatiquement exclue, mais nous nous rendons compte qu'au fur et à mesure que les négociations se poursuivraient, il pourrait s'avérer nécessaire d'en arriver à des exceptions. Celles-ci s'intégreraient parfaitement dans le cadre de notre conception.

Le Canada et les États-Unis utilisent des quotas d'importation pour restreindre l'échange de certains produits agricoles⁴. Les deux pays imposent des quotas sur les volailles, les produits laitiers et certaines viandes, en vertu

de leur propre programme de gestion des approvisionnements intérieurs. Le Canada impose également des tarifs saisonniers sur les primeurs afin de soutenir les revenus des agriculteurs. L'abandon de ces quotas et de ces tarifs exigerait une coordination de la gestion des approvisionnements et des autres politiques de soutien à l'agriculture actuellement en vigueur dans les deux pays. L'harmonisation de ces politiques au moyen de négociations intensives avec les États-Unis risque d'être techniquement complexe et politiquement difficile. Ces problèmes éventuels pourraient donc justifier de retarder le libre-échange des produits agricoles auxquels s'appliquent actuellement des quotas d'importation, tout au moins jusqu'à la signature d'accords détaillés concernant les programmes de gestion des approvisionnements et autres programmes de subventions.

Le gouvernement américain a récemment insisté sur la nécessité de libéraliser les échanges de services, principalement les transports, les communications, les banques, le domaine des assurances, de l'ingénierie et de la construction ainsi que les services de conseil en gestion. Le gouvernement a également déclaré que la réduction des barrières pour l'échange des services serait une de ses grandes priorités pour les futures négociations du GATT. L'échange des industries de services sera probablement au premier plan des discussions commerciales entre le Canada et les États-Unis. Plusieurs des industries de services canadiennes, comme les banques, les assurances et les activités financières connexes, semblent en mesure de s'assurer une place enviable. La suppression des restrictions canadiennes actuelles à la pénétration des entreprises américaines dans certains domaines pourrait aboutir à une sérieuse concurrence des produits américains sur des marchés canadiens sans qu'en contrepartie, le Canada puisse bénéficier d'avantages comparables. Il est surtout probable que les États-Unis aient davantage à gagner que le Canada d'une réduction réciproque des barrières concernant l'échange des services. Voilà pourquoi le Canada pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'en échange d'une plus grande ouverture de son marché de services, les États-Unis en viennent à offrir de meilleures garanties d'accès aux produits en provenance du Canada.

Malgré l'enthousiasme que manifestent les États-Unis en faveur des progrès qui devraient intervenir dans l'échange de services, on peut prévoir que la libéralisation générale de l'échange bilatéral d'un certain type de services provoquerait bon nombre de difficultés. Bien que les deux gouvernements aient récemment entrepris une recherche préliminaire, il n'existe pas encore suffisamment d'informations objectives quant aux conséquences économiques qui découlent de barrières nationales relatives à l'échange des services. Le Canada et les États-Unis maintiennent des contrôles d'entrée et des règlements qui excluent les entreprises sous contrôle étranger ou limitent leur part du marché intérieur dans certains secteurs de services comme les banques, les transports et les communications; d'autres barrières existent également dans des secteurs particuliers. Pour qu'une analyse des questions d'échange de services soit utile, elle doit s'intéresser plus particulièrement aux réglementations nationales particulières à chaque genre de service. Le fait, par exemple, que les gouvernements pour leurs achats accordent préférence aux fournisseurs locaux gêne considérablement l'échange des services

d'ingénierie et de construction, alors que les restrictions et les réglementations sur l'augmentation des coûts de transmission des données d'affaires outre-frontière entravent le travail de ceux qui opèrent dans les services financiers et dans les services de conseil en gestion. Les négociations portant sur cet ensemble de problèmes se compliqueront encore du fait des différences considérables qui existent entre les réglementations nationales qui s'appliquent actuellement à un grand nombre de secteurs de services. Ainsi, le libre-échange des services de transport ou de finances nécessitera l'harmonisation des règlements nationaux qui déterminent la concurrence des prix, la qualité des services, la protection du consommateur et autres questions du même genre. Le fait que chaque service soit régi par des règlements, qui sont pratiquement uniques, laisse supposer que de nouvelles négociations sur les services se tiendraient sur une base sectorielle. Il pourrait s'avérer souhaitable d'établir certaines règles générales ayant trait à tous les secteurs de services, comme un code d'achat gouvernemental. Mais, il semble évident que des normes plus détaillées et le règlement des futurs conflits devront être confiés à des organismes bilatéraux spécialisés, responsables d'industries de services particulières.

Dans le cadre d'un accord de libre-échange général, les activités culturelles peuvent faire également l'objet d'un traitement spécial. Le Canada protège et subventionne les activités culturelles en raison de l'opinion largement répandue que notre marché intérieur n'est pas suffisamment étendu pour les soutenir. Les politiques actuelles visant à créer et à promouvoir davantage de produits culturels canadiens, comme le fameux règlement de « teneur canadienne » imposé par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), établissent une discrimination à l'égard des entreprises américaines qui œuvrent dans l'industrie culturelle. Ces politiques pourraient s'avérer inacceptables dans un système de libre-échange général. À la suite de pourparlers avec les États-Unis, on pourrait se rendre compte que plusieurs politiques existantes seraient compatibles avec un régime acceptable de libre-échange. À celles qui entraîneraient des déséquilibres concurrentiels importants, on substituerait des mesures plus ou moins équivalentes. De toute façon, le Canada pourrait insister sur l'adoption de dispositions explicites qui autoriseraient le financement public de ses activités culturelles et permettraient d'avantager les producteurs canadiens, afin de compenser l'handicap d'un marché trop restreint. L'exemple de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de la Communauté économique européenne (CEE) démontre qu'une subvention importante des activités culturelles est possible dans le cadre d'un libre-échange efficace.

Finalement, certains règlements spéciaux pourraient s'avérer nécessaires dans le but de régir l'échange bilatéral d'énergie et d'autres ressources naturelles. Le principal souci du Canada en ce qui concerne les ressources naturelles est de savoir si le libre-échange nous empêcherait d'imposer des quotas de production, des taxes et des contrôles d'exportation, afin de renforcer les objectifs de sécurité nationale et de politique industrielle. Le GATT prévoit précisément ces contrôles, sauf s'ils sont discriminatoires ou constituent des restrictions déguisées au commerce international. Il faudra, dans une certaine mesure, harmoniser les politiques fiscales et les program-

mes de subventions régissant les produits pétroliers. Les problèmes les plus difficiles seront probablement soulevés par l'utilisation éventuelle du contrôle à l'exportation des produits non renouvelables comme le pétrole, et peut-être même l'eau. Aussi est-il possible que les États-Unis cherchent à négocier la garantie d'un accès aux ressources canadiennes. Toute garantie accordée aux consommateurs américains de ressources naturelles doit en retour protéger l'autorité du Canada à limiter les exportations afin de prévoir nos propres besoins dans ce domaine. Le paragraphe XX(g) du GATT permet aux signataires de conserver les mesures non discriminatoires « concernant la conservation de ressources naturelles non renouvelables, si ces mesures sont appliquées parallèlement à des limitations à la production ou à la consommation intérieure ». Un accord général régissant l'échange des ressources non renouvelables pourrait comprendre une disposition de ce genre.

Les commissaires se sont attardés à ces secteurs de l'économie, non parce que nous doutons de ne pas pouvoir supprimer les obstacles à l'échange dans ces secteurs, mais parce que nous pensons que c'est là où le libre-échange sera le plus difficile à réaliser. Les États-Unis entretiennent sans aucun doute les mêmes préoccupations, mais nous estimons que ces obstacles ne devraient pas empêcher un accord. Même si, à notre avis, une approche sectorielle est peu souhaitable, l'exemption temporaire ou même permanente de certains secteurs pourrait s'avérer un moyen prudent voire nécessaire d'arriver à un accord.

Les principales dispositions

Comme nous l'avons constaté, l'article XXIV du GATT stipule que, avant toute création d'une zone de libre-échange, les parties doivent éliminer toutes les entraves au commerce de leurs marchandises. Un accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis devrait régler les trois principales catégories d'obstacles qui réduisent actuellement le commerce entre ces deux pays : les tarifs douaniers, les mesures protectionnistes et les autres barrières non tarifaires (BNT). Le Canada devra certainement négocier, en vue d'obtenir des restrictions effectives aux mesures de protection américaines et aux autres barrières non tarifaires; ainsi, un accord portant uniquement sur l'abaissement des barrières tarifaires ne fournirait pas aux producteurs canadiens la sécurité d'accès qu'ils réclament. Compte tenu du fait que les systèmes judiciaires des deux pays diffèrent considérablement, quant aux textes juridiques et aux procédures utilisées pour mettre en application ces trois types d'entraves commerciales, il sera nécessaire de rédiger des règles contractuelles spéciales s'appliquant à chacun d'eux.

Certains ont estimé que, lorsque les coupures tarifaires des négociations de Tokyo (dites *Tokyo Round*) auront été mises en vigueur en 1987, près de 80 pour cent des exportations du Canada vers les États-Unis entreront dans ce pays en franchise douanière, 15 pour cent avec des droits de douane de 5 pour cent ou moins, alors que 5 pour cent seulement comporteront des droits élevés. Ces chiffres peuvent, toutefois, quelque peu induire en erreur puisqu'ils dissimulent le fait que certains produits ne se vendent pas à cause des tarifs douaniers des États-Unis, lesquels neutralisent efficacement

l'avantage relatif des producteurs canadiens. En d'autres termes, concentrer exclusivement l'analyse sur nos ventes actuelles vers les États-Unis voile le fait que nos exportations tentent de passer en franchise à l'intérieur des barrières tarifaires des États-Unis, grâce à des ouvertures laissées à certaines exportations canadiennes, telles que les ressources naturelles et les automobiles. En 1987, un nombre important d'industries manufacturières au Canada ne pourront encore exporter leurs produits à cause des tarifs douaniers américains subsistants. Dans certains secteurs de ressources, les tarifs douaniers américains fixés à deux ou trois pour cent sont encore suffisamment élevés pour décourager de nouveaux investissements dans les mines et usines canadiennes. Du point de vue américain, la suppression des tarifs douaniers canadiens procurerait des bénéfices substantiels à diverses industries manufacturières. Néanmoins, bien que le taux global du tarif douanier canadien ne devrait vraisemblablement pas dépasser 5 pour cent en 1987, le tarif moyen des articles imposables restera de 9 à 10 pour cent, alors que certains tarifs maintiendront un taux aussi élevé que 25 pour cent. Une procédure appropriée de nature à réduire à zéro les tarifs douaniers des deux pays devra donc être clairement prévue dans le cadre de tout accord sur le libre-échange. L'article XXIV du GATT prévoit l'octroi d'une période de temps « raisonnable » pour la mise en œuvre graduelle des accords de libre-échange. Il existe un certain nombre d'options possibles pour l'élimination des tarifs, qui méritent sérieuse considération.

Il serait possible, en effet, d'éliminer complètement les tarifs douaniers à une date précise, qui pourrait être connue deux à trois années à l'avance. Les industries disposeraient, ainsi, d'une date limite leur permettant de planifier leurs opérations selon des principes rationnels d'efficacité, en vue d'affronter la concurrence et de pénétrer le marché américain. Cette adaptation pourrait bien rendre nécessaires de nouveaux investissements de capitaux, destinés à l'équipement et au recyclage des ouvriers.

Il serait également possible de s'entendre pour en arriver à une élimination progressive des tarifs douaniers sur un certain nombre d'années. Le taux des coupures tarifaires canadiennes et américaines pourrait être différent. Comme on admet facilement que c'est le Canada qui devra faire face aux adaptations industrielles les plus fortes, il serait possible de concevoir une réduction plus lente des tarifs canadiens de façon à faciliter le processus d'adaptation; par exemple, on pourrait s'accorder une période de dix années. Cet arrangement donnerait ainsi aux producteurs canadiens un meilleur accès au marché américain, pendant qu'ils conservent encore une protection temporaire sur le marché canadien.

Le choix du mode de suppression des tarifs douaniers dépendra d'une évaluation du processus d'ajustement subséquent. Quelle que soit la méthode retenue, les commissaires pensent qu'il serait souhaitable de prévoir un vaste programme d'assistance à l'adaptation afin de bénéficier des avantages d'un commerce plus libre, à moindre coût. Nous reprendrons cette question dans les Parties III et V de ce Rapport.

Contrairement à une union douanière et à un marché commun, qui imposent des tarifs extérieurs communs, une zone de libre-échange fait en

sorte que les États membres conservent leurs niveaux tarifaires différents, ainsi que leurs propres politiques tarifaires dans leurs rapports avec les pays tiers. Étant donné que chaque membre d'une zone de libre-échange fixe ses propres tarifs extérieurs, les pays tiers sont incités à inclure leurs exportations dans la zone de libre-échange; ils expédient d'abord leurs marchandises dans le pays membre dont les tarifs extérieurs sont les plus bas et les envoient ensuite, en franchise douanière, sur le marché de l'autre État membre. Afin de prévenir de telles « déviations commerciales », le Canada et les États-Unis devraient établir des « règles d'origine », stipulant que les importations d'un pays tiers seront tenues de remplir des conditions de contenu national afin d'être admises en franchise de droits. Un système de règles d'origine peut être souple ou rigide. Un système souple autorise qu'une large proportion de la valeur des « produits de la zone de libre-échange » provienne de pays non membres. L'Association européenne de libre-échange (AELE), par exemple, a adopté une série de règles d'origine très larges, en vertu desquelles un produit remplit les conditions de franchise, si 50 pour cent au moins de son prix d'exportation découlent d'activités effectuées à l'intérieur de la zone de libre-échange. Initialement, les pays membres de l'AELE redoutaient que d'importantes déviations commerciales vers les membres de la zone de libre-échange, ayant les tarifs les moins élevés, puissent se produire si des règles d'origine relativement strictes n'étaient pas adoptées; les règles proposées exigeaient que 70 pour cent du prix d'exportation du produit proviennent de la zone de libre-échange. Les inconvénients d'un système rigide résident dans le fait que, si d'autres membres de la zone de libre-échange ne sont pas les fournisseurs au meilleur prix des produits semi-finis et des matières premières, les industries destinées à l'exportation pourraient bien se trouver hors prix, compte tenu du désavantage inhérent à leur coût de production. Les règles d'origine souples de l'AELE se sont, toutefois, révélées efficaces et il y a eu, en fait, moins de détournements commerciaux que ceux qu'on avait prévus. L'on retient que l'un des principaux facteurs qui ont contribué à cette réussite est le fait que dans les pays membres de l'AELE le taux des tarifs douaniers sur les matières premières et les produits semi-finis était relativement bas, voire inexistant. Étant donné que la même situation générale prévaut dans le cadre des droits de douane canadiens et américains, il est fort probable qu'un régime de règles d'origine souple serait également en mesure d'accorder une protection adéquate contre les déviations commerciales préjudiciables.

Après la suppression progressive des tarifs et des règles d'origine, l'accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis devrait, d'autre part, porter sur la série de barrières non tarifaires (BNT) qui ont substantiellement entravé le commerce entre les deux pays. Comme les événements des dernières années ont pu le démontrer, les exportations canadiennes de marchandises sur le marché américain sont vulnérables à différentes catégories d'entraves. Les programmes politiques et les procédures, qui déterminent les barrières non tarifaires, doivent donc être pris en considération dans le cadre de la création d'un accord de libre-échange. Les barrières non tarifaires américaines qui affectent les exportations canadiennes se distinguent en deux catégories principales :

- les mesures de protectionnisme et notamment les droits antidumping, les droits compensateurs, les mesures de sauvegarde ou prises au titre de la « clause de sauvegarde » ;
- les lois ou règlements qui, soit explicitement, soit par des usages administratifs, imposent une charge discriminatoire sur les produits d'origine étrangère par des pratiques d'achat gouvernementales, des normes de qualité et de sécurité des produits, des restrictions quantitatives sur les produits agricoles et des mesures similaires.

Les mesures protectionnistes peuvent, en outre, se subdiviser d'une part, en mesures qui régissent le commerce « loyal », comme les mesures de protection, et d'autre part, en mesures qui règlent certaines pratiques commerciales « déloyales », comme les procédures d'antidumping et de droits compensateurs. Cette distinction « loyal/déloyal » provient des règles du GATT, qui autorisent les États à user de représailles au moyen de droits compensateurs sur les importations bénéficiant de subventions étrangères, et sur les importations qui sont écoulées à bas prix, c'est-à-dire à des prix moindres que ceux qui prévalent sur le marché national de l'exportateur. Les industries américaines sont également autorisées à solliciter l'imposition de droits de douane en guise de représailles; ils sont alors calculés de façon à compenser l'avantage concurrentiel injuste qui favorise les produits importés. Pour ce faire, ces industries américaines doivent être en mesure de prouver le préjudice matériel ou commercial notable qu'elles ont subi. Celui-ci peut provenir de ventes perdues ou de diminutions de profits attribuables à des importations subventionnées ou écoulées à bas prix. La difficulté majeure, au sujet de ces mesures de contingentement dirigées contre les pratiques déloyales, réside, évidemment, dans le fait qu'elles peuvent être utilisées par les concurrents américains pour harceler les exportateurs canadiens; cela peut se produire à la faveur d'infractions techniques ou minimes aux règles, ou même d'infractions qui ne sont considérées comme telles qu'en raison de lois ou d'usages différents.

Les mesures de sauvegarde ou les mesures prises au titre de la clause de sauvegarde se distinguent en de nombreux points de ces mesures de défense contre le commerce déloyal (les droits antidumping et les droits compensateurs). Le GATT stipule que la protection temporaire à l'égard des importations, qui entraînent un « préjudice sérieux » aux ventes et aux taux de profits des producteurs nationaux, est parfaitement légitime à condition que les droits de représailles ou les quotas soient imposés sur la base de la nation la plus favorisée (NPF). Il faut aussi que cet accord intervienne avec les nations les plus favorisées (NPF) et avec les pays exportateurs qui sont malheureusement affectés par les mesures de sauvegarde. Un accord de ce genre implique habituellement une compensation ou des garanties concernant la durée et les autres conditions des mesures de protection imposées. Les procédures de protection de sauvegarde peuvent être introduites par des particuliers ou par des groupes, mais l'arbitre final aux États-Unis est le Président, auquel on a donné toute discrétion légale pour accorder ou refuser l'assistance de sauvegarde. Au Canada, c'est le Cabinet qui est l'arbitre final en ce domaine. Au cours des dix dernières années, les présidents américains ont pris l'habitude d'accorder la protection de sauvegarde, en négociant des

« restrictions volontaires aux exportations » ou des « arrangements de vente dirigée » avec les pays exportateurs dont les industries étaient principalement responsables des importations dommageables. Bien que cette pratique administrative américaine viole probablement les conditions des mesures de sauvegarde telles que prévues par le GATT, elle n'en est pas moins profitable au Canada dont les exportateurs ont rarement été la source principale du préjudice commercial subi par leurs concurrents américains. Compte tenu de l'actuel système de réglementation sur le commerce extérieur des États-Unis, comment un accord entre le Canada et les États-Unis pourrait-il régler les divers obstacles existants et limiter le libre-échange nord-américain?

Les droits antidumping et les droits compensateurs

Il est improbable qu'un gouvernement américain accepte simplement d'exonérer les marchandises canadiennes de droits antidumping ou de droits compensateurs. Un tel accord ne semblerait, en fait, possible que si le Canada était prêt à accepter de strictes obligations, qui empêcheraient les subventions ou le dumping d'entraîner une sérieuse désorganisation du marché américain. Il ne serait cependant pas question pour le Canada de s'engager à ce que ses gouvernements ne fournissent jamais de subventions et à ce que ses exportateurs ne vendent jamais à perte à l'extérieur. Il s'agirait davantage d'un accord entre les deux parties acceptant de garantir que ni les subventions ni les ventes à perte ne viennent occasionner une désorganisation excessive dans leurs marchés respectifs. En vertu d'un principe légal aussi étendu, il est évident que les questions d'interprétation et de mise en application de l'accord devraient en déterminer l'efficacité.

Une autre option possible consisterait à modifier la loi fédérale des États-Unis, de telle sorte que les produits canadiens ne soient pas compris dans la même catégorie que les produits des autres pays, pour déterminer le critère du « préjudice matériel » subi par une industrie américaine. Ce serait une condition préalable à l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs. En d'autres termes, les importations en provenance du Canada subventionnées ou écoulées à bas prix ne pourraient être limitées que si on établissait qu'elles ont provoqué un préjudice matériel à leurs concurrents américains. Le Canada a ainsi eu gain de cause dans plusieurs affaires importantes, concernant les droits compensateurs. On y avait prétendu que des marchandises canadiennes avaient été la source principale de préjudices. En fait, les producteurs américains n'ont pas été en mesure de prouver les prétendues ventes perdues ou les baisses de profits occasionnées par des importations canadiennes, telles que celles de bois mou et d'équipement de transport urbain. Les six cas, entre 1975 et 1979, où les États-Unis ont imposé des droits compensateurs aux exportations canadiennes, ont donc tous pris fin en 1980, lorsque le gouvernement américain a introduit le critère du préjudice et que les producteurs américains ont été incapables de prouver leur préjudice.

Une troisième option s'offre pour limiter l'impact de la réglementation américaine des pratiques de commerce déloyales. Ce serait de confier son application non plus à un tribunal administratif national—c'est-à-dire, la

Commission américaine sur le commerce international — mais à un nouvel organisme intergouvernemental prévu dans le cadre de l'accord sur le libre-échange. De cette façon, l'accord pourrait contenir des dispositions relatives à la création d'un tribunal permanent; il statuerait sur toutes les plaintes portant sur les droits antidumping et les droits compensateurs provenant des industries privées ou des syndicats de l'un ou l'autre des pays. Ce tribunal se chargerait, en effet, des décisions exécutives et administratives qui sont prises actuellement à Ottawa et à Washington. Cette mesure, destinée à l'amélioration de la sécurité d'accès, serait fondée sur la neutralité d'un comité, essentiellement judiciaire. Il se composerait de représentants nommés par les deux pays ainsi que d'un président neutre choisi, soit par des pays tiers, soit à la suite d'une entente entre les représentants nationaux. Un système de comité efficace nécessiterait aussi la mise sur pied d'un personnel administratif de soutien possédant une expertise commerciale, économique et juridique. On pourrait recruter ce personnel parmi les hauts fonctionnaires des gouvernements, détachés de ministères s'occupant du commerce, de développement économique et des affaires extérieures. Un comité et un personnel ainsi composé assurerait l'application uniforme des règlements nationaux existants sur le dumping et les importations subventionnées.

Les mesures de sauvegarde

Un modeste accord entre le Canada et les États-Unis a été signé, en février 1984, afin d'assurer la notification préalable des procédures de sauvegarde introduites dans l'un et l'autre des deux pays. Cet accord prévoit une notification, d'au moins trente jours avant que les restrictions soient imposées, des consultations concernant les mesures à prendre afin d'en réduire les effets négatifs, et une déclaration selon laquelle l'affranchissement des tarifs douaniers à court terme est préférable aux restrictions quantitatives, en tant que moyen d'accorder une protection de sauvegarde. Il est clair que tout accord, qui garantirait aux exportateurs canadiens et américains une plus grande sécurité d'accès au marché devrait, nécessairement imposer des limites plus marquées aux mesures canadiennes et américaines de sauvegarde. Les règles envisagées ici, qui régissent les mesures de sauvegarde à l'égard des importations réalisées dans un esprit loyal, mais politiquement intolérables, devraient se distinguer des mesures d'adaptation ou de transition, qui peuvent être utilisées pour la mise en vigueur d'un accord de libre-échange. Les parties concernées par une disposition de ce genre pourraient ainsi s'entendre pour accorder la protection de sauvegarde dans des circonstances bien particulières; il pourrait s'agir, par exemple, d'une période de dix ans consécutive à la signature du pacte. Ainsi se pose la question de savoir si, après l'expiration de la période d'adaptation et de transition, les parties devraient encore pouvoir disposer de mesures de sauvegarde.

On peut affirmer que la meilleure solution serait la suppression complète de la protection de sauvegarde pour les marchandises provenant de l'un ou de l'autre des pays. La portée principale de la garantie d'accès au marché, assurée par un accord de libre-échange, pourrait bien consister à inciter positivement les parties à entreprendre une restructuration industrielle. Dans

ces conditions, le fait que les industries, lésées par des importations, puissent continuellement disposer de mesures de protection minerait substantiellement le but économique poursuivi par les signataires. D'un autre côté, un accord sur le libre-échange, qui n'offrirait aucune perspective de retrait aux industries nationales lésées, provoquerait une opposition politique d'envergure dans les deux pays. Un moyen d'assurer une complète suppression du protectionnisme consisterait à rédiger une disposition stipulant que les mesures de sauvegarde ne pourraient s'appliquer aux producteurs canadiens que si des exportations canadiennes étaient la cause principale de sérieux préjudices subis par des concurrents américains. On pourrait également maintenir les mesures de sauvegarde, mais transférer la responsabilité de leur mise en œuvre à un comité conjoint ou à un tribunal; créé par l'accord sur le libre-échange, celui-ci aurait la tâche de déterminer si l'industrie nationale a, en fait, subi un préjudice sérieux. Ainsi, comme pour les droits antidumping et droits compensateurs, le choix d'une méthode de négociation relative aux mesures de sauvegarde dépend partiellement de la création d'institutions adéquates aptes à assurer l'application de l'accord de libre-échange.

Les autres mesures non tarifaires

Les principales mesures non tarifaires qui limitent les exportations canadiennes vers les États-Unis sont :

- les pratiques discriminatoires provenant d'achats du gouvernement fédéral et des gouvernements des États;
- les normes de production du gouvernement fédéral et du gouvernement des États qui s'opposent aux normes canadiennes dominantes;
- les règles de classification douanière fédérale et les procédures administratives qui imposent un coût excessif aux exportations canadiennes.

Il est primordial que tout accord proposé sur le libre-échange fournisse quelques mécanismes efficaces, susceptibles d'éliminer ou de réduire la portée des effets protectionnistes des lois et politiques américaines. Le problème majeur qui se pose, en ce qui concerne les barrières non tarifaires, découle de la difficulté d'y exercer une surveillance au moyen de règlements détaillés. Un premier exemple de cette difficulté apparaît dans les pratiques d'achat du gouvernement. Les gouvernements nord-américains recourent habituellement à des moyens variés pour favoriser les fournisseurs nationaux dans les procédures de soumission. La discrimination, explicitement prévue par des lois comme les lois fédérales et les lois des États *Buy America*, serait totalement abolie dans le cadre d'un accord sur le libre-échange. Cependant, toute tentative de rédiger des règlements spécifiques pour éliminer la discrimination dans les contrats gouvernementaux pourrait fortement inciter à imaginer de nouvelles façons de contourner les dispositions de l'accord. Cette question de dispositions détaillées est reliée à un deuxième empêchement à la réglementation prévue de ces barrières non tarifaires. Certaines mesures non tarifaires peuvent se justifier en fonction des politiques nationales, malgré leurs effets tendant à restreindre le commerce. Des normes de sécurité de produits de consommation concernant, à titre d'exemple, des

tondeuses à gazon, peuvent prescrire l'installation de dispositifs de protection lorsque ces articles sont vendus sur le marché américain. Si le Canada n'exigeait pas de tels dispositifs, les industriels canadiens pourraient-ils alléguer que les normes de sécurité américaines leur imposent une charge excessive sur les importations venant du Canada? L'exemple peut paraître isolé. En fait, dans de nombreux cas, il a été difficile de déterminer dans quelle mesure les divergences entre les normes nationales sur les produits étaient motivées par des divergences légitimes de politiques sur la sécurité ou la protection du consommateur, ou par une simple volonté de discrimination à l'égard des produits étrangers; une illustration du dernier motif est apparue lors du litige survenu entre le Canada et les États-Unis à propos du classement des boîtes de conserves. Bref, des personnes sensées auront fréquemment des divergences d'opinions concernant les raisons acceptables visant à limiter ou restreindre le commerce entre nations.

Un accord entre le Canada et les États-Unis sur le libre-échange devrait donc contenir des codes précis de conduite nationale réglementant, notamment, les achats gouvernementaux, les normes de production et les procédures douanières. L'expérience acquise lors de l'application de codes de conduite similaires dans le cadre du GATT a, cependant, montré que des règles très détaillées sont relativement faciles à contourner. En effet, la mise en œuvre effective d'un tel accord requiert l'application, cas par cas, de normes générales interdisant les mesures de protection inutiles ou injustifiées à l'égard des importations. Ainsi, des problèmes existent, que ce soit dans la recherche de moyens pour prévenir les échappatoires envers l'accord proposé, ou dans l'interprétation fort délicate des dispositions de l'accord du point de vue juridique et politique. Ces problèmes laissent entrevoir que la création d'une institution efficace pour l'application de l'accord serait la condition essentielle du succès à venir du traité sur la réglementation des mesures non tarifaires.

L'assistance à l'adaptation et les mesures transitoires

L'évaluation des coûts économiques du libre-échange, présentée aux commissaires, indique que le fardeau de l'adaptation sera sans doute plus lourd pour les investisseurs et les salariés canadiens que pour leurs homologues américains. Un accord sur le libre-échange devrait donc comprendre des dispositions précises faisant ressortir les coûts proportionnellement plus élevés d'adaptation auxquels les Canadiens auront à faire face. Il devrait également prévoir des mesures de protection transitoires permettant de limiter temporairement le processus d'adaptation. L'accord devrait également avoir pour effet de faciliter la réaffectation des travailleurs et de l'équipement. Un mécanisme juridique susceptible d'apporter une solution temporaire à la concurrence sur les importations est le système de « facteurs de déclenchement ». On s'en est prévalu dans l'accord sur le libre-échange entre la Suède et la Communauté économique européenne (CEE). Ce mécanisme établit essentiellement un procédé de sauvegarde qui se déclenche après l'entrée en vigueur de l'accord sur le libre-échange, si les produits importés inondent le marché à un rythme plus élevé que prévu. De cette façon, on pourrait

accorder des délais aux industries les plus sévèrement touchées, avant que celles-ci soient obligées de faire face au programme de coupures tarifaires fixé par le traité. L'accord devrait, toutefois, clairement préciser que les délais, accordés dans le cadre de l'élimination des mesures de protection, ne constituent rien d'autre que des mesures de protection de transition à court terme. L'adoption de ces dispositions, en ce qui a trait à l'emploi permanent ou aux garanties de valeur ajoutée, nous porte à croire que, plus nous tenterons de protéger les modèles d'emploi existants, plus il sera difficile, tant du point de vue administratif que politique, de faire respecter l'accord. La plupart des difficultés qui ont surgi, dans le cas des garanties du Pacte de l'automobile par exemple, y compris la longue querelle concernant leur durée prévue, sont inhérentes à cette forme de contrat. Ces difficultés ne manqueront pas également de surgir, si semblables mesures étaient incluses dans l'accord sur le libre-échange.

D'autres expériences de libéralisation du commerce, telles que la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne sur le libre-échange (AELE), ainsi que la tenue des négociations Kennedy (dites *Kennedy Round*) démontrent que les coûts d'adaptation, à la suite de la suppression des barrières commerciales, se sont avérés moins élevés que prévu. De plus, il existe déjà deux institutions en mesure de contribuer à la réduction des coûts d'adaptation à court terme. Le taux d'échange variable canadien devrait, d'une part, constituer un mécanisme apte à freiner le flux trop rapide des importations et des pertes d'emploi au Canada. En outre, la présence au Canada de firmes multinationales américaines est susceptible de faciliter notre adaptation, compte tenu que ces firmes bénéficient de conditions favorables à l'écoulement, à travers les États-Unis, de toute nouvelle production spécialisée provenant de leurs usines canadiennes. En dépit de l'aide que procurent ces éléments d'équilibre naturel, on rencontre une anxiété généralisée à propos de la sévérité du fardeau d'adaptation que les industries, particulièrement sensibles aux importations, seront tenues de supporter à la suite de l'accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Les commissaires croient fermement qu'un vaste programme d'assistance à l'adaptation s'avérera nécessaire comme partie intégrante de tout accord sur le libre-échange, afin d'améliorer les facteurs de production qui provoquent le déclin des industries et de promouvoir la rapide absorption de ces industries dans les secteurs en expansion. Compte tenu du fait que les investisseurs, les travailleurs et les administrateurs commenceront à planifier leur mode d'adaptation avant même que l'on arrive à l'accord final, il est indispensable que les deux pays s'entendent sur un projet d'assistance à l'adaptation avant la conclusion officielle du traité.

L'assistance transitoire peut revêtir différentes formes : prêts garantis par le gouvernement, subventions pour recherche spéciale et développement (R-D), ou dépréciation accélérée en faveur des industries canadiennes qui envisagent de prendre de l'expansion sur le marché des États-Unis⁵. Les commissaires préfèrent, cependant, des programmes prévus pour aider les travailleurs évincés, pour assurer leur formation complémentaire et leur réemploi. Une part importante de ce que les commissaires auront à dire dans les Parties III et V, à propos de la création de programmes d'ajustement

efficaces et équitables (dont le Programme temporaire d'assistance au recyclage, ou PTAR), s'applique directement à la gestion du processus d'évolution industrielle qui résultera du libre-échange. Toutes les subventions en vue de l'adaptation devraient être expressément autorisées par l'accord et devraient, de ce fait, être exemptées des droits compensateurs américains.

Enfin, les commissaires ont été fort intrigués par une proposition émise en 1984 par un « vieux routier » ayant une longue expérience en matière de négociation d'ententes commerciales avec les États-Unis. En effet, lors de la Conférence sur les relations économiques entre le Canada et les États-Unis, sous les auspices de l'Institution Brookings, Simon Reisman a suggéré qu'une façon d'assurer la stabilité dans un accord de libre-échange était d'établir un programme canado-américain d'assurance contre la désorganisation du marché (PADM). En vertu d'un tel programme, les deux gouvernements seraient amenés à créer et à soutenir initialement un fonds proportionnel aux exportations de l'un vers l'autre. Celui-ci garantirait les exportateurs contre les préjudices résultant des mesures de désorganisation du marché, adoptées par l'un ou l'autre des pays. Un conseil de direction étudierait les plaintes et demanderait des indemnités au gouvernement responsable. M. Reisman a donc déclaré :

Un programme de ce genre contribuerait à réduire considérablement les craintes, quant à l'instabilité des politiques commerciales freinant l'investissement et le commerce. On l'a proposé en présumant que ces mesures restrictives n'auraient pas à s'appliquer très fréquemment, présomption fondée sur l'expérience récente. Compte tenu qu'une restriction commerciale pourrait être coûteuse, l'obligation de renflouer le fonds pourrait servir de dissuasion à son utilisation⁶.

Alors que les commissaires ne voient nullement la nécessité d'apporter plus d'explications à ce sujet, nous sommes, quant à nous, persuadés que de telles mesures non seulement peuvent, mais devraient être adoptées afin de renforcer l'intégrité de tout accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

La mise en œuvre

Tout accord sur le libre-échange, pour être effectif, aussi bien légalement que politiquement, doit être régi par des institutions indépendantes, et reposer sur des procédures de mise en œuvre. Ces dispositions sont indispensables afin de garantir la conformité des législations et des règlements des deux États membres avec les dispositions du traité. La nécessité pour le Canada d'avoir accès à un marché fiable implique, d'une part, la création d'un organisme intergouvernemental efficace pour appliquer l'accord et, d'autre part, l'établissement d'une procédure judiciaire obligatoire pour résoudre les litiges concernant l'exacte interprétation de ses obligations. Compte tenu qu'il pourrait y avoir opposition de la part de groupes d'investisseurs ou de travailleurs qui assument les coûts d'adaptation à un commerce plus libre, il serait également important qu'un arrangement sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis puisse être mis en application au moyen de procédures judiciaires. Elles garantiraient sa durabilité et protégeraient des

lois nationales et des règlements subséquents, qui dérogeraient à ses conditions essentielles.

Pour mettre en application l'accord sur le libre-échange en vertu des lois nationales en vigueur aux États-Unis, cet accord pourrait, soit prendre la forme d'un traité, soit s'appliquer dans le cadre des lois fédérales et des lois des États. Le principal avantage d'un traité consisterait dans le fait que ses dispositions auraient clairement priorité sur les lois des États qui réglementent les barrières commerciales; son existence imposerait même des contraintes de procédure à toute législation fédérale subséquente. Ainsi le traité permettrait aux exportateurs canadiens de jouir de fortes garanties légales d'accès futur sur le marché. L'inconvénient, cependant, d'un tel système est, qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle des États-Unis*, un traité doit être ratifié à la majorité des deux tiers des membres du Sénat. Or, l'expérience passée, concernant cette procédure de ratification, montre qu'il serait difficile d'obtenir les voix nécessaires à l'approbation du Sénat pour le genre d'accord sur le libre-échange, complet et détaillé, qui servirait le mieux les intérêts canadiens. Le principal risque couru en essayant d'obtenir la ratification du Sénat, à un moment où le Congrès est animé par une forte volonté protectionniste, réside dans le fait que cette procédure pourrait vraisemblablement provoquer une série d'amendements en vue d'affaiblir le traité au détriment des producteurs canadiens.

La deuxième option possible est de mettre en œuvre l'accord sur le libre-échange, en obtenant l'adoption de lois fédérales et des lois des États qui respecteront ses principales obligations. Cette option donne lieu à une forme d'accord légal moins sûre, en raison du fait que les mesures mises en vigueur pourraient être amendées par des législations subséquentes. Le principal avantage de cette approche est qu'elle permettrait la mise en œuvre de l'accord par des procédures de vote à la simple majorité au Congrès et, si nécessaire, dans les législatures des États. Qui plus est, le risque que l'accord soit affaibli ou renégocié, au stade de l'approbation législative pourrait être réduit. Ainsi, il faudrait que le Président obtienne à l'avance, du Congrès, le pouvoir de négocier, après avoir exposé en détails le contenu de l'accord sur le libre-échange acceptable pour les États-Unis. Le Congrès américain a mis en œuvre les récents accords du *Tokyo Round* en promulguant les lois appropriées, ayant recours à la procédure dite de « voie rapide ». Cette procédure exige que le Congrès adopte la législation de mise en œuvre dans le délai de 90 jours à compter de la déclaration formelle du Président, qui l'informe de son intention de signer un accord international liant les États-Unis; elle limite aussi l'introduction d'amendements relatifs à la mise en vigueur de la législation lorsque celle-ci est soumise une dernière fois au Congrès. Les commissaires estiment souhaitable d'encourager le gouvernement américain à employer la procédure de voie rapide, lorsqu'il cherchera à obtenir l'approbation pour tout accord relatif au libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

La forme de démocratie parlementaire du Canada assure virtuellement qu'un gouvernement majoritaire réalisera la mise en œuvre législative de tout accord international auquel il aura consenti. Le Canada a, en commun avec les États-Unis, un régime fédératif; les deux pays font face à la même

question fondamentale qui consiste à concilier les intérêts locaux et régionaux dans les relations économiques avec l'étranger. Puisque les provinces canadiennes ont davantage le pouvoir constitutionnel de taxer, de subventionner et de réglementer l'activité économique que les États américains, il serait plus difficile d'obtenir un consensus entre les deux ordres de gouvernement au Canada qu'aux États-Unis. Il est évident que, si les provinces et les États doivent être liés par les dispositions de l'accord fédéral sur le libre-échange proposé, en ce qui a trait aux approvisionnements gouvernementaux et aux subventions industrielles, leurs gouvernements devraient avoir leur mot à dire dans les négociations bilatérales.

Les accords institutionnels et le règlement des litiges

Avant de pouvoir établir des dispositions institutionnelles appropriées pour l'accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, il faut d'abord étudier les choix qui ont été faits quant à d'autres points importants, tels les barrières et les produits visés par le traité et la portée des dispositions légales de celui-ci. D'autre part, quelle que soit la forme de libre-échange adoptée, des dispositions de base devront être prises pour tenir compte d'un certain nombre de fonctions essentielles : les décisions administratives et exécutives, le soutien technique et le règlement des plaintes et des appels introduits en vertu de l'accord. Le choix de la structure institutionnelle se trouve donc limité par d'autres décisions, et par la nécessité de satisfaire certaines exigences fonctionnelles. Il ne reste que deux choix fondamentaux. Les décisions importantes en vertu de l'accord proposé sur le libre-échange seront-elles plutôt adoptées par un comité permanent constitué de représentants nommés à long terme et juridiquement indépendants du gouvernement de leur pays? Un corps administratif, quelle que soit sa structure, aura-t-il le pouvoir d'émettre des directives juridiquement obligatoires pour les trois paliers de gouvernement? Les questions sont interdépendantes, puisqu'il est probable que la structure et la composition de l'organisme décisionnel seront fortement influencées par les répercussions juridiques de ses actions officielles.

Il serait essentiel d'adopter une structure intergouvernementale pour mener à bien les fonctions administratives, offrir le soutien technique, effectuer la recherche dans le domaine économique et aider à régler les litiges survenant dans le cadre de l'accord sur le libre-échange. Mais rien, en fait, ne semble justifier la mise sur pied d'un organisme supranational, perfectionné et indépendant des gouvernements tant provinciaux que fédéraux ou d'États. Il sera, toutefois, nécessaire que de hauts fonctionnaires exécutifs participent à la mise en œuvre de l'accord sur le libre-échange. Les décisions les plus importantes, concernant l'interprétation et l'application de l'accord, devraient être prises par un comité de hauts fonctionnaires au niveau ministériel. Ce comité pourrait, par exemple, se composer des ministres des Affaires extérieures, des Finances, du Commerce international et de l'Expansion régionale et industrielle. Du côté américain, il pourrait réunir le représentant au Commerce, les secrétaires au Commerce, au Trésor et le secrétaire d'État. Puisque les deux pays auraient le même droit de vote au « comité des ministres », chacun conserverait un droit de veto *de facto* sur tous les aspects

de la mise en œuvre de l'accord. La plupart des ententes actuelles sur le libre-échange sont régies par des organismes intergouvernementaux réunissant des ministres de chacun des gouvernements participants. Pour la plupart des questions importantes, les décisions sont prises à l'unanimité des ministres des deux pays. Puisque les commissaires sont d'avis que l'adoption d'un accord sur le libre-échange soulèvera de difficiles questions de jugement tant politique que juridique, il est très important que des fonctionnaires, politiquement responsables dans chacun des pays, s'engagent à faire respecter toutes les clauses de l'accord.

L'envergure et la composition de l'effectif administratif, nécessaire pour soutenir la structure du comité ministériel, dépendraient également des décisions qui seraient prises relativement aux options susmentionnées. Si, par exemple, l'application des droits antidumping et des droits compensateurs, ainsi que des mesures de protection, devait relever du comité des ministres, il serait nécessaire de créer un sous-comité disposant d'un personnel de soutien approprié, lequel pourrait statuer sur les plaintes privées. Le comité ministériel pourrait examiner en appel certaines décisions de ce sous-comité.

Puisque tout accord réalisable comprendra sans doute des règles et des normes définies en termes généraux, il est certain que des conflits ne manqueront pas de surgir, quant à l'interprétation des dispositions du traité. Bien que nous soyons d'avis que le comité des ministres devrait être responsable, en dernier ressort, des règlements des litiges survenant dans le cadre du traité (soumis à la procédure d'arbitrage proposée ci-après), nous reconnaissons qu'une solution plus efficace consisterait en la nomination par le comité d'un conseil consultatif dont les membres procéderaient à l'examen des faits et à la conciliation des parties. Le conseil pourrait se composer d'experts non gouvernementaux tels que des fonctionnaires à la retraite, des hommes d'affaires, des chefs syndicaux, des spécialistes et des professeurs; les membres de ce conseil seraient affectés à des sous-comités, mis sur pied pour étudier certaines plaintes. Le conseil pourrait examiner les plaintes de non-conformité, formulées par l'un ou l'autre des gouvernements, et tenter de négocier le règlement des conflits au niveau ministériel. Si ces négociations ne devaient pas aboutir, le sous-comité devrait présenter des recommandations au comité des ministres quant à la meilleure façon de résoudre le litige. Un conseil consultatif pourrait aussi aider les ministres et leurs ministères à formuler et à négocier des amendements aux dispositions de l'accord sur le libre-échange, soit en élargissant son mandat, soit en changeant son statut.

Bien qu'il ne soit pas impérieux d'établir un organisme exécutif permanent, indépendamment des gouvernements des deux pays, il semble toutefois souhaitable de créer un tribunal d'arbitrage permanent pour résoudre les litiges survenant dans l'interprétation de l'accord proposé. Le recours à l'arbitrage obligatoire, comme solution de dernière instance, dans les cas où l'analyse des faits et la conciliation n'ont pas réussi à résoudre le litige, renforcerait la stabilité et le caractère prévisible du libre-échange nord-américain. À l'avenir, dans tout litige relatif à l'interprétation des dispositions du traité, les intérêts canadiens seraient mieux servis si les conflits étaient soumis à l'arbitrage obligatoire devant un tribunal fortement bipartite. Une telle disposition serait préférable à une procédure de négociation, dans laquelle un adversaire puissant aurait

moins à perdre de l'affaiblissement ou de l'abrogation de l'accord. Une entente, en vue de soumettre les litiges ultérieurs à l'arbitrage obligatoire, à la demande de l'un ou l'autre des pays, rassurerait les investisseurs privés quant à la durée des garanties d'accès du Canada. Une vraie cour ou un vrai tribunal devrait, évidemment, compter sur la participation de membres neutres ou bipartites pour éviter qu'un organisme, composé d'un nombre égal de représentants des deux pays, ne se trouve dans une impasse. De plus, une commission d'arbitrage neutre garantirait l'autonomie politique du Canada en bloquant les exigences injustifiées des parties, accompagnées de menaces de violation des engagements. Les commissaires retiennent qu'un groupe permanent de cinq membres réunissant deux Canadiens, deux Américains et un membre neutre serait un organisme satisfaisant. Les décisions pourraient être prises à la majorité simple et les membres nommés pour une période renouvelable de cinq ans. Le choix du membre neutre prendrait une importance primordiale : il devrait posséder l'expérience diplomatique et les aptitudes nécessaires pour remplir cette fonction des plus délicates. La juridiction de cette commission d'arbitrage pourra se limiter à la solution des litiges survenus dans l'interprétation conflictuelle des dispositions de l'accord. Des litiges de ce genre ne devraient se produire que très rarement. En fait, nous prévoyons que la plupart des litiges pourraient se résoudre à l'étape de la négociation administrative, proposée dans ce Rapport, ne serait-ce que pour éviter le recours à l'arbitrage obligatoire.

Notes

1. Voir J. Quinn, « Le milieu juridique international : un aperçu » dans *Le milieu juridique international*, vol. 52 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Canada, Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 1980 : un document de discussion*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
3. Pour une discussion plus détaillée sur l'approche sectorielle, voir Michael Hart, *Quelques réflexions sur le libre-échange sectoriel entre le Canada et les États-Unis*, Montréal, Institut de recherche sur la politique publique, 1985. Pour une évaluation des attitudes américaines, consulter Gary C. Hufbauer et Andrew J. Samet, « La réaction des États-Unis aux initiatives canadiennes en matière de libéralisation commerciale sectorielle : 1983-1984 » dans *La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, vol. 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
4. Voir T.K. Warley, « Le commerce des produits agricoles : la politique canadienne » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
5. Ronald J. Wonnacott, « Les éventuels effets économiques d'un accord sur le libre-échange canado-américain » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985. Ce sujet a également fait l'objet d'un article publié par le Conseil

économique de l'Ontario et intitulé « Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis : problèmes et opportunités », 1985.

6. Simon S. Reisman, « The Issue of Free Trade » dans Edward R. Fried et Philip H. Trezise (édit.) *U.S.-Canadian Economic Relations: Next Steps?*, Washington, D.C., Institution Brookings, 1984, p. 50.

Les coûts et les avantages d'un commerce plus libre avec les États-Unis

Nous, commissaires, avons décidé d'envisager des négociations bilatérales sur le libre-échange avec les États-Unis, après avoir examiné la position économique actuelle du Canada, le milieu global et les avantages que le Canada pourrait en tirer. Notre réflexion s'est surtout inspirée de l'ampleur du commerce canadien avec les États-Unis en regard de nos relations commerciales avec les autres pays. En effet, le commerce canadien avec les États-Unis s'est accru de façon constante, même au cours des quelques dernières années. Cette concentration du commerce, notamment en ce qui concerne les exportations canadiennes, témoigne distinctement des avantages dont bénéficie le Canada dans son commerce avec les États-Unis. Il va de soi que plus les relations commerciales ont de l'envergure, plus le besoin de relations sûres et solides se fait sentir entre les partenaires commerciaux.

En raison des relations commerciales étroites du Canada avec les États-Unis, ce pays revêt une importance vitale pour l'économie canadienne. En revanche, le Canada est considéré comme moins important pour les États-Unis. Notre pays est le principal partenaire commercial des États-Unis, bien que nous n'ayons compté que pour 20 pour cent du commerce américain de 1980 à 1983. Des observateurs américains ont souvent considéré, à tort, notre pays comme étant moins important pour les États-Unis que la Communauté économique européenne (CEE) ou le Japon. De nombreux Canadiens sont donc profondément préoccupés par cette perception. Du fait que le commerce canado-américain soit quantitativement moins important pour les États-Unis que pour nous, les Américains pourraient être tentés d'adopter des mesures de protection nuisibles aux intérêts canadiens et ne pas se rendre compte ou ne pas être intéressés par leurs conséquences. Bien que le gouvernement américain puisse croire que ces mesures s'appliqueraient de façon égale à tous les partenaires commerciaux des États-Unis, la protection pourrait en fait exercer des effets plus marqués dans notre pays, en raison de son orientation commerciale prononcée vers le marché américain. Puisque les États-Unis sont de loin notre principal partenaire commercial, la direction de notre commerce avec ce pays, que ce soit au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux, se situe au centre de notre politique économique avec les pays étrangers. De plus, compte tenu du fait que notre commerce nous a engagés profondément dans l'économie américaine, la perte d'accès au marché américain constitue un danger contre lequel, nous, Canadiens, devons nous protéger.

Il est impératif que le Canada réduise à la fois l'insécurité de son accès sur les marchés américains et les effets défavorables qui pourraient provenir de toute mesure commerciale restrictive.

[...] force nous est de prendre le monde tel qu'il est. Mais le Canada doit agir avec la plus grande diligence possible pour s'assurer un accès solide et sûr, au moins à un marché d'envergure mondiale, car la seule façon dont nous pourrions atteindre nos objectifs d'efficacité économique est de donner l'occasion à nos producteurs d'exploiter toutes les occasions liées aux économies d'échelle. Étant donné la proximité des États-Unis et les liens historiques entre les deux pays, nous recommandons que le Canada adopte comme objectif commercial

primordial de s'assurer un plus vaste accès à ce marché, en concluant avec les États-Unis des ententes visant la liberté du commerce.

(Banque Royale du Canada, mémoire, le 1^{er} août 1984, p. 55.)

L'accès aux marchés et la compétitivité canadienne

La négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis comporte plusieurs avantages pour le Canada. D'abord, en tablant sur un commerce plus libre, les exportateurs canadiens seraient moins exposés aux barrières non tarifaires (BNT) américaines, telles les taxes compensatrices; notre *sécurité* d'accès au marché américain en serait accrue d'autant. Parmi les principales économies du monde industrialisé, seule celle du Canada ne peut compter sur un vaste marché intérieur comparable à celui des États-Unis ou du Japon; de la sorte, le Canada n'a pas accès à un marché de plus de 100 millions d'habitants consécutivement à un accord de libre-échange ou autrement. Les principaux pays européens ont déjà négocié un tel accord en constituant la Communauté économique européenne (CEE). Les plus petits pays européens ont à leur tour pris des dispositions similaires entre eux pour créer la Zone de libre-échange européenne (ZLEE), puis ont négocié leur accès à la CEE. Quant à l'accès du Canada aux marchés extérieurs, il dépend surtout de l'aboutissement des négociations commerciales multilatérales de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Le système d'échange commercial multilatéral a des avantages; notre participation suivie à ces négociations peut s'avérer bénéfique pour le Canada. Ceci dit, les avantages de l'accès à notre plus grand marché, celui des États-Unis, dépendent étroitement de la façon dont nous réussissons à garantir la sécurité de cet accès.

Même si cet accès n'était jamais en fait aboli, l'incertitude serait coûteuse en soi. Ce simple risque, advenant l'adoption par les États-Unis de mesures protectrices ou de taxes compensatrices, nuirait sérieusement à la faculté des entreprises canadiennes de profiter des occasions commerciales accrues. Ce n'est qu'en fonction de notre sécurité d'accès à un marché plus vaste que les entreprises consentiront à investir à long terme dans les usines et les ressources technologiques et humaines nécessaires pour assurer entièrement les bénéfices liés à l'accès à ce marché de grande envergure. Il est donc important pour le Canada d'améliorer la sécurité d'accès ainsi que les conditions qui président à cet accès, en tant que partie intégrante de tout accord de libre-échange avec les États-Unis.

Le Canada évolue dans un contexte mondial de plus en plus incertain. Au cours des deux dernières années, les États-Unis ont fait planer la menace de mesures de rétorsion commerciale afin d'obliger leurs principaux partenaires à ouvrir leurs marchés aux produits américains. Dans la version extrême de ces projets, le gouvernement américain serait tenu d'ériger des barrières commerciales analogues à celles qui sont imposées aux États-Unis, de marché à marché, de produit à produit¹. Même si, pour le moment, cette menace semble encore assez vague, il n'y a aucun doute qu'une évolution considérable de l'opinion sur la politique économique se fait sentir aux États-Unis. Le mode de pensée américain accepte maintenant le recours prononcé à la rétorsion pour accroître l'accès des produits américains aux marchés des pays

dont les États-Unis sont fournisseurs. Les dangers qui s'ensuivent pour le Canada, auxquels il faut ajouter nos difficultés des dernières années dans les industries de l'acier, du bois et du cuivre, militent en faveur d'une sécurité d'accès accrue de nos produits sur le marché américain. Un accord de libre-échange réduirait le danger que court le Canada, simple spectateur de conflits économiques plus vastes, de perdre partiellement accès à son marché le plus important.

Un autre avantage du libre-échange entre le Canada et les États-Unis consisterait à *améliorer* notre accès au marché américain dans des secteurs où les États-Unis utilisent en ce moment, comme mesures de protection, les barrières tarifaires et non tarifaires (BNT). Bien que leur économie comporte moins de protection tarifaire que celle du Canada, il y a des domaines importants où les tarifs américains limitent la possibilité d'accroître les exportations canadiennes. Certains produits métallurgiques tomberaient sous cette catégorie, tout comme le secteur pétrochimique. Ce dernier est capital pour les producteurs de l'Ouest canadien, mais les efforts du Canada en vue d'améliorer l'accès de ses produits pétrochimiques ont été freinés au cours des négociations multilatérales du *Tokyo Round*, par les implications de cet accord sur le commerce entre les États-Unis et la CEE. Un accord bilatéral permettrait au Canada de négocier un accès accru sur le marché américain dans des secteurs comme la pétrochimie, sans subir les contraintes découlant des rapports existants entre les États-Unis et ses autres partenaires. Les commissaires estiment qu'il importe que le Canada obtienne un accès plus étendu sur le marché américain pour l'exportation de certains biens et services. Il ne faut pas en conclure pour autant que le Canada désire accroître sa dépendance à l'endroit du commerce avec les États-Unis. Si paradoxal que cela puisse paraître, nous croyons qu'un accès plus étendu et assuré à ce marché se révélera, à long terme, le meilleur moyen d'aboutir à une plus grande diversité dans nos rapports économiques et commerciaux. Pour étayer cet argument, passons au troisième avantage.

Pour les Canadiens, l'avantage primordial d'un accord de libre-échange avec les États-Unis proviendrait de son effet sur la productivité, en particulier sur la compétitivité de notre secteur manufacturier. Un accès amélioré et plus stable ouvrirait des débouchés aux entreprises canadiennes et renforcerait leur tendance vers la spécialisation et la rationalisation de la production.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la protection que nous a valu dans le passé la politique nationale, a donné au secteur manufacturier canadien des assises trop faibles pour permettre la concurrence à l'échelle mondiale. Des rapports officiels et des études universitaires sur l'économie canadienne ont constamment mis en lumière ces difficultés. Ainsi, en 1961, la Commission royale sur l'industrie automobile (Commission Bladen) a soumis une analyse approfondie sur l'industrie automobile canadienne². Ce secteur souffrant alors de sous-productivité chronique, le *Rapport Bladen* a pu constater que la faible volume de production en était la principale raison. L'analyse du Rapport a conduit au *Pacte de l'automobile*, conclu entre le Canada et les États-Unis, ainsi qu'à la rationalisation de l'industrie automobile canadienne dans le cadre du marché nord-américain. Cela a donné lieu à des séries de production plus longues, ainsi qu'à une spécialisation plus poussée dans le secteur

canadien de l'industrie; ces facteurs, qui se sont accompagnés d'un investissement sensiblement supérieur des multinationales américaines au Canada, ont multiplié par plus de 12 les exportations automobiles canadiennes entre 1965 et 1981.

Les inquiétudes soulevées en 1961 par le *Rapport Bladen* s'appliquent encore aujourd'hui à une bonne partie de notre secteur manufacturier. Notre industrie a absolument besoin d'augmenter les économies d'échelle en vue d'en arriver à une productivité accrue. Instaurer des échanges commerciaux plus libres avec les États-Unis est un moyen majeur d'y parvenir. Des échanges commerciaux plus libres donneraient lieu à une restructuration et à une rationalisation souhaitables de l'industrie canadienne, résultats d'une concurrence plus marquée avec l'industrie américaine. En devenant plus compétitifs vis-à-vis des entreprises américaines, les fabricants canadiens amélioreraient leurs chances de survie dans un climat commercial plus concurrentiel. Enfin, ce n'est que par une économie nationale plus compétitive que le Canada sera en mesure de créer les nouveaux emplois requis pour réduire le chômage. Comme l'affirmait le Conseil économique du Canada dans le premier compte rendu présenté à cette Commission :

Beaucoup de gens semblent croire qu'un commerce plus libre et plus étendu avec les États-Unis exclut la possibilité d'accroître les échanges avec d'autres pays. Cette opinion n'a aucun fondement logique; en réalité, l'expansion de notre secteur d'exportation en vue de servir la clientèle américaine pourrait bien faciliter la réalisation des économies d'échelle dont nous avons besoin pour atteindre des marchés plus éloignés.

(Conseil économique du Canada, exposé du 28 novembre 1983, p. 28.)

Comme conséquence d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nous pourrions donc diminuer les coûts unitaires de production, à l'échelle nationale et à l'étranger. Nos entreprises pourraient ainsi se concentrer sur leurs produits les plus rentables; elles allongeraient les séries de production de façon à réduire davantage les coûts. L'expansion commerciale qui en résulterait augmenterait la variété des produits offerts aux consommateurs canadiens; même si notre économie produisait une moindre variété de chaque produit, l'accroissement des échanges commerciaux ferait que le consommateur disposerait, dans l'ensemble, d'une variété plus considérable de produits.

Comme illustration du genre de restructuration commerciale que des échanges plus libres vaudraient à l'industrie canadienne, prenons comme exemple le « plan stratégique » adopté par la Générale électrique du Canada (GEC) en 1978³. Depuis sa création, la GEC n'avait été en fait qu'une « mini-GE », opérant au Canada et produisant, à l'abri de barrières tarifaires élevées, toute une gamme de produits destinés surtout au marché canadien. Vers la fin des années 1970, à la suite du *Tokyo Round*, la GEC réévalua ses capacités de se restructurer en vue de la spécialisation, de la rationalisation et de l'internationalisation de ses opérations. L'objectif de l'entreprise consistait à créer des produits qui pouvaient se fabriquer en quantités suffisantes pour rivaliser avec les importations du marché canadien. La GEC essaya donc de se tailler une place dans le marché international qui lui permettrait de livrer le

volume suffisant de produits de façon à réduire ses coûts de fabrication. La compagnie investit dans des produits de catégorie mondiale et de haute technologie tels les équipements de pâtes et papiers dans lesquels elle possédait un avantage compétitif; à cet égard, elle chercha à obtenir de sa société-mère des « mandats à l'échelle mondiale » pour écouler ses produits et investir sur le marché international. Les derniers chiffres indiquent que la GEC comptait 22 mandats pour ses produits, qui représentaient 31 pour cent de ses ventes de produits manufacturés. La restructuration décrite dans le « plan stratégique » de la GEC lui fut bénéfique tout en contribuant à l'adaptabilité de notre économie nationale. Un échange plus libre inciterait d'autres industries canadiennes à effectuer une restructuration analogue. En outre, comme l'a signalé la GEC, le cours actuel peu élevé de notre monnaie nous accordera une « fenêtre » de cinq à dix ans d'occasions favorables que les entreprises canadiennes devront saisir pour se restructurer face à la concurrence internationale. Il est opportun de profiter du moment présent, alors que les sociétés canadiennes disposent d'un certain jeu, pour mettre de l'avant une plus grande mesure de libre-échange.

L'accès accru et plus sûr à un marché plus vaste favoriserait l'avantage relatif du Canada en regard des autres pays sur le marché américain, ainsi que dans la lutte acharnée qu'il faut poursuivre sur les marchés desservis par ces tiers pays. De nombreux exposés soumis à cette Commission soulignent l'importance pour le Canada d'établir des échanges préférentiels avec les États-Unis. Ces préférences pourraient systématiquement s'établir au moyen d'un accord bilatéral de libre-échange, qui entraînerait un accroissement accentué de nos occasions d'exportation.

Il ne faudrait pas qu'un accord de libre-échange avec les États-Unis nuise de façon notable aux rapports commerciaux du Canada avec d'autres pays. Lorsque des pays réduisent leurs restrictions commerciales par un accord bilatéral, on obtient généralement un double résultat : de nouveaux échanges sont créés, mais des échanges sont également détournés de pays tiers. Dans le cas d'un accord canado-américain les détournements seraient peu probables du côté canadien, car une grande partie de nos échanges a déjà lieu avec les États-Unis. L'effet principal d'un tel accord, estiment les commissaires, serait que le commerce canadien en Amérique du Nord se réaliserait dans des conditions plus favorables aux Canadiens. En fait, l'accord créerait des échanges plutôt qu'il ne les détournerait sérieusement des fournisseurs non américains du Canada.

Les avantages en termes de revenus et de production

Les arguments favorables au libre-échange avec les États-Unis pourraient l'emporter si on démontrait les avantages qui en résultent en termes d'accès accru et plus certain avec les marchés américains. Il importerait alors d'évaluer les avantages éventuels nets dont bénéficieraient les Canadiens quant aux coûts moindres des produits, aux salaires et aux revenus plus élevés, de même qu'au rendement supérieur de l'économie dans son ensemble.

La conclusion consécutive à cette évaluation pèserait lourdement sur toute décision canadienne d'entamer ou non des négociations. Les commissaires ont

soigneusement analysé les études sur cette question, ainsi que les rapports présentés par notre personnel affecté à la recherche⁴. Nous avons conclu qu'à longue échéance, le Canada profiterait considérablement d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis, notamment pour deux raisons : la première étant l'accès à un marché plus vaste et dépourvu d'entraves et, la seconde, la réalisation d'économies d'échelle. Plusieurs études ont confirmé ce point de vue, qui semble un courant de pensée très répandu parmi les économistes canadiens. L'invariabilité des arguments évoqués à cet égard depuis trente ans nous a incités, en partie, à fonder notre propos sur ces études. Nous tenons aussi à préciser que les études en question ne touchent qu'un seul aspect des avantages éventuels du libre-échange, soit celui de la réduction des entraves commerciales, tant au Canada qu'aux États-Unis. Elles ne tiennent pas compte d'autres arguments pertinents, comme l'amélioration de la sécurité d'accès au marché américain ou l'accroissement des aptitudes du Canada aux négociations multilatérales. Par conséquent, tout en acceptant les conclusions générales de ces études sur d'éventuels amenuisements des entraves au commerce, nous soutenons que d'autres facteurs doivent également entrer en ligne de compte dans une réflexion sur le libre-échange. Ce sont des facteurs de poids.

Dès 1957, l'économiste John Young cherchait à quantifier les effets de la tendance canadienne vers le libre-échange par l'élimination totale des tarifs au Canada. Dans son étude pour la Commission royale sur les perspectives économiques du Canada⁵, il a fait l'estimation du coût de nos tarifs pour les Canadiens. Avec des données de 1954, portant sur 13 catégories de produits, M. Young a pu comparer les prix canadiens aux prix de produits étrangers et, notamment, américains. Il a ainsi fixé le coût des tarifs à la somme de 0,6 à 0,75 milliard de dollars : l'équivalent de 3,5 à 4,5 pour cent des dépenses brutes des particuliers, sans compter les taxes indirectes d'accise et taxes de vente. Il estimait que l'inclusion d'autres facteurs, tels les coûts plus élevés des produits achetés par les gouvernements, à cause des tarifs, aurait porté le montant de cette évaluation à environ un milliard de dollars. Young conclut que :

On peut résumer en une seule phrase l'essentiel de cette analyse. En général, on peut s'attendre à ce que, à long terme, une protection accrue débouche sur des pertes économiques et qu'une protection moindre entraîne des avantages économiques pour l'ensemble du pays. Ceci résulte non seulement des répercussions directes de nos tarifs sur l'économie canadienne, mais aussi des conséquences de la politique commerciale canadienne sur le traitement accordé aux exportations de ce pays⁶.

En 1967, Ronald et Paul Wonnacott ont réalisé la première grande étude sur les conséquences possibles d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis⁷. En se servant de données remontant à 1958, ces auteurs ont pu établir que, au total, le prix des tarifs entre le Canada et les États-Unis dépassait légèrement les 10 pour cent de notre produit national brut (PNB); 4 pour cent de ce montant furent attribués par les auteurs aux barrières commerciales canadiennes et 6 pour cent aux barrières commerciales américaines. Depuis, ils ont périodiquement revu et mis à jour cette étude,

remaniant leurs conclusions pour refléter l'évolution de la situation. En 1982, ils écrivaient :

*Le thème du libre-échange n'a essentiellement pas changé depuis une ou deux décennies, même si les avantages que nous avons prévus s'amenuiseront à cause de la libéralisation du commerce qui a déjà eu lieu. Ces avantages découleraient d'une plus grande productivité dans le secteur manufacturier [...]*⁸.

En 1971, Ronald Shearer, John Young et Gordon Munro ont produit une des nombreuses études relatives aux conséquences attribuées au libre-échange sur une ou plusieurs régions du Canada. Ils ont étudié les effets pour la Colombie-Britannique de l'annulation des tarifs entre les pays de l'Atlantique nord. En utilisant une méthode similaire au concept de Young dans son étude de 1957, les auteurs ont conclu que les habitants de la Colombie-Britannique pourraient grâce au libre-échange obtenir des rentrées supplémentaires de l'ordre de 4 à 7 pour cent de leurs revenus. Ils ont aussi conclu que :

L'Ouest canadien – notamment la Colombie-Britannique – est pénalisé en faisant partie d'une union douanière avec le reste du pays; les provinces centrales sont désavantagées de ne pas faire partie d'un système douanier mondial [...].

Le libre-échange dans les pays de l'Atlantique nord relèverait les revenus dans les régions industrialisées du Canada par rapport à des régions comme la Colombie-Britannique, bien que les revenus grimperaient en termes absolus dans les deux régions. Le libre-échange n'aurait pas le même effet de stimulant économique sur la Colombie-Britannique qu'il aurait sur la partie centrale et industrialisée du pays⁹.

Dans un ouvrage ultérieur, publié en 1978, James Williams s'est concentré sur le thème particulier du libre-échange entre le Canada et les États-Unis¹⁰. M. Williams a entrepris de déterminer le coût des tarifs canadiens et américains en calculant la valeur maximale de la consommation que pourrait générer l'économie canadienne dans un contexte de libre-échange bilatéral d'une part, et dans un contexte de politiques commerciales inchangées, de l'autre. La différence entre ces deux valeurs, celle qui réside dans le volume de consommation supplémentaire stimulée par le libre-échange bilatéral, tenait compte des avantages d'un tel accord pour le Canada. D'après M. Williams, l'élimination des tarifs canadiens accroîtrait la consommation d'environ 1,36 pour cent; l'élimination des tarifs américains, produirait une hausse de la consommation d'environ 2,03 pour cent; et l'élimination des deux tarifs augmenterait cette consommation de 3,97 pour cent.

L'étude de Roma Dauphin¹¹, également publiée en 1978, s'est inspirée des conclusions de James Williams afin d'évaluer les conséquences du libre-échange unilatéral (élimination du tarif canadien et de quelques barrières non tarifaires) sur la répartition par région du revenu canadien. En fonction de données remontant à 1971, Roma Dauphin a pu établir que les revenus réels augmenteraient dans la région Atlantique, dans les Prairies et en Colombie-Britannique; il y aurait peu de changements en Ontario et au Québec, bien qu'une hausse réelle des salaires s'y produirait. Toutes les régions gagneraient donc au libre-échange.

Dans les travaux les plus récents dans ce domaine, Richard Harris et David Cox ont créé un modèle micro-économique de l'économie canadienne qu'ils ont utilisé pour examiner les tactiques commerciales du Canada. Dans un texte publié en 1983 et dans des études ultérieures résumées dans les recherches publiées par la présente Commission, Harris et Cox ont utilisé leur modèle pour évaluer les conséquences du libre-échange unilatéral, du libre-échange multilatéral et intégral, du libre-échange bilatéral avec les États-Unis et, enfin, du libre-échange sectoriel entre le Canada et les États-Unis¹². Les auteurs divisent l'économie canadienne en 29 industries, dont 20 dans le secteur manufacturier. D'après leur modèle, l'élimination des tarifs canadiens fortifie la concurrence interne et impose la rationalisation de nos industries. L'élimination des barrières commerciales étrangères facilite la pénétration canadienne des marchés extérieurs, tout en permettant une meilleure exploitation des économies d'échelle. Dans leur étude de 1983, ils ont exposé les répercussions du libre-échange unilatéral et multilatéral sur l'économie canadienne. Dans le cas du libre-échange unilatéral, ils estiment que le PNB du Canada augmenterait d'environ 3,5 pour cent. Pour ce qui est du libre-échange multilatéral, ils prévoient une hausse du PNB de l'ordre de 7 pour cent.

Dans son compte-rendu à la Commission, Harris¹³ fait part de ses résultats quant au libre-échange bilatéral et sectoriel entre le Canada et les États-Unis. Son analyse du libre-échange sectoriel tient compte des conséquences de l'élimination bilatérale des barrières commerciales sur les industries du textile, de l'acier et de la chimie, ainsi que sur les équipements de transport urbain et la machinerie agricole. Il examine cette situation hypothétique, d'une part sans subvention à l'exportation, d'autre part accompagnée de subventions à l'exportation, celles-ci provenant pour la plupart du gouvernement américain. Là où le libre-échange subsiste, à l'aide de subventions à l'exportation dans le cadre d'un accord bilatéral, il se produit des avantages globaux équivalant à une hausse de 1,9 pour cent des dépenses nationales brutes (DNB) de base.

L'analyse correspondante, présentée dans le même article sur le libre-échange bilatéral, suppose l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires par les partenaires, y compris les subventions à l'exportation, dans toutes les industries étudiées. L'auteur estime que les avantages seraient sensiblement plus marqués que dans le cas du libre-échange sectoriel. Ils se chiffrent à neuf pour cent du revenu national, soit davantage qu'avec le libre-échange multilatéral. Même si les avantages attribuables au libre-échange bilatéral dépendent de l'élimination simultanée des restrictions commerciales sur seulement environ 70 pour cent du commerce canadien (par rapport à 100 pour cent dans le cas multilatéral), l'accès préférentiel aux marchés des États-Unis compense très amplement les Canadiens pour la différence dans l'élimination des restrictions. Comme un certain nombre d'analystes, dont l'auteur, l'ont signalé, les résultats de cette étude doivent être considérés avec circonspection. Néanmoins, dans l'ensemble, ses conclusions rejoignent celles d'études antérieures. Les avantages qu'un accord de libre-échange avec les États-Unis vaudraient au Canada seraient significatifs et de grande portée. En tant que Nation, nous ne pouvons que profiter sensiblement d'un tel accord.

Toutes les analyses économiques portant sur les conséquences possibles d'une modification des politiques commerciales canadiennes étudient des situations hypothétiques; leurs résultats sont donc inévitablement incertains. Les analystes doivent poser une série d'hypothèses simplifiées, sans compter que les données nécessaires à leur travail ne sont souvent pas disponibles. En évaluant ces études et tenant compte de leurs résultats au cours de leurs délibérations, les commissaires ont relevé parmi les chercheurs des différences d'appréciation concernant les avantages du libre-échange. Dans plusieurs cas, ces différences proviennent des méthodes et des hypothèses employées par les chercheurs; ces variations nous placent dans l'impossibilité de prévoir avec une précision absolue quelles seront les conséquences du libre-échange. Néanmoins, les résultats des analyses nous ont convaincus que les divergences sont quantitatives et non qualitatives. Le débat porte sur l'*envergure* des avantages que le libre-échange est en mesure de valoir au Canada et non sur le fait de savoir si ces avantages se produiront.

Les commissaires estiment qu'il ne leur appartient pas de trancher, mais qu'ils doivent plutôt utiliser les analyses des chercheurs pour aider les Canadiens à prendre la décision la plus réfléchie. Ces études ont contribué à nous convaincre qu'il est fortement probable que le Canada retire des avantages substantiels du libre-échange avec les États-Unis. Les avantages à long terme exposés dans ces études varient de 4 à 10 pour cent du PNB canadien. Étant donné que les tarifs, selon l'issue probable du *Tokyo Round*, seront plus bas que les niveaux calculés dans les études mentionnées, cet éventail pourrait ne varier que de 3 à 8 pour cent du PNB. Il s'agit encore d'avantages importants et ils excluent d'autres facteurs tels que le protectionnisme conditionnel et d'autres barrières non tarifaires (BNT) qui créent de l'incertitude chez les producteurs canadiens. Ces avantages envisagés justifient amplement nos recommandations de libéraliser davantage les relations commerciales avec les États-Unis.

Les considérations régionales

Depuis la Confédération, politique commerciale et intérêts régionaux sont étroitement liés. Il y a longtemps que toutes nos provinces de l'est et de l'ouest pensent que le Canada central utilise les tarifs douaniers à son avantage, pour s'imposer à ces régions comme partenaire commercial, au lieu de leur laisser le choix de commercer avec des fournisseurs étrangers offrant un marché plus concurrentiel. Elles considèrent les tarifs douaniers principalement comme des instruments destinés à protéger les produits manufacturés du Canada central. Prétendument, les tarifs douaniers contraignent les régions périphériques à payer davantage pour les produits manufacturés importés, entraînent une augmentation du volume du commerce interprovincial, une diminution du volume du commerce international, ainsi qu'un transfert de revenus des régions consommatrices moins industrialisées aux régions manufacturières du Canada central.

Que cette perception soit juste ou fausse, elle a, en fait, exercé au cours des années une influence subtile sur la mise en œuvre et la formation de nos politiques commerciales. En général, on suppose que les provinces de l'est et

de l'ouest seraient heureuses qu'intervienne une libéralisation des échanges, aussi bien bilatérale, par la négociation d'un accord avec les Américains, que multilatérale, par la négociation au sein du GATT. On suppose également que l'Ontario et le Québec s'opposeraient à de telles mesures.

Cependant, au cours des audiences nous avons entendu un autre son de cloche. Ainsi, nous avons été frappés de l'ampleur avec laquelle on remet en question à l'heure actuelle, et en plusieurs milieux, cette conception traditionnelle de la politique commerciale canadienne qui implique une opposition entre le Canada central et les régions périphériques. L'idée même de région ainsi que la manière dont on conçoit les effets des changements de politique commerciale sur celles-ci sont à la base de toute discussion sur les effets interrégionaux de ces politiques. Mais si les facteurs de production sont mobiles entre les régions, comme ils semblent l'être, comment peut-on mesurer les bénéfices ou les pertes résultant des changements de politique commerciale sur une région particulière? Certains citoyens seront affectés, mais si les travailleurs vont et viennent d'une région à l'autre, à la suite des modifications de politique commerciale, les régions changent de structure et il devient difficile de saisir exactement les effets inter-régionaux de ces politiques.

Qui possède les actifs interrégionaux? Et comment cette propriété affecte-t-elle l'analyse des effets interrégionaux des politiques commerciales? Ainsi, grâce à leurs fonds de retraite, leur propriété en capital-actions et leurs différents moyens financiers, des citoyens de l'Ontario, par exemple, possèdent des actifs dans d'autres provinces, telle l'Alberta. Les effets interrégionaux des politiques commerciales, calculés selon l'impact sur les facteurs de production situés dans des régions particulières, seront différents des effets qui s'exercent sur les citoyens d'une région donnée. Donc, nos tarifs douaniers et nos autres mesures de politique commerciale risquent d'aboutir à des résultats interrégionaux tout à fait différents de ceux auxquels on s'attendait, lorsqu'on les juge à la lumière des revenus liés aux différents facteurs en cause dans les régions particulières.

Souvent, les observateurs n'arrivent pas à comprendre que nos barrières douanières et celles auxquelles nous nous heurtons à l'étranger ont des effets diamétralement opposés sur les différentes régions du Canada. Si la conception traditionnelle des effets interrégionaux de la protection douanière canadienne est juste, les barrières douanières à l'étranger, surtout lorsqu'elles sont plus élevées pour les produits manufacturés que pour les produits non manufacturés, exercent des effets régionaux totalement différents. En outre, la menace de contingentement aux États-Unis se fait sentir sur toutes les industries de toutes les régions; l'évolution des avantages du libre-échange bilatéral avec les États-Unis semble indiquer que les bénéfices seront largement répartis dans toute notre économie.

Les commissaires pensent donc que les décisions régionales du passé sur la question du libre-échange ne devraient plus exister de la même façon à l'heure actuelle. Certaines régions peuvent redouter des effets défavorables du libre-échange. Nous pensons pour notre part que toutes les régions devraient en bénéficier et que les Canadiens, où qu'ils soient, pourront en retirer un niveau de vie plus élevé. Pour être plus précis, nous pensons que le libre-échange avec

les États-Unis contribuerait de façon appréciable au développement régional, au caractère concurrentiel du Canada et à la confiance générale.

Les problèmes particuliers

Les bénéfices économiques du libre-échange entre le Canada et les États-Unis proviennent surtout des revenus réalisés par les Canadiens s'ils ont accès à un marché plus étendu et plus sûr, mais les commissaires comprennent qu'il existe également des coûts économiques éventuels. Un argument souvent soulevé à l'encontre du libre-échange est qu'il risque d'entraîner hors du pays des investissements élevés. Le protectionnisme a encouragé les entreprises étrangères à investir ici; en présence de tarifs douaniers, ces entreprises ont intérêt à produire au Canada, plutôt que satisfaire le marché canadien à partir de l'étranger. Qu'advierait-il alors du niveau d'investissement au Canada dans un système de libre-échange?

Si le Canada devait abolir unilatéralement sa protection tarifaire, il est fort possible que les investisseurs qui dépendent entièrement du marché canadien se retirent. L'effet net d'accords bilatéraux de libre-échange sur les investisseurs est moins évident. Il est vrai que les investisseurs attirés au Canada par notre protection tarifaire auraient moins intérêt à y demeurer, mais les entreprises jusque-là découragées d'investir ici, à cause de l'existence de barrières douanières américaines, pourraient venir au Canada y produire à la fois pour le marché canadien et pour le marché étranger (américain). Pénétrer le marché américain à partir du Canada pourrait fort bien encourager l'investissement et la création d'emplois ici, le Canada étant un havre sûr, libre des barrières douanières américaines qui empêchent la concurrence en provenance de l'autre côté de la frontière. Cet aspect de la question pèse plus lourdement au niveau des avantages que des désavantages qui découleraient de l'élimination de la protection tarifaire, susceptible de décourager ces mêmes investissements.

Les commissaires pensent vraiment qu'il ne faut pas tenter de stimuler ou de restreindre l'investissement étranger au Canada en recourant aux barrières douanières. Quel que soit le montant souhaité d'investissement étranger au Canada, on peut beaucoup mieux y arriver au moyen d'impôts et de subventions à l'endroit des entreprises nationales et étrangères, de même qu'en adoptant des règlements relatifs aux investissements au Canada. Les barrières douanières ne sont pas de bons moyens de contrôle de l'investissement étranger. Il ne nous semble pas raisonnable de refuser le libre-échange avec les États-Unis sous prétexte que le libre-échange entre les deux pays découragerait l'investissement ici. Le Canada ne devrait pas être obnubilé par cette idée et devrait réaliser ses objectifs à l'aide d'autres moyens que le protectionnisme.

Certains Canadiens considèrent que le protectionnisme est un stimulant pour nos industries manufacturières; ils craignent, que faute de cette protection, il faudra trouver des rajustements dommageables pour l'économie. Il est vrai que des mesures unilatérales de libre-échange impliquent l'élimination des seules barrières tarifaires canadiennes qui pourraient entraîner une réduction de la dimension de notre industrie manufacturière.

M. Rodrigue Tremblay, économiste à l'Université de Montréal et ancien ministre du gouvernement du Québec, a dit aux commissaires :

[...], le désarmement [commercial] unilatéral n'est pas tellement intéressant, [car il] poserait des problèmes de réorganisation industrielle majeurs puisque certaines industries disparaîtraient complètement du Canada, avec des conséquences régionales majeures [...] ce qui n'est pas le cas lorsqu'on parle d'une réorganisation sur une base nord-américaine parce que là justement la réorganisation se fait dans le cadre de chaque industrie [...].

(Rodrigue Tremblay, transcription, vol. 2, Montréal, 31 mai 1984, p. 361.)

Un libre-échange bilatéral produirait probablement une situation différente. L'élimination de barrières au commerce extérieur devrait stimuler les industries manufacturières, y compris celles dont l'envergure risquerait d'être remise en cause par suite de la disparition de la protection canadienne. Des études effectuées en ce domaine laissent voir qu'il devrait se produire une augmentation nette de notre production manufacturière; l'effet stimulateur d'une pénétration accrue sur les marchés extérieurs devrait plus que compenser la réduction des exportations consécutives au retrait de nos mesures protectionnistes¹⁴. Par conséquent, l'adaptation sera peut-être moins difficile dans le cas du libre-échange bilatéral, surtout s'il tend à prendre la forme de réallocations entre entreprises au sein des industries, plutôt que de simples transformations parmi les industries, à mesure que la production canadienne se rationalise.

Pour évaluer les coûts d'adaptation à court terme d'un accord de libre-échange Canada-États-Unis, les Canadiens doivent tenir compte de nombreux éléments. Nous devons déterminer les industries qui devraient prendre de l'expansion, et celles qui devraient diminuer d'envergure et déterminer l'ampleur des transformations dans chaque cas. Nous devons évaluer les effets qui s'ensuivraient sur le marché de l'emploi et sur les autres facteurs de production, calculer la durée des périodes de chômage pour les travailleurs affectés et évaluer les coûts découlant d'occasions perdues, en termes de production. Nous devons calculer la durée des périodes d'adaptation et distinguer les facteurs énumérés de tous les autres facteurs qui affectent au même moment notre économie. En tenant compte du nombre de facteurs impliqués, et étant donné le manque de données, il est difficile d'évaluer les coûts d'adaptation possibles, occasionnés par un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Des études réalisées en d'autres pays, où il y a plus de données, comparent les bénéfices à long terme occasionnés par l'augmentation escomptée des revenus réels, avec les frais à plus court terme occasionnés par l'adaptation à la situation nouvelle. Ces frais d'adaptation proviennent d'un accroissement temporaire du chômage et d'une baisse de la production lorsque les ressources affectées à la production passent d'une entreprise à l'autre et d'une industrie à l'autre. Le ratio des bénéfices à long terme en regard des frais à court terme d'une libéralisation des échanges varie entre 25:1 et 80:1. Une étude américaine évaluait, en 1978, les effets sur un certain nombre de pays, y compris le Canada, d'une réduction multilatérale de 60 pour cent des tarifs douaniers, par rapport à leurs niveaux précédant le *Tokyo Round*¹⁵. Si ces

réductions de tarifs douaniers excluent le textile, mais comprennent tous les tarifs douaniers inférieurs à 5 pour cent, les coûts d'adaptation pour le Canada sont estimés à 286,8 millions de dollars (en dollars américains 1974). Cette étude évalue la valeur actuelle des bénéfices à long terme à 17,8 milliards de dollars (en dollars américains 1974). Donc le ratio des bénéfices à long terme en regard des frais d'adaptation estimés pour le Canada est de 62:1. D'autres études en arrivent à des chiffres équivalents.

Les commissaires se rendent compte que des difficultés d'adaptation pourraient s'avérer plus coûteuses au Canada qu'ailleurs. Notre économie est géographiquement plus diversifiée que celle de la plupart des pays développés, tandis que l'accord de libre-échange conclu par les Canadiens s'effectuerait avec un pays beaucoup plus grand que le leur. Néanmoins, même si nous multiplions les estimations de frais d'adaptation à court terme par cinq ou même dix, il y aurait en faveur du libre-échange un solde indubitablement marqué.

La Commission pense que, dans l'ensemble, les bénéfices à long terme produits par le libre-échange bilatéral compenseraient presque certainement les coûts d'adaptation à court terme. Certains affirmeront qu'il faudrait fonder semblable jugement de politique sur une certitude totale. Les commissaires n'en croient pas moins que les incertitudes quant aux effets sont presque toujours partie intégrante du débat politique, même une fois les décisions prises, et qu'on ne peut présumer que le maintien du *statu quo* soit toujours le meilleur mode de fonctionnement. Nous sommes convaincus que sur ce sujet important, le poids de la preuve va dans la direction que nous avons décrite. Par conséquent, nous sommes convaincus qu'il faut changer la situation, car il est important d'améliorer et de garantir l'accès canadien aux marchés d'exportation; nous sommes néanmoins disposés à continuer de discuter ces questions dans le débat qui suivra sans aucun doute. Nous nous rendons parfaitement compte que ce débat progressera lorsqu'on disposera de données plus précises.

Un troisième argument parfois soulevé à l'encontre du libre-échange est qu'il risque de réduire le pouvoir du Canada de négocier multilatéralement l'accès à des marchés d'exportation. Il serait idéal que le Canada puisse élargir et garantir son accès aux marchés d'exportation des États-Unis au moyen de négociations multilatérales, plutôt que bilatérales. Un système commercial multilatéral fondé sur des règlements précis et des barrières commerciales transparentes a fait ses preuves depuis une quarantaine d'années. En fait, l'avantage du multilatéralisme est devenu l'un des thèmes majeurs de la politique commerciale canadienne depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le libre-échange avec les États-Unis ne posera pas de difficultés juridiques majeures en vertu de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), s'il respecte l'article XXIV de cet Accord. Cependant, d'autres facteurs revêtent peut-être plus d'importance que les aspects juridiques. Certains Canadiens, qui s'opposent au libre-échange, prétendent que, bien que le Canada ne soit pas une force dominante dans des négociations multilatérales, il est important que nous soyons présents. Ils pensent que des négociations bilatérales majeures entre le Canada et les États-Unis pourraient

fragmenter encore davantage le système multilatéral qui nous a si bien servi. Les commissaires pensent, cependant, que l'inverse est plus probable. La formation de la Communauté économique européenne (CEE), en 1958, a aidé à accélérer les négociations multilatérales dans le cadre du *Dillon Round*, du GATT, en 1960–1961, quand les grandes puissances essayaient de traiter avec les nouvelles puissances commerciales. L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté, en 1971, a contribué à lancer le *Tokyo Round*. Une situation semblable pourrait bien se produire au cours des prochaines années si le Canada devait négocier un accord commercial bilatéral avec les États-Unis.

Les commissaires ne nient pas que le choix auquel les Canadiens doivent faire face est difficile. Le Canada est un pays relativement petit, et tout accord bilatéral conclu avec les États-Unis pourrait contribuer à accélérer les négociations multilatérales. Ou bien, au contraire, il pourrait gêner le système de commerce multilatéral. Bien que la Commission pense que c'est la première conséquence qui se produira probablement, il est très difficile de prouver de manière irréfutable une opinion ou l'autre. Les commissaires répètent que les négociations bilatérales et multilatérales ne s'excluent pas mutuellement; on peut s'y engager conjointement et elles peuvent se renforcer mutuellement. Les Canadiens sont véritablement prêts à profiter d'un accès accru aux marchés étrangers et d'une sécurité plus accentuée à cet égard. Les moyens sont moins importants que la fin. Nous pensons que les deux voies méritent d'être explorées, en particulier les négociations bilatérales.

Notes

1. Pour une explication complète de cette proposition, voir Ronald J. Wonnacott, *Aggressive U.S. Reciprocity Evaluated with a New Analytical Approach to Trade Conflicts*, Montréal, Institut de recherche sur la politique publique, 1984.
2. Canada, Commission royale d'enquête sur l'industrie automobile, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.
3. Voir la compagnie Générale électrique du Canada (GEC), mémoire, le 21 novembre 1983, p. 10–11.
4. Se référer aux documents de recherche publiés dans le volume *Introduction: le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 (coordination par John Whalley) des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
5. John H. Young, *Canadian Commercial Policy*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957.
6. *Ibid.*, p. 160.
7. Paul Wonnacott et Ronald J. Wonnacott, *Free Trade Between the United States and Canada: The Potential Economic Effects*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.
8. *Ibid.*, « Free Trade Between the United States and Canada », *Canada Public Policy* 8, Supplément, 1982, p. 412–427. Voir aussi Ronald J. Wonnacott, « Les éventuels effets économiques d'un accord sur le libre-échange canado-américain » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985. Ce sujet a également été discuté dans un article publié par le Conseil économique de

- l'Ontario « Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis : problèmes et opportunités », 1985.
9. Ronald A. Shearer, John H. Young et Gordon R. Munro, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade on British Columbia*, Toronto, University of Toronto Press pour la *Private Planning Association of Canada*, 1971, p. 203.
 10. James R. Williams, *The Canadian – United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
 11. Roma Dauphin, *The Impact of Free Trade in Canada*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978.
 12. Richard G. Harris et David Cox, *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983; voir également les documents de recherche dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 (coordination par John Whalley) des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 13. Richard G. Harris, « Résumé d'un projet d'évaluation de l'équilibre général de la politique commerciale canadienne » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 14. *Ibid.*, *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*, p. 115; et James R. Williams, *The Canadian – United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, p. 34.
 15. Voir William R. Cline, Noboru Kawanabe, T.O.M. Kronsjö et Thomas Williams, *Trade Negotiations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment*, Washington, D.C., Institution Brookings, 1978.

Effets d'une libéralisation des échanges sur l'industrie canadienne

Au Canada, le monde des affaires et celui du travail entretiennent des doutes sur la libération des échanges, comme ils en ont normalement sur toute initiative majeure du gouvernement. Les gouvernements sont incapables de prévoir exactement les effets d'une politique nouvelle. Ils peuvent néanmoins agir en se fondant sur les données disponibles et sur leur jugement. Afin de découvrir les faits et de réduire l'incertitude, la Commission a entrepris des études sectorielles des effets probables sur l'industrie canadienne d'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis¹. Les commissaires désirent préciser que ces études ne constituent qu'une analyse préliminaire et que le gouvernement canadien devrait procéder à un examen plus détaillé avant de négocier une libéralisation des échanges avec le gouvernement des États-Unis ou tout autre pays.

Certains critiques ont prétendu que les frais d'une libéralisation des échanges seraient excessifs; ils ont soulevé le spectre de transferts à grande échelle d'emplois entre les différents secteurs de l'économie canadienne, ce qui entraînerait une augmentation importante du chômage. Il est peu probable que de tels événements se produisent. Une libéralisation des échanges se ferait surtout ressentir sur notre secteur manufacturier; ce secteur ne représente à l'heure actuelle que moins de 20 pour cent des emplois au Canada. Donc, au pire, une libéralisation des échanges n'aurait d'effets directs que sur le cinquième de la main-d'œuvre canadienne. Il convient de maintenir un juste équilibre quand on analyse le commerce du Canada; il ne faut surestimer ni les coûts ni les bénéfices d'une libéralisation des échanges.

Lors d'audiences tenues sur les affaires extérieures, en 1980, devant le Comité permanent du Sénat, l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) a déclaré qu'une enquête parmi 1 031 entreprises canadiennes indiquait que seulement un tiers d'entre elles prévoyait une contraction de leurs affaires en cas de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. La moitié environ des sociétés restantes prédisait une expansion, et l'autre moitié aucun changement. Des sondages officieux récents indiquent que seulement 20 pour cent des membres de l'AMC prévoient une contraction de leurs affaires à la suite d'une libéralisation bilatérale des échanges. La croissance anticipée par les autres membres compenserait cette contraction. Dans l'ensemble, les entreprises canadiennes semblent penser qu'elles bénéficieraient d'une libéralisation des échanges.

Une analyse sectorielle

Afin d'analyser les effets probables d'une libéralisation des échanges sur l'industrie canadienne, cette Commission a réparti le commerce entre le Canada et les États-Unis par subdivisions ou secteurs plus faciles à analyser. Le tableau 6-1 indique ces secteurs et les chiffres relatifs au commerce du Canada avec les États-Unis ainsi qu'avec d'autres pays en 1978 et 1983. Les données indiquent des faiblesses canadiennes dans tous les secteurs, sauf celui des produits pour véhicules automobiles.

TABLEAU 6-1 Balance commerciale par secteur, 1978 et 1983*

(millions \$ CAN, Dollar de base: 1983)^b

	Exportations			Importations			Balance commerciale			Changement de 1978 -1983				
	1978	1983	1978	1983	1978	1983	1983	1983	1983					
É.-U. R. du m. ^c	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.	É.-U. R. du m.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9 ^d	10 ^e	11 ^f	12 ^g	13 ^h	14 ⁱ	
Agriculture et production alimentaire	1 536	5 135	1 980	6 907	2 802	2 742	2 493	2 062	(1 266)	2 391	(514)	4 845	752	2 454
Poisson et produits de la pêche	866	670	960	612	221	171	237	182	645	449	724	429	79	(20)
Matériaux divers, bruts et fabriqués	373	1 355	465	1 031	1 242	477	1 026	372	(871)	876	(560)	659	311	(217)
Produits forestiers	11 132	3 999	9 466	3 729	1 258	213	1 204	198	9 874	3 785	8 263	3 531	(1 611)	(254)
Métaux et minéraux	8 378	5 421	7 465	4 834	4 247	2 385	4 790	2 056	4 132	3 099	2 674	2 778	(1 458)	(321)
Énergie	8 110	1 427	11 400	1 373	2 200	4 816	1 932	(3 232)	5 908	(3 389)	9 468	(1 860)	3 560	1 529
Textiles, vêtements et chaussures	343	398	408	306	1 437	2 383	1 200	2 482	(1 092)	(1 985)	(792)	(2 176)	300	(191)

Chimie et pétrochimie	2 508	929	2 908	1 663	3 261	1 064	3 587	1 120	(785)	288	(679)	544	106	256
Machinerie et équipement	2 726	934	2 471	960	7 206	1 691	5 291	1 355	(4 478)	(757)	(2 820)	(395)	1 658	362
Produits automobiles	18 268	1 614	20 986	733	19 110	1 927	16 916	2 334	(842)	(311)	4 070	(1 600)	4 912	(1 289)
Transport urbain	36	8	125	0,9	41	3	66	0,2	(5)	5	59	0,7	64	(4,3)
Industries océanique et marine	190	213	152	183	242	144	184	602	(52)	70	(32)	(419)	20	(489)
Avions	853	417	1 390	427	1 231	96	1 727	87	(376)	321	(337)	339	39	18
Électronique	1 419	605	2 461	1 018	3 256	1 296	5 130	1 857	(1 838)	(691)	(2 668)	(839)	(830)	(148)
Machinerie électrique et équipement	375	270	512	192	2 377	627	2 127	688	(2 001)	(357)	(1 614)	(495)	387	(138)
Meubles	180	33	373	34	288	134	188	146	(109)	(101)	185	(112)	294	(11)
Produits de matériel scientifique et médical	196	130	294	140	1 084	275	1 346	318	(888)	(145)	(1 052)	(179)	(164)	(34)
Divers produits de consommation	368	187	582	135	1 672	1 340	1 680	1 237	(1 304)	(1 154)	(1 098)	(1 102)	206	52

TABLEAU 6-1 Balance commerciale par secteur, 1978 et 1983^a (suite)

(millions \$ CAN. Dollar de base: 1983)^b

	Exportations		Importations				Balance commerciale				Changement de 1978-1983			
	1978		1983		1978		1983		1978		1983		Changement de 1978-1983	
	É.-U.	R. du m. ^c	É.-U.	R. du m.	É.-U.	R. du m.	É.-U.	R. du m.	É.-U.	R. du m.	É.-U.	R. du m.	É.-U.	R. du m.
1	2	3	4	5	6	7	8	9 ^d	10 ^e	11 ^f	12 ^g	13 ^h	14 ⁱ	
Autres : produit final et travaux spéciaux	1 110	515	1 913	501	2 760	1 364	2 936	1 148	(1 649)	(849)	(1 024)	(647)	625	202
Total^j – Tous les secteurs	59 067	24 990	66 333	24 631	56 003	23 194	54 103	21 483	3 065	1 796	12 229	3 148	9 164	1 352

Source : Gilbert R. Winham, *Canada-U.S. Sectoral Trade Study*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985.

- a) Données provenant de Statistique Canada, Division du commerce extérieur. Pour des renseignements supplémentaires, y compris un nouvel effondrement du secteur, voir *États-Unis*, Commission d'enquête sur l'économie, avril 1985;
- b) Déflateur DNB : 1971=100; 1978=193,8; 1983=290,5. Référence : Catalogue de Statistique Canada, n° 13-001, tableau 21;
- c) R. du m. = Reste du monde;
- d) Colonne 9 égale colonne 1 moins colonne 5;
- e) Colonne 10 égale colonne 2 moins colonne 6;
- f) Colonne 11 égale colonne 3 moins colonne 7;
- g) Colonne 12 égale colonne 4 moins colonne 8;
- h) Colonne 13 égale colonne 11 moins colonne 9;
- i) Colonne 14 égale colonne 12 moins colonne 10;
- j) Le total comprend les petits résiduels pour chaque catégorie de commerce.

En général, notre balance commerciale de produits manufacturés est négative. En 1983, le déficit de la balance commerciale du Canada s'élevait à plus de 1 milliard de dollars pour chacun des secteurs suivants : textiles, machines, électronique, matériel électrique, matériel scientifique et produits de consommation. Cependant, à titre de compensation partielle, il y eut une forte augmentation des exportations dans des secteurs comme les machines et l'outillage. Entre 1978 et 1983, notre balance commerciale s'est améliorée dans la plupart des secteurs manufacturiers. Ce fut notamment le cas en ce qui concerne notre commerce avec les États-Unis, qui a bénéficié d'une amélioration dans tous les secteurs manufacturiers, sauf l'électronique et le matériel scientifique et médical. En 1983, dans les produits destinés aux véhicules automobiles, le Canada enregistrait dans son commerce avec les États-Unis un surplus commercial exceptionnellement élevé de 4 milliards de dollars. Ce surplus était principalement attribuable à l'augmentation des ventes d'automobiles, de dimension moyenne à grande, aux États-Unis; il s'agit là d'une spécialité canadienne.

Le tableau 6-1 confirme également que la plus grande partie des exportations canadiennes est constituée de produits primaires. Nous continuons d'enregistrer des surplus marqués d'exportations dans des secteurs comme l'agriculture et la transformation d'aliments, les produits de la forêt, les métaux, les minéraux et l'énergie. Le changement le plus notable s'est produit dans le secteur de l'énergie, avec une augmentation des ventes d'électricité, de gaz naturel et de dérivés du pétrole aux États-Unis, de même qu'une augmentation des exportations de charbon aux autres pays. Nous avons réussi à obtenir une augmentation nette de ces exportations de plus de 5 milliards de dollars (en dollars 1983) entre 1978 et 1983. Pendant cette même période, les exportations agricoles ont augmenté fortement, les ventes de blé en dehors de l'Amérique du Nord représentent la plus forte proportion. Cependant, les exportations des produits de la forêt et des métaux et minéraux ont diminué entre 1978 et 1983; l'importance de ces secteurs demeure grande dans le commerce canadien, mais il est possible qu'ils ne progressent plus dans l'avenir.

L'étude a ensuite examiné les secteurs eux-mêmes. Le tableau 6-1 confirme généralement le tableau traditionnel du Canada en tant qu'exportateur de produits primaires et importateur de produits manufacturés. En conséquence, les études sectorielles auraient bien pu montrer un secteur primaire généralement fort, et de faibles industries manufacturières placées sous la protection de droits de douane uniformément élevés. La réalité s'est avérée totalement différente. Au lieu de la faiblesse du secteur manufacturier canadien, nous y avons trouvé des signes évidents de vigueur dans certains domaines. Au lieu d'uniformité, nous avons trouvé une grande diversité des rendements industriels, des modèles de protection et des modèles d'adaptation devant la perspective d'une libération des échanges avec les États-Unis.

Diversité du rendement industriel

Il y a beaucoup de commerce d'importation et d'exportation entre le Canada et les États-Unis, dans tous les secteurs manufacturiers. Dans la plupart

d'entre eux, les exportations ont augmenté plus rapidement que les importations. Aucun secteur manufacturier n'est absolument faible. Par exemple, les importations canadiennes de machinerie électrique en provenance des États-Unis sont plus de quatre fois plus importantes que nos exportations correspondantes vers ce pays, mais même ce secteur comporte des domaines d'exportation très forts. Dans les textiles, vêtements et chaussures, le Canada a un déficit commercial global élevé avec les États-Unis, mais en 1983, les vêtements et les chaussures ont enregistré un surplus². Les quotas d'importation canadiens ont contribué à produire un surplus en chaussures. Nous avons subi un déficit important dans la transformation des fruits et des légumes, mais nous avons eu un surplus élevé dans la transformation de viandes et de volailles; des surplus en boissons alcooliques ont contribué à compenser des déficits en fruits et légumes frais. Notre secteur des meubles a été traditionnellement faible; en 1978, il a subi un déficit avec les États-Unis de près de 109 millions de dollars (en dollars 1983); par contre, il a enregistré un surplus de 185 millions de dollars en 1983. La plus grande partie de cette croissance s'est manifestée dans le secteur des meubles de bureau, mais les meubles de maison, en dépit du déficit continu en ce domaine, ont enregistré des exportations qui se sont multipliées par quatre.

La preuve la plus ancienne et la plus évidente de la diversité du rendement commercial canadien consiste dans la différence qui prévaut d'une entreprise à l'autre. La variable de rendement industriel la plus importante est la qualité de la gestion, qui est mesurée au plan de l'entreprise et non à celui du secteur. Ainsi dans le secteur électronique, généralement faible, la société multinationale canadienne *Northern Telecom* est la plus avancée au monde en technologie des télécommunications. Nos importations en matériel et fournitures agricoles sont sept fois plus considérables que nos exportations, mais la très efficace filiale canadienne de *Black and Decker*, a acquis, grâce à l'exclusivité mondiale de fabrication de certains produits, un commerce d'exportation florissant vers les États-Unis. Finalement, en matériel scientifique et médical, le Canada a subi un déficit de 1 milliard de dollars en 1983, mais l'entreprise canadienne *Madson Electronics* ne vend que huit pour cent de sa production à l'intérieur du pays et ne pourrait survivre sans le marché américain.

On pourrait allonger cette liste presque jusqu'à l'infini, mais les faits le prouvent: le Canada a des perspectives industrielles prometteuses dans certaines entreprises individuelles et sous-secteurs, même dans des secteurs qui normalement subissent un déficit commercial avec les États-Unis. Si ces entreprises ou industries peuvent concurrencer efficacement les États-Unis, d'autres le peuvent également. Donc, le Canada devrait obtenir des bénéfices élevés d'une libération des échanges, même dans nos secteurs manufacturiers les plus faibles.

Diversité de la protection

Là encore, les études sectorielles de la Commission témoignent de la diversité du système canadien de protection économique. Comme l'ont mentionné plus haut les commissaires, la plupart des tarifs douaniers canadiens sont plus

élevés que leurs correspondants américains, mais les États-Unis utilisent davantage que le Canada les barrières non tarifaires (BNT). Cependant, certaines exceptions à cette règle générale ont des effets notables sur le processus d'adaptation à une libéralisation des échanges. Certains secteurs canadiens, par exemple, opèrent déjà avec efficacité sans protection douanière. Ces secteurs sont ceux des véhicules automobiles, dont le commerce est régi par des accords bilatéraux, les produits du poisson, où le Canada a un avantage comparatif indiscutable à l'exportation, et l'aviation, dont le commerce est régi principalement par un accord multilatéral sectoriel de libre-échange. Pour ces secteurs, une libéralisation des échanges avec les États-Unis ne changerait presque rien pour le Canada. Même pour les produits de la pêche, où les États-Unis conservent certaines mesures protectionnistes, la disponibilité et la qualité des ressources ont, sur les flux commerciaux, une influence beaucoup plus considérable que les barrières douanières. Il n'empêche que, certains secteurs canadiens sont protégés par des tarifs élevés : par exemple, les meubles bénéficient d'une protection douanière égale à environ 15,5 pour cent de leur valeur, les textiles et les vêtements sont protégés par des tarifs en moyenne égaux à 20 pour cent. Une libéralisation des échanges risque d'occasionner des frais d'adaptation plus marqués dans ces secteurs. Mais, en d'autres cas, comme les meubles, la forte position concurrentielle de nos exportations démontre que certains sous-secteurs pourraient supporter les frais d'adaptation.

Les Canadiens ne se plaignent pas du fait que les tarifs douaniers américains sont en général plus bas, mais les rares exceptions qui se produisent tendent à confirmer l'opinion des commissaires que le Canada serait avantagé si l'accès au marché américain s'améliorait au moyen de réductions bilatérales de tarifs. Le Canada pourrait bénéficier, par exemple, d'une réduction des tarifs douaniers américains sur les produits agricoles et alimentaires ainsi que sur les textiles, les vêtements et la chaussure. En outre, le Canada applique les tarifs douaniers d'une manière sélective sur certains produits stratégiques, méthode qui peut considérablement accentuer les effets des tarifs sur les producteurs étrangers. Ainsi, en 1983, les droits de douane américains sur le méthanol, produit pétrochimique primaire, équivalaient à 18 pour cent, et les droits de douane canadiens à 10 pour cent; les droits de douane américains sur le contreplaqué, produit intermédiaire important en construction privée, étaient de 20 pour cent et les droits canadiens de 15 pour cent.

Un autre exemple de disparités douanières provient du secteur du vêtement. Le Canada bénéficie d'un avantage comparatif par rapport aux États-Unis dans la fabrication des vêtements de haute-couture. Cependant, les États-Unis imposent des tarifs douaniers sur les vêtements ouvragés qui, en moyenne, ne sont que de 10 pour cent supérieurs à ceux imposés sur les vêtements non ouvragés, dont les tarifs s'élèvent à environ 35 pour cent. Cette distinction réduit en fait le marché américain pour les exportateurs canadiens. Nos exportations obtiendraient de nouveaux débouchés si ces droits de douane stratégiques étaient levés.

Quatre genres de barrières américaines non tarifaires (BNT) exercent des effets particuliers sur les exportations canadiennes, bien que certains produits,

comme les meubles, la quincaillerie et les petits outils, n'y soient pas soumis. Une mesure souvent utilisée est la disposition de sauvegarde dite *Article 201 action* créée en vertu du *U.S. Trade Act* de 1974. En vertu de cette disposition, l'administration américaine peut imposer des quotas ou des droits de douane supplémentaires sur les importations étrangères, si celles-ci sont susceptibles de causer du tort à des producteurs américains concurrents. Le gouvernement américain a récemment adopté une telle mesure contre les exportations canadiennes de cuivre, mais la pression des utilisateurs américains de cuivre importé l'a convaincu de l'abandonner.

Les procédures de classement douanier entraînent un problème particulier dans le textile, le vêtement et la chaussure. Il existe de nombreuses catégories de droits de douane américains dans ce secteur; les fonctionnaires ont une latitude considérable pour choisir la catégorie qui s'applique à la marchandise. À lui seul, ce dernier facteur crée pour les Canadiens un élément d'incertitude³. Là encore, la législation américaine relative aux tarifs douaniers compensatoires touche particulièrement les secteurs primaires canadiens qui ont bénéficié d'une subvention. Peut-être les barrières les plus gênantes sont-elles, cependant, les méthodes d'achat préférentielles américaines. Celles-ci sont particulièrement désavantageuses pour les secteurs qui exportent des biens de capital importants tels que l'équipement électrique, l'équipement électronique et l'équipement non électrique. Elles touchent également des secteurs davantage orientés vers le consommateur : le *Berry Amendment* couvre l'achat de textiles par le Département américain de la Défense et des lois d'États; des règlements locaux établissent des préférences internes pour l'achat de vêtements et de chaussures⁴.

Le Canada utilise également les barrières non tarifaires, bien qu'en fait, certaines d'entre elles nous nuisent. Dans leurs achats gouvernementaux, la plupart des provinces donnent la préférence aux produits locaux ou canadiens. Le Québec, par exemple, permet souvent exclusivement aux entreprises québécoises de participer à des adjudications pour des contrats; il donne parfois la préférence aux offres qui ont un contenu québécois plus élevé. L'Ontario donne une préférence de 10 pour cent aux entreprises de cette province. Les gouvernements provinciaux effectuent souvent leurs achats des producteurs « privés » sur une base concurrentielle, en écartant des adjudications moins importantes de sociétés extérieures à la province. Ces politiques ont fragmenté le marché canadien et ont réduit la capacité de sociétés canadiennes de concourir aux soumissions relatives à de vastes projets étrangers. Elles ont également entraîné, dans certains cas, une concurrence indue entre sociétés canadiennes œuvrant sur des marchés étrangers. Il est évident que le Canada y gagnerait en abandonnant ce genre de protection, en vertu d'un plus vaste accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Diversité de l'adaptation à une libéralisation des échanges

Il n'existe pas de dénominateur pour juger de la manière dont différents secteurs, ou même différentes entreprises, vont répondre au stimulant d'une libéralisation des échanges. Néanmoins, pour simplifier leur analyse

sectorielle, les commissaires ont décidé de considérer la réponse probable de trois catégories de secteurs : les secteurs à fortes exportations, les secteurs primaires et les secteurs à faibles exportations.

Secteurs forts Le transport urbain constitue un secteur fort. Il couvre une grande variété de produits, des véhicules eux-mêmes et des systèmes de communication et de contrôle des véhicules, au contrôle des prix des voyages, aux systèmes de traction et de rails, aux systèmes de prise en charge des passagers et d'entretien. Ce secteur comprend cinq producteurs majeurs de véhicules de transport, un certain nombre d'entreprises de génie et de conseillers et environ 200 entreprises engagées indirectement dans le transport urbain. Ce secteur croît rapidement au Canada, mais n'est pas aussi considérable aux États-Unis.

En dépit de la faiblesse du secteur du transport urbain des États-Unis, l'industrie canadienne y fait face à une protection non tarifaire sévère. Cette protection provient principalement des dispositions *Buy America* du *Surface Transportation Assistance Act* (STAA), qui constitue la source majeure de financement des nouveaux projets de transport urbain aux États-Unis. Les dispositions *Buy America* ont forcé les entreprises canadiennes qui cherchaient à obtenir des contrats aux États-Unis à y construire des usines. Par exemple, Bombardier et *Ontario Bus Industries* ont érigé des installations permanentes de production aux États-Unis; de plus, d'autres entreprises canadiennes sont prêtes à entreprendre par sous-contrats le travail final d'assemblage des entreprises américaines. Notre étude sectorielle a fait remarquer : « [...] une raison majeure de négocier une libéralisation des échanges consisterait à empêcher les sorties d'investissements que les dispositions *Buy America* ont encouragées⁵. »

Une libéralisation des échanges favoriserait grandement les intérêts du secteur du transport urbain au Canada, mais non sans coûts. La suppression des barrières canadiennes exposerait nos producteurs à la concurrence, à l'intérieur du Canada, des filiales d'entreprises japonaises et européennes, plus efficaces, qui se sont installées aux États-Unis pour se conformer aux règlements *Buy America*. Cependant, une libéralisation des échanges réduirait l'incitation, pour l'industrie canadienne, à s'installer aux États-Unis; il s'ensuivrait des avantages pour notre économie et pour notre marché du travail. Il y a trente ans, un article qui a exercé de l'influence⁶ sur la politique commerciale canadienne signalait combien la protection tarifaire américaine décourageait la fabrication au Canada, au détriment de la main-d'œuvre canadienne et des aspirations du Canada à se développer. À l'heure actuelle, la protection tarifaire des États-Unis est beaucoup plus faible et n'a plus ces effets, mais l'analyse s'applique toujours aux barrières non tarifaires américaines. Par conséquent, une libéralisation des échanges et une réduction de ces barrières américaines moins visibles faciliteraient la croissance future et la sécurité des secteurs les plus sains de notre économie.

Les produits de la forêt constituent un autre secteur fort du commerce canadien. Dans ce domaine, les adaptations nécessaires pour faire face à la concurrence mondiale requièrent souvent des investissements massifs en vue de réaliser des économies d'échelle. Cependant, l'incertitude créée par

l'utilisation ou la menace d'utilisation de barrières non tarifaires fait hésiter les sociétés à engager les actifs nécessaires. Une libéralisation du commerce, surtout de pâte à papier et de papier, est susceptible de rendre la production canadienne plus concurrentielle au niveau international. La création de conditions qui encouragent l'investissement peut par conséquent améliorer le commerce. Le fait qu'environ la moitié des machines à papier au Canada datent d'avant 1950, contre environ 25 pour cent en Scandinavie, démontre qu'on aurait beaucoup à gagner en investissant dans ce domaine.

Secteurs primaires On envisage souvent la libéralisation du commerce, en considérant que ses effets sur les secteurs primaires sont mineurs. On suppose que les produits manufacturés sont l'objet principal des accords de libre-échange et que la plus grande partie des coûts et des bénéfices majeurs proviennent de ces produits. Cette généralisation est peut-être juste, mais elle masque des éléments importants de la situation. Ainsi, le commerce canadien de produits primaires comprend plus de produits manufacturés que de matières premières. Dans le secteur des métaux et des minéraux, la proportion des exportations de matières premières a diminué au cours des vingt dernières années; par rapport aux produits manufacturés ou semi-manufacturés, elle ne représentait, en 1983, que 18 pour cent des exportations canadiennes aux États-Unis. En ce qui concerne les produits forestiers, les matières premières ne représentaient que un pour cent des exportations totales de ce secteur cette même année.

Les tarifs douaniers sont relativement bas sur les produits bruts, par rapport aux produits finis, mais il ne faut pas sous-estimer les effets d'une réduction de ces tarifs sur nos exportations primaires. Une réduction des tarifs peut exercer des effets sur la rentabilité de l'industrie de transformation du pays; elle peut donc influencer les décisions des investisseurs qui déterminent l'emplacement des installations de transformation. En outre, même si les tarifs douaniers sont bas, ils doivent être administrés par des transitaires et des douaniers, ce qui représente pour l'exportateur des frais qui n'existent pas en régime de libre-échange. Il s'ensuit que le libre-échange ferait réaliser aux industries primaires des bénéfices sans doute peu élevés, mais déterminants.

Le coût des barrières relatives au commerce étranger prend beaucoup plus d'importance quand il s'agit de barrières non tarifaires. Les industries primaires canadiennes ont été l'une des cibles principales des mesures protectrices de contingentement américaines; d'où le fait qu'un accord de libéralisation du commerce pourrait valoir à notre industrie une garantie d'accès accru aux marchés américains. Récemment, l'industrie du bois d'œuvre de la côte ouest du Canada a été victime de mesures coercitives. De plus, le gouvernement des États-Unis a entrepris une enquête sur nos industries de la pêche et des abattoirs de porcs. Les importations de cuivre, y compris celles en provenance du Canada, ont fait l'objet d'une enquête en 1984, mais, bien que l'administration des États-Unis les ait trouvées dangereuses, elle n'a pas imposé de mesures restrictives.

Ces barrières non tarifaires exercent des effets sur un secteur dominant du commerce entre le Canada et les États-Unis. Elles nuisent, en particulier, à

nos régions non industrielles. Si ces régions doivent davantage mettre en valeur leur potentiel industriel, il faut qu'elles augmentent la proportion de leurs produits primaires manufacturés. L'abolition des barrières non tarifaires qui touchent ces produits pourrait se révéler dans ces régions le principal avantage consécutif à une libéralisation du commerce entre le Canada et les États-Unis. Il y aurait là une orientation lourde de conséquences, car plus les régions non industrielles du Canada se développent au niveau économique, plus s'accroît la probabilité qu'elles exportent des produits manufacturés et primaires aux États-Unis. À mesure que cette croissance se fera sentir, le risque de protectionnisme aux États-Unis — et les dangers qu'il représente pour notre secteur primaire — augmentera vraisemblablement.

De nombreux Canadiens ont soutenu que notre politique protectionniste traditionnelle a été bénéfique à nos régions industrielles des provinces centrales, mais qu'en revanche elle a entraîné une augmentation des prix dans le reste du pays. Le protectionnisme risque d'aggraver ce genre de difficultés, car il augmentera les frais des régions productrices de ressources naturelles, puisque leurs industries primaires devront probablement subir des mesures de réciprocité américaines. D'après les commissaires, cette éventualité représente une autre raison pour que le Canada négocie une libéralisation des échanges avec les États-Unis.

Secteurs plus faibles Les secteurs qui exportent le moins devraient faire l'objet du maximum d'attention à la faveur des négociations en vue d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis. Il s'agit surtout de secteurs de l'industrie secondaire : la production de textiles, de vêtements et de chaussures, le matériel et les machines, l'électronique, l'outillage et les produits électriques, les meubles, le matériel scientifique et les produits de consommation. Cependant, comme nous l'avons vu, il est difficile de trouver dans le commerce d'exportation du Canada les domaines dont le rendement est le plus faible. Là où il y avait protection, les industries ou les entreprises ont tendance à protester si l'on enlève cette protection, et à anticiper des conséquences catastrophiques. Cette réaction peut donner l'impression qu'un secteur est faible dans son ensemble. Cependant, comme on peut le voir dans le secteur des meubles, une telle impression n'est pas toujours juste. Quand nous évaluons les effets d'une libéralisation des échanges sur les secteurs les plus faibles, nous, Canadiens, ne devons pas ignorer les points forts de ces secteurs. Examinons, par exemple, deux d'entre eux : les meubles, l'outillage et les produits électriques.

Les effets d'un régime de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur notre secteur des meubles seront irréguliers et multi-dimensionnels : ils toucheront différemment l'industrie des meubles de maison et celle des meubles de bureau. Une libéralisation des échanges aura des effets sur la productivité, le caractère concurrentiel, la structure de la main-d'œuvre et, à un degré moindre, les modèles d'investissement. Dans l'ensemble, les producteurs de meubles de maison devront effectuer des rajustements structurels marqués pour pouvoir profiter d'une libéralisation des échanges, en réorientant leur stratégie de commercialisation à partir d'une base intérieure restreinte de consommateurs vers un marché nord-américain plus

vaste et plus concurrentiel. Les entreprises qui fabriquent les meubles de bureau auront moins besoin de se rajuster : plusieurs d'entre elles sont déjà orientées vers le marché nord-américain, car la majorité des capitaux sont américains. Un accroissement de la production sera un défi moins difficile à surmonter pour ce sous-secteur.

Il est difficile de mesurer les effets du libre-échange sur le caractère concurrentiel de l'industrie du meuble. Les producteurs asiatiques font déjà concurrence au sous-secteur canadien des meubles de maison, bien que la Caroline du Nord, la Virginie et le Tennessee produisent toujours la plus grande partie des meubles en bois d'Amérique du Nord. Dix grosses entreprises, dont cinq produisent plus de meubles de maison que toute l'industrie du meuble du Canada, sont situées dans ces États. Face à ces géants, la perspective d'abaisser les barrières tarifaires inquiète les producteurs canadiens.

Plusieurs entreprises canadiennes de meubles de maison, petites et n'ayant qu'une usine, ne sont pas véritablement en mesure de se diversifier, d'étendre leur réseau commercial et de faire face à une augmentation des coûts de transport. Les entreprises les plus importantes pourraient faire concurrence aux États-Unis dans un régime de libre-échange. Par exemple, *Bauhaus* de Toronto a plusieurs usines et exporte une partie substantielle de sa production. Certaines entreprises, orientées vers le marché de luxe, exportent la plus grande partie de leurs produits. Les entreprises plus petites conserveraient une place du marché, en raison du besoin de manufactures régionales, du fait que le transport de la plupart des meubles ne s'effectue pas facilement. La qualité du design canadien semblerait constituer un facteur concurrentiel important sur le marché américain. La situation, cependant, n'est pas entièrement rose. Le secteur des meubles emploie quelque 50 000 employés, dont la moitié travaille dans le sous-secteur des meubles de maison; l'industrie estime qu'elle pourrait perdre jusqu'à 10 000 emplois dans un régime de libre-échange, consécutivement à la fermeture des entreprises les plus petites et les moins efficaces.

Les fabricants de meubles de bureau pourraient faire face à la concurrence américaine sans être obligés de procéder à trop de rajustements. Malgré les tarifs douaniers, de nombreuses entreprises de ce sous-secteur sont orientées vers le marché continental. En outre, un grand nombre d'entreprises canadiennes contrôlées par des intérêts américains ont l'exclusivité de la recherche et du développement ou de certains designs; elles aimeraient qu'on élimine les tarifs douaniers qui augmentent le coût de leurs produits.

Le secteur du matériel et de l'outillage électrique fabrique du matériel qui produit et distribue l'électricité ou qui utilise cette forme d'énergie. Il est composé de six sous-secteurs : l'outillage électrique d'usage industriel qui produit et transmet l'électricité, les fils et les câbles électriques, les gros appareils de type ménager, comme les cuisinières et les réfrigérateurs, les petits appareils électriques, comme les grille-pain et les bouilloires, les produits électriques divers, y compris les canalisations et les garnitures de canalisations, les ampoules, les boîtes de branchement, les plafonniers et les accumulateurs.

Ce secteur se compose généralement de sociétés arrivées à maturité, produisant des produits bien établis; d'où l'idée qu'elles devraient rechercher et exploiter de nouveaux marchés destinés à amorcer une nouvelle croissance. Le nombre d'emplois dans ce secteur a baissé ces dernières années; il est passé d'un maximum de 78 268 en 1981 à 70 862 en 1984, chiffre nettement supérieur à celui de la mauvaise année de 1983. Ce secteur constitue toujours l'un des plus grands employeurs industriels du Canada et, par conséquent, est d'une importance économique majeure. Ce sont des intérêts canadiens qui financent la plupart des entreprises du secteur, mais les intérêts américains représentent la plus grande partie des expéditions, des recettes et des emplois (environ 60 pour cent en 1975) de l'industrie. Pour comprendre cette situation, il suffit de penser à ces géants de l'industrie comme la compagnie Générale électrique du Canada (GEC) et *Westinghouse Canada*. Le commerce entre les sociétés de ce secteur est intensif et croît à mesure que de nombreuses multinationales, les plus importantes, révisent leur stratégie de production pour couvrir la totalité du continent nord-américain. La GEC donne l'exemple en ce domaine.

Si le Canada et les États-Unis libéralisent leurs échanges, les grandes multinationales nord-américaines en bénéficieront. Le libre-échange favorisera une rationalisation de la production à l'échelle nord-américaine et, de ce fait, provoquera des économies d'échelle. Les entreprises étrangères pourront accéder à un vaste marché américain par l'intermédiaire de leurs filiales canadiennes, mais celles qui produisent déjà aux États-Unis risqueraient de fermer leurs usines au Canada, probablement plus petites que leurs usines américaines, à moins qu'elles ne les convertissent pour ne produire qu'un seul article. Les effets du libre-échange sur les entreprises dont les intérêts sont canadiens varieraient selon les secteurs, mais, en règle générale, celles qui produisent des articles relativement uniques, comme des génératrices électriques, tireront profit d'une augmentation de la dimension de leur marché. Les entreprises qui fabriquent des articles en grandes séries, comme des transformateurs pour le marché canadien, auront à faire face à une vive concurrence de la part des producteurs américains.

En général, une libéralisation des échanges commerciaux provoquerait une période de rajustements substantiels pour les entreprises dont les intérêts sont canadiens aussi bien que pour celles dont les intérêts sont étrangers. Le secteur n'a qu'un potentiel de croissance limité en l'absence de nouveaux marchés. Finalement, le libre-échange obligerait les entreprises canadiennes à devenir plus combatives, mais avec la perspective, à long terme, d'augmenter le nombre de leurs emplois et leurs chiffres d'affaires.

La question qui se pose lorsqu'on étudie les effets du libre-échange est la suivante : les multinationales continueraient-elles à compter leurs usines canadiennes dans leurs plans de rationalisation? L'exemple de la GEC, et les stratégies de rationalisation d'autres multinationales démontrent aux commissaires que ces grandes entreprises ont intérêt à confier l'exclusivité de la fabrication de certains produits à leurs usines canadiennes. Cette décision occasionnerait un autre avantage notable pour le Canada : un accroissement de la R-D, au fur et à mesure que les multinationales confieraient leurs projets

de fabrication d'un produit là où les capacités de production sont les plus appropriées. À l'heure actuelle, les usines qui produisent à petite échelle des gammes complètes de produits pour le marché canadien effectuent peu de R-D; celle-ci est confiée aux sociétés-mères dans leur pays de résidence et représente un manque à gagner pour le Canada.

Conclusions de l'analyse sectorielle

L'étude des secteurs du meuble et de l'outillage électrique peut illustrer les inquiétudes que le libre-échange inspire aux Canadiens. Certaines entreprises risquent-elles de faire faillite? Risque-t-on de voir disparaître des industries ou des secteurs entiers? Les multinationales étrangères qui se sont installées au Canada et ont apporté des capacités de production et des emplois repartiraient-elles? Et surtout, le chômage augmenterait-il au Canada? Ces questions sont liées aux rajustements économiques qui découleraient de la compétitivité accrue qu'entraînerait le libre-échange. Lorsque de tels rajustements découlent d'une modification de la politique gouvernementale, ils créent des responsabilités particulières pour l'État qui doit assumer les conséquences de cette modification.

L'analyse de cette Commission répond à la question suivante : le libre-échange pourrait-il entraîner la disparition de certains secteurs industriels au Canada? Notre pays puise sa force dans tous les secteurs de son économie. On peut prévoir que tous en profiteraient en partie et ne seraient pas menacés par le libre-échange. Même dans les industries moins vigoureuses, on trouve des entreprises solides et concurrentielles sur la scène internationale. Par contre, il se peut que certaines entreprises ne puissent soutenir une concurrence accrue et fassent faillite. Par exemple, les entreprises canadiennes du sous-secteur des appareils ménagers profitent actuellement d'une protection douanière qui leur donne un avantage monétaire d'environ 15 pour cent sur leurs concurrents américains. Toute entreprise qui ne pourrait surmonter la perte d'un tel avantage aurait du mal à faire face à une plus grande concurrence des entreprises étrangères.

La direction des entreprises individuelles ainsi que leurs dirigeants, de concert avec la main-d'œuvre, pourraient-ils établir des niveaux de productivité conformes aux normes nord-américaines? La réponse à cette question sera déterminante à bien des égards, mais des études empiriques ont déjà démontré que beaucoup de rajustements de routine s'effectuent dans toute économie dynamique⁷. Les secteurs canadiens concernés ont déjà commencé à s'adapter, après le *Tokyo Round* de 1979. Dans les secteurs moins vigoureux, les rajustements prennent le plus souvent la forme d'une diminution du « taux d'apparition » des nouvelles entreprises que d'une augmentation de leur « taux de disparition ». On a donc tort de s'imaginer, comme on le fait généralement, que « rajustement » signifie « fermeture d'usines ». Les commissaires estiment que les conséquences de la création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis seront semblables à celles que l'on a connues après le *Tokyo Round*. Le libre-échange stimulerait l'esprit d'entreprise et favoriserait la naissance de nouvelles sociétés dans des domaines où le Canada est concurrentiel, par

exemple les meubles de bureau, et retarderait celle de nouvelles affaires dans des domaines moins compétitifs, comme les appareils ménagers.

Les multinationales quitteraient-elles le Canada à la suite de la libéralisation des échanges? On prétend notamment, que les multinationales qui, à l'origine, se sont installées chez nous pour se soustraire à nos tarifs douaniers, repartiraient si ces tarifs étaient abaissés. Certaines multinationales ont déjà quitté le Canada à la suite des abaissements tarifaires du *Tokyo Round*, mais il ne s'est pas produit d'exode. Pour diverses raisons, il est peu probable qu'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis déclenche un tel mouvement. Il n'est pas facile de déplacer des immobilisations; si notre pays a des occasions intéressantes à offrir, les investisseurs étrangers les saisiront, quelles que soient les restrictions commerciales. Si le libre-échange facilitait l'accès au marché américain et le rendait plus sûr, les possibilités d'investissement productif au Canada augmenteraient plutôt que de diminuer.

Les Canadiens ne doivent donc pas s'attendre à un retrait massif des investissements, par contre une libéralisation des échanges entraînerait sans doute une plus grande mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre entre le Canada et les États-Unis. L'analyse sectorielle indique que le Canada enregistrerait des gains et des pertes dans une situation plus « fluide », mais, qu'en général, nous n'y perdrons pas. L'industrie de la construction navale au Canada est concurrentielle par rapport à celle des États-Unis; les investissements augmenteraient probablement dans ce secteur. Il en irait de même pour l'industrie des pâtes et papiers. Dans d'autres domaines, comme dans celui des articles de ménage et de sport, les effets du libre-échange seraient mitigés. On assisterait probablement à un certain « désinvestissement » net dans l'industrie canadienne du pneu ainsi que dans le sous-secteur des fournitures médicales, où les entreprises étrangères se sont établies afin d'approvisionner un petit marché intérieur. En fait, les investissements ont déjà diminué dans ce dernier sous-secteur, ce qui nous rappelle que le *statu quo* ne constitue pas forcément une sécurité pour notre économie.

Finalement, une plus grande liberté des échanges entre le Canada et les États-Unis aurait-elle un effet sur le taux de chômage au Canada? Les commissaires pensent que d'autres facteurs déterminant l'emploi amenuiseraient les effets du libre-échange. Parmi ceux-ci figure la restructuration de l'industrie qui s'est produite lorsque les entreprises canadiennes se sont efforcées de soutenir une concurrence internationale de plus en plus intense. Cette restructuration pourrait entraîner une réduction de la main-d'œuvre dans certaines entreprises. La récente réorganisation de la Générale électrique du Canada (GEC), par exemple, a abouti à une perte d'emplois. La même chose s'est produite à *Westinghouse Canada*. Le libre-échange accroîtrait cette tendance à la restructuration et à la réduction des effectifs des entreprises; comme on l'a noté dans une analyse du secteur des produits chimiques, « un secteur restructuré sera probablement utilisateur d'importants capitaux⁸ ». Ces pertes d'emplois seront sans doute inévitables, mais elles seraient bien plus élevées si les entreprises ne faisaient rien pour se moderniser et accroître leur rentabilité. D'où la nécessité pour le Canada de développer une économie compétitive, qui stimulera la venue de nouvelles entreprises. On a plus de chances d'améliorer la situation en favorisant de

nouveaux investissements qu'en protégeant les emplois actuels par des entraves commerciales. Dans une économie plus productive, les salaires réels seront plus élevés et, en encourageant les consommateurs canadiens à acheter davantage de biens, on créera davantage d'emplois.

Le libre-échange créerait également une tendance à des entreprises plus grandes, ce qui pourrait avoir des effets positifs tant sur la main-d'œuvre que sur les affaires. Par exemple, dans le secteur maritime, « ce sont les petites entreprises qui auraient le plus de mal à s'ajuster⁹ ». Un phénomène semblable pourrait se produire dans bien d'autres secteurs, notamment dans ceux de l'outillage électrique, des produits chimiques, des fournitures scientifiques et médicales, de l'industrie forestière et de l'ameublement. Les petites entreprises, en particulier celles qui produisent une grande variété de produits destinés principalement à la consommation locale, ne bénéficient généralement pas des économies d'échelle indispensables pour soutenir la concurrence d'un marché nord-américain plus vaste. Le libre-échange provoquerait certainement un bouleversement dans l'économie canadienne. Certaines entreprises, les plus petites en particulier, fermeraient leurs portes. D'autres secteurs prendraient de l'expansion et offriraient des possibilités d'emploi qui pourraient compenser les pertes. Un abaissement progressif des tarifs douaniers faciliterait probablement l'adaptation. Les Canadiens devront comparer le prix à payer pour les travailleurs des industries vulnérables qui seraient touchés par rapport au prix que nous devons tous payer si nous ne saisissons pas les occasions qu'offre le libre-échange.

Les commissaires estiment que, tout compte fait, il conviendrait de favoriser des intérêts nationaux plus vastes, malgré le prix que devront payer ceux qui travaillent dans les industries moins vigoureuses. Toutefois, nous croyons également que le gouvernement canadien doit contribuer à dédommager les frais de cette adaptation dans les secteurs et industries en déclin, car pour l'ensemble des Canadiens, il faudra choisir : soit tolérer le déclin de certaines industries, soit accepter un rendement global amoindri de notre économie. En recommandant une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis, les commissaires conseillent également au gouvernement canadien de mettre sur pied un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) qui visera en particulier à accorder une nouvelle formation aux travailleurs déplacés. Les détails d'un tel programme d'aide font l'objet de la Partie V de ce Rapport.

Notes

1. Gilbert R. Winham, « Canada-U.S. Sectoral Trade Study », document de travail préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985.
2. Les données et tableaux afférents aux sous-secteurs (comme la chaussure) sont présentés dans l'étude de Winham « Canada-U.S. Sectoral Trade Study ».
3. Commission canadienne du textile et du vêtement, *Étude des conséquences économiques d'un libre-échange éventuel des produits du textile et du vêtement entre le Canada et les États-Unis : Rapport final*, Ottawa 1984, p. 36.

4. *Ibid.*, p. 35.
5. Gilbert R. Winham, « Canada-U.S. Sectoral Trade Study ».
6. Clarence L. Barber, « Canadian Tariff Policy » dans *Canadian Journal of Economics and Political Science*, n° 21, novembre 1955, p. 513–530.
7. Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, chapitre 9.
8. Winham, « Canada-U.S. Sectoral Trade Study ».
9. *Ibid.*

Les enjeux politiques

Les arguments économiques en faveur d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis sont de taille. Bien entendu, une telle modification de notre politique économique comporte des risques; les commissaires admettent que l'on ne puisse prévoir en détail toutes les conséquences d'un assouplissement des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Mais nous sommes néanmoins convaincus que les avantages économiques qu'en retirera le Canada dépassent de loin les inconvénients, et que les principaux risques pourront être surmontés grâce à des politiques d'adaptation appropriées. Étant donné la position de plus en plus isolée du Canada sur la scène économique internationale en général, il est de toute façon difficile de concevoir une autre politique commerciale vraiment efficace.

Quoi qu'il en soit, nous, Canadiens, devons également reconnaître que nous nous sommes toujours préoccupés autant des conséquences politiques, culturelles et sociales du libre-échange sur notre continent, que de ses répercussions sur notre économie. Ces préoccupations sont légitimes et importantes; bien entendu, il faut en tenir compte dans toute évaluation sérieuse et réfléchie de l'option de libre-échange bilatéral. Or la question est extrêmement délicate vu que les enjeux en cause ne sont pas tangibles et qu'ils soulèvent des jugements de valeurs. Dans ce domaine, il est difficile d'établir des relations de cause à effet qui ne soient pas ambiguës et parfois impossibles à vérifier. Les transformations d'ordre politique, culturel et social, même lorsqu'elles sont profondes, ne se produisent souvent que progressivement et passent parfois inaperçues au début. Il peut être aussi difficile de les définir que de les évaluer. Leur envergure et leur nature sont en tous cas difficiles à apprécier d'avance.

Les modifications du comportement politique, culturel et social, et des valeurs que ce comportement connote ne sont pas influencées par un seul facteur, mais par une variété de facteurs différents. Évidemment, le problème s'en trouve d'autant plus complexe. Déterminer l'effet particulier d'un seul élément parmi de nombreux autres – dans ce cas, la nature des relations commerciales du Canada avec les États-Unis – représente un défi que même les méthodes analytiques les plus élaborées des spécialistes en sciences sociales modernes ne peuvent se permettre de relever. On peut avoir recours à la science, mais en fin de compte, la réponse sera une question de préférence et de jugement, subtilement combinés. On ne pourra éviter les désaccords, et donc les débats publics. La question en elle-même, toutefois, revêt une importance primordiale et sera certainement parmi les principaux sujets à l'ordre du jour de toute discussion sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis¹.

Les conséquences indirectes : le symbolisme et la réalité

Les commissaires se rendent bien compte qu'en étudiant des questions aussi complexes, il faut tenir compte tant de l'aspect symbolique que réel des choses. La question est évidemment de savoir comment un accord de libre-échange avec les États-Unis influencerait *effectivement* le jeu des phénomènes

qui déterminent la vie politique, sociale et culturelle du Canada. Mais il s'agit aussi de voir si un tel accord aurait une incidence sur la façon dont les Canadiens, les Américains, et également les autres, *perçoivent* les relations du Canada avec les États-Unis. La perception que l'on a des choses est importante pour deux raisons. Elle peut avoir une signification psychologique, un effet, par exemple, sur notre sens de « l'identité » et donc sur nos sentiments de bien-être psychologique. Elle a également un effet sur nos espoirs personnels et sur ceux des autres. Ces espoirs, à leur tour, influencent nos opinions personnelles sur ce qui nous apparaît comme des aspirations raisonnables. Ils influencent également les jugements que d'autres portent sur nos aspirations et les résultats qu'elles commandent. Les objectifs et compétences des Canadiens sont ainsi déterminés, non seulement par leurs valeurs et leurs biens, mais également par la façon dont ils se perçoivent eux-mêmes et par la manière dont les autres les perçoivent.

Quelles qu'en soient les conséquences économiques pratiques, la négociation d'une zone de libre-échange bilatérale aurait-elle un effet symbolique suffisamment fort pour que les Canadiens soient convaincus qu'ils ont finalement renoncé, en substance sinon en principe, à leur objectif traditionnel de maintenir une collectivité politique véritablement indépendante, culturellement et socialement distincte de celle des États-Unis? On peut toujours prétendre que cet objectif global a constamment sous-tendu l'expérience politique canadienne. En tous cas, une bonne partie des politiques canadiennes dans des domaines comme le transport et les communications, le partage des ressources et des bénéfices, les affaires culturelles, la radiodiffusion et le droit constitutionnel ont été partiellement conçues, dans le but de préserver une collectivité politique distincte, malgré l'attraction nord-sud des forces naturelles du marché. Pour appliquer ces politiques il a fallu payer un prix économique, peut-être même politique. Le fait que le Canada négocie avec succès une entente de libre-échange avec les États-Unis ferait-il perdre aux Canadiens la volonté de « rester aux commandes » et les inciterait-il à accepter aussi d'autres formes d'intégration? Le rapprochement officiel des deux marchés ferait-il croire que les caractéristiques qui subsistent entre les deux pays sont insignifiantes ou secondaires, au point qu'elles ne valent plus la peine d'être défendues?

Inquiétude sans doute légitime mais dont peu de Canadiens semblent véritablement se préoccuper. Au contraire, il s'est dégagé des audiences publiques de la Commission un sentiment de confiance politique, qui n'existait probablement pas il y a seulement quelques années. Cette assurance se manifeste à la fois dans cette espèce d'effluve de confiance qui semble émaner des interventions devant la Commission, de même que dans les appréciations lucides de la réalité politique et du rôle particulier que le Canada est appelé à jouer dans les affaires internationales.

Le commerce canadien, qu'il s'agisse d'importation ou d'exportation, est déjà étroitement lié à celui des États-Unis. La création d'une zone de libre-échange contribuerait à assurer notre accès à long terme au marché américain et à accroître graduellement l'efficacité de notre structure industrielle. Il y a tout lieu de croire qu'elle ferait augmenter le volume des échanges entre les deux pays et, qu'en fin de compte, elle rendrait les produits

canadiens plus concurrentiels sur les marchés d'outre-mer. Dans l'ensemble, toutefois, il n'y a aucune raison de penser que la nature de la dépendance actuelle du commerce canadien vis-à-vis des États-Unis changerait de façon significative. Nous pouvons donc en déduire que la formation d'une zone de libre-échange ne risque pas d'avoir des effets secondaires psychologiques ou symboliques nouveaux pour les Canadiens.

On peut toujours soutenir que nous sous-estimons l'effet symbolique que la libéralisation officielle des échanges entre le Canada et les États-Unis aurait chez nous. La déclaration d'une zone de libre-échange, après la tenue de négociations intergouvernementales officielles, en tant qu'acte de volonté politique concerté, constituerait une démarche fort différente de celle qui a forgé les relations commerciales actuelles entre le Canada et les États-Unis. Une déclaration est en tout cas bien plus spectaculaire. Au plan symbolique, ses effets pourraient s'avérer de loin supérieurs aux modifications des relations économiques réelles qui en résulteraient, du moins en surface. En effet, les commissaires sont convaincus que c'est en partie la raison pour laquelle les intervenants actuels dans le débat sur le libre-échange s'efforcent de trouver des termes plus acceptables pour l'expression « libre-échange ».

Pour bien comprendre la question, nous devrions peut-être nous rappeler que des accords économiques, impliquant une bien plus grande intégration, ont été négociés par d'autres pays sans provoquer d'effets secondaires néfastes. La Communauté économique européenne (CEE) est l'exemple le plus souvent cité. Mais l'analogie n'est cependant pas tout à fait convaincante et ne permettra certainement pas de rassurer les sceptiques. La Communauté constitue un accord multilatéral, et non pas bilatéral, et la répartition des pouvoirs parmi ses principaux membres est bien moins hétéroclite qu'elle ne l'est entre le Canada et les États-Unis. En outre, les pays de la Communauté économique européenne se distinguent bien plus profondément les uns des autres, par la langue, la culture et bien souvent les expériences de conflits vécus au cours de leur histoire, que le Canada et les États-Unis.

Les inquiétudes des Canadiens à l'égard des États-Unis sont nettement d'un autre ordre; elles découlent non pas du souci de prévenir la guerre et de maintenir la paix, mais d'une crainte d'être tout à fait assimilés. Il y a d'autres exemples plus convaincants, par exemple les accords de libre-échange conclus sur une base individuelle entre la Communauté économique européenne (CEE) et les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) : la Norvège, la Suède, la Finlande, le Portugal, l'Autriche et la Suisse. Dans aucun de ces pays, la population ne dépasse dix millions d'habitants, tandis que la Communauté économique européenne compte 240 millions de personnes. Et pourtant, on ne saurait prétendre que les membres de l'AELE ont perdu leur caractère distinctif ou qu'ils se sont sentis forcés d'imiter la Communauté dans leur politique étrangère ou dans d'autres domaines. Il n'y a eu aucune tentative d'intégration politique. De même, les ententes de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Irlande, avant leur adhésion à la Communauté économique européenne, n'ont pas incité les Irlandais à ressembler davantage aux Anglais; les Néo-zélandais non plus ne se sont pas mis à ressembler aux Australiens à la suite de leur accord bilatéral de libre-échange.

Les arguments tirés des expériences de la Communauté économique européenne, de la CEE avec l'AELE, et de l'Australie avec la Nouvelle-Zélande, ainsi que les assurances fondées sur l'état actuel des rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis ne suffisent peut-être pas, à eux seuls, à rassurer ceux qui craignent que la création d'une zone officielle de libre-échange n'affaiblisse profondément cette volonté politique distincte qui a inspiré le développement du Canada. D'autres raisons, toutefois, nous amènent à conclure qu'il n'y a pas matière à inquiétude, à cause surtout de la disproportion dans la puissance des deux pays qui est au cœur du problème. Les Canadiens s'étaient toujours imaginés que l'influence américaine était irrésistible, au point que le Canada demeurerait à tout jamais politiquement et socialement vulnérable. Certains Canadiens ont même avancé qu'il ne sera pas possible, en fin de compte, d'éviter de perdre nos valeurs politiques, sociales et culturelles distinctes. Or celui qui se sent constamment menacé a généralement tendance à se défendre en redoublant de vigilance à tout moment. Certains spécialistes ont avancé de façon très convaincante que dans des relations bilatérales de ce genre, le plus petit des deux pays protège toujours soigneusement ses caractéristiques distinctes. On a souvent signalé que le fait d'être entouré de 250 millions d'anglophones avait grandement contribué à donner aux Canadiens francophones la volonté de préserver les éléments particuliers de leur culture. Les commissaires sont convaincus que le même phénomène s'applique au Canada, en général, par rapport aux États-Unis. Nous ne croyons donc pas qu'une intégration plus visible des marchés canadiens et américains incitera les Canadiens à abandonner les systèmes de valeurs politiques et sociales qui leur sont propres. En fait, c'est précisément l'inverse qui risque de se produire.

Bon nombre des traits les plus distinctifs de la culture politique du Canada sont solidement ancrés dans une expérience historique qui non seulement diffère de celle des États-Unis mais qui, à certains égards, lui est délibérément opposée. Il est courant de rappeler que les Américains ont acquis leur indépendance par la révolution, alors que les Canadiens ont acquis la leur par une succession d'étapes relativement pacifiques. Notre développement politique évolutionniste, renforcé par l'influence des Loyalistes de l'Empire, tire son origine d'une tradition contre-révolutionnaire qui était profondément enracinée dans nos collectivités anglophones et francophones. Cette expérience a forgé une conception manifestement différente du rôle de l'État dans la société; elle a profondément déterminé les priorités que les Canadiens accordent aux diverses valeurs politiques. Nous accordons beaucoup d'importance à l'ordre, par exemple, dans la poursuite de nos fins politiques; non pas parce que nous trouvons le décorum plus attrayant que la liberté, mais parce que nous croyons qu'il est une condition essentielle à la vraie liberté qui ne se trouve que dans les milieux où la civilité constitue une valeur importante. Notre approche conciliante pour la solution de conflits politiques, chez nous comme à l'étranger, découle d'une conviction semblable. De telles attitudes, capitales à la survie des caractères distinctifs de la vie politique canadienne, sont profondément enracinées dans notre société. Il faudrait certainement bien plus qu'une modification de notre politique commerciale pour les en arracher.

D'autres faits viennent renforcer la conviction des commissaires à cet égard. Au cours des dernières années, on a reconnu et accepté de plus en plus la dualité linguistique du Canada; avec le temps, le bilinguisme deviendra une caractéristique de plus en plus répandue, en fait prédominante, de la vie canadienne. L'existence au Canada d'une communauté et d'une culture francophones importantes et dynamiques a toujours permis de distinguer notre société de celle des États-Unis. De plus, la nécessité de protéger et de promouvoir le bien-être des francophones nous a amenés à adopter des politiques et des conventions qui ont renforcé notre attachement à l'esprit de conciliation. Cette caractéristique qui permet de distinguer les Canadiens des Américains ne peut que s'accroître à mesure que le bilinguisme deviendra plus courant et sera perçu non pas comme un inconvénient, mais comme un sujet de fierté nationale.

La Commission a été fortement impressionnée par la confiance que les Canadiens ont apprise à avoir en eux-mêmes, en tant qu'individus, et en leur pays, en tant que collectivité politique. Nos audiences publiques, de même que nos observations personnelles ainsi que d'autres sources nous portent à conclure que le peuple canadien n'est plus victime de ce sentiment irritant d'incertitude qui découle du statut de « colonisé », qu'il s'agisse d'un statut officiel, comme à l'époque de la souveraineté des Français ou de l'Empire britannique, ou officieux, comme certains l'ont évoqué plus récemment, à propos de nos relations avec les États-Unis. Notre pays a mûri, notre vie artistique, notre littérature, notre théâtre, notre musique, nos ballets et nos études reflètent de plus en plus cette vitalité. Ce même esprit se retrouve également dans la rénovation imaginative de nos villes, dans la qualité de nos professions, dans notre adaptation à l'évolution technologique, dans le mélange de réalisme et de générosité dont font preuve nos politiques sociales, dans la saveur cosmopolite de nos milieux urbains, dans la détermination à protéger notre environnement naturel qui est au cœur de l'expérience canadienne, et même dans la variété, le style et la qualité de nos restaurants et lieux de divertissement populaires. Il se peut que ces indices soient subjectifs. De toute façon, il faut les interpréter comme tels. Ils semblent pourtant tous pointer dans la même direction. L'époque du Canadien qui courbe l'échine est révolue : il n'y a aucune raison de croire que notre confiance actuelle sera menacée par une entente visant strictement à garantir l'échange continu de biens et de services avec les États-Unis. Au contraire, il semble probable qu'une entente de libre-échange aura pour effet de renforcer notre assurance nationale en démontrant clairement que les Canadiens peuvent s'épanouir dans un marché hautement compétitif, sans l'aide d'une protection artificielle. D'un point de vue psychologique aussi bien qu'économique, les barrières protectionnistes peuvent sembler, en surface, offrir une mesure de sécurité dans un milieu difficile et incertain. Nous devons également y voir un aveu évident de faiblesse. Tant que cette protection sera maintenue, le plaisir que peut procurer un sentiment réel de maturité sera hors de portée de notre peuple.

Finalement, les commissaires sont persuadés que les Canadiens sont parfaitement capables de faire mentalement la distinction entre les activités commerciales sur le marché nord-américain et les autres aspects de leur style

de vie national. Mis à part leur désir de protection, les Canadiens qui se sont de tout temps opposés au libre-échange avec les États-Unis ont toujours fondé leurs inquiétudes sur la prémisse, explicite ou non, selon laquelle les modèles d'échanges commerciaux sont parmi les principaux facteurs déterminants de nos habitudes et de nos valeurs politiques, sociales et culturelles. Évidemment, il ne faudrait pas confondre cette notion avec un autre argument plus complexe parfois avancé par les théoriciens politiques. Ils prétendent, essentiellement, que la façon dont nous organisons et dirigeons notre système de production économique exerce un effet déterminant sur nos croyances politiques, nos normes sociales et nos pratiques culturelles. Or ce n'est pas la façon dont nous *produisons* nos biens et services qui constitue le sujet du débat sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. C'est la façon dont ces biens et services sont *vendus* qui importe. En fait, l'observateur hésitant craint que ce commerce ne soit, ou ne devienne, s'il prend de l'ampleur, le principal moyen par lequel les Canadiens seront exposés aux valeurs et au comportement d'une société susceptible de les transformer à son image, celle-ci étant à la fois différente et plus puissante que la leur.

Il n'y a là vraiment rien de neuf pour les Canadiens : de plus, semblable sentiment ne se limite pas au contexte canadien. La libre circulation des biens et services a souvent été considérée comme un instrument de transformation politique, sociale et culturelle. Ses effets présumés ont parfois été jugés positifs, lorsque, par exemple, on estimait qu'ils favorisaient la paix, et parfois négatifs, lorsqu'on y voyait un instrument impérialiste. Mais quel que soit sa signification intellectuelle, le libre-échange représente une thèse que l'on ne peut rejeter à la légère. Sur le plan psychologique, toutefois, la Commission ne pense pas que la mise en œuvre d'un tel système aurait automatiquement des conséquences sur la façon dont les Canadiens se perçoivent politiquement, socialement et culturellement. Nous faisons assurément une distinction entre ces autres éléments de nos vies et la façon dont nous commercialisons cette portion de notre produit national brut que nous exportons. Un pêcheur de pétoncles Digby n'en sera pas moins un pêcheur de pétoncles Digby parce qu'il vend plus de mollusques à Boston qu'à Montréal. Pour que le libre-échange réussisse à diminuer notre souveraineté politique, sociale et culturelle, il faudra qu'il emprunte des voies plus précises et concrètes que les voies psychologiques.

À l'étranger cependant les réactions risquent d'être moins nuancées et les commissaires se sont longuement arrêtés à cet aspect de la question. Les sociologues constatent souvent que les êtres humains ont tendance à entretenir des idées stéréotypées, simplifiées à l'extrême, des collectivités autres que les leurs — les collectivités nationales y compris. Cette tendance s'accroît lorsque les observateurs sont loin et qu'ils n'ont qu'une connaissance restreinte du groupe étranger. Les distinctions qui semblent évidentes aux Canadiens peuvent donc passer inaperçues à l'étranger. En conséquence, nos relations avec les États-Unis dans une zone de libre-échange peuvent inciter les Américains et également les pays d'outre-Atlantique à s'imaginer que le Canada et son voisin forment un groupe homogène, non seulement dans le domaine commercial, mais également sous d'autres aspects essentiels. Ainsi, un observateur extérieur s'imaginera peut-être que les politiques et le

comportement des Canadiens et des Américains sont identiques et sa perception des autres similarités entre les deux sociétés renforcera peut-être cette impression.

Aux États-Unis, ceux qui ont un intérêt particulier dans les affaires canadiennes auront probablement des opinions plus nuancées sur le Canada que la population américaine en général, du fait qu'ils auront une meilleure connaissance des divers éléments et de la complexité de la vie canadienne. Mais il arrive souvent que même ceux qui ont des relations avec le Canada en aient une connaissance souvent limitée. Les dirigeants d'entreprises de construction installées près de la frontière s'intéressent peut-être de près à la production de ciment canadien, mais se soucient assez peu des autres aspects de la vie du pays. En fait, les observateurs avertis considèrent que l'ignorance du Canada, même chez des gens haut placés à Washington, aussi compréhensible soit-elle, est une réalité frappante et récurrente. Est-il possible que la création d'une zone officielle de libre-échange entre le Canada et les États-Unis conduise certains Américains influents à penser que nous, les Canadiens, nous sommes ralliés avec encore plus de conviction que par le passé aux objectifs et au « rêve américain »? Et si tel était le cas, les dirigeants américains s'attendraient-ils à ce que les politiques et déclarations publiques du Canada — spécialement dans le domaine des affaires étrangères — suivent ce mouvement? Le gouvernement canadien risquerait-il alors de provoquer encore davantage de mécontentement aux États-Unis en étant en désaccord avec une position américaine et en adoptant un point de vue indépendant? En outre hésiterait-on encore davantage à Ottawa à s'éloigner des positions américaines à cause de ces complications?

Depuis quelque temps déjà, ces éventualités ont exercé une certaine influence sur les responsables de la politique étrangère du Canada. C'est donc plus une différence de degré que de nature qu'il faille craindre en ce domaine. Quoi qu'il en soit, il est tout à fait possible qu'après la conclusion d'une entente de libre-échange, les Américains s'attendent plus que jamais à trouver chez les Canadiens une disposition à la coopération. Nous devrions donc en tout temps faire des efforts considérables pour éviter qu'à Washington on ne suppose que l'entente de libre-échange comprend également l'intégration en d'autres domaines. Cette condition fait partie des éléments sur lesquels la Commission a fondé sa conclusion énoncée au chapitre 2 de ce Rapport et selon laquelle le Canada devrait jouer un rôle « internationaliste » actif au niveau mondial, en aidant notamment, en priorité, les pays en voie de développement à résoudre leurs problèmes économiques. Le meilleur moyen d'éviter que la politique étrangère du Canada soit considérée comme dépendante de sa politique commerciale sera de démontrer de façon concrète et convaincante que tel n'est pas le cas. Il ne devrait pas être trop difficile de fournir ce genre de preuve, étant donné que les Canadiens prendront davantage conscience de leurs possibilités accrues au plan de la politique étrangère, à mesure que les avantages économiques qui résulteraient du libre-échange avec les États-Unis nous donneraient une nouvelle sensation de « prestige » dans la communauté internationale. Ainsi que le faisait remarquer une étude : « Il y a tout lieu de croire que si une entente bilatérale officielle de libre-échange renforce l'économie canadienne, l'aptitude du Canada à

poursuivre une politique étrangère indépendante en sortira renforcée, plutôt qu'affaiblie² ». Ainsi, en cultivant le respect de Washington à l'égard de la souveraineté totale du Canada en matière d'affaires étrangères, on pourrait contribuer à préserver le degré d'indépendance nationale que les Canadiens exigent désormais.

Les missions diplomatiques d'outre-mer devront d'autant plus prouver ce fait et élaborer des stratégies dynamiques d'information du public que les autres pays du monde auront encore plus que les Américains eux-même tendance à imaginer qu'une fois liés par un accord officiel de libre-échange, le Canada et les États-Unis s'exprimeront et agiront à l'unisson. Cette attitude pose d'ailleurs déjà des difficultés aux diplomates canadiens. Ainsi, par exemple, nos agents en poste en Europe se plaignent constamment du fait que les hommes d'État et autres personnalités officielles dans ces pays ne distinguent pas le Canada des États-Unis, lorsqu'ils traitent de ce qu'ils considèrent des questions nord-américaines d'intérêt commun. L'annonce de la création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne fera très probablement qu'amplifier cette tendance. Même lorsque cette tendance à « homogénéiser » le Canada et les États-Unis résulte plus de calculs tactiques que de suppositions irréflechies, l'existence même de cette zone donnera aux gouvernements d'autres pays des munitions dont ils pourront se servir pour se défendre contre les plaintes du Canada. Ce n'est qu'avec la plus grande des difficultés que le Canada a réussi à négocier un « lien contractuel » tout à fait banal et, en définitive, inefficace avec la Communauté économique européenne. La réticence des gouvernements européens les plus concernés, soit en particulier la Grande-Bretagne et le Danemark, aurait été encore plus facile à justifier si le Canada et les États-Unis avaient été unis par une entente de libre-échange. La tâche des négociateurs canadiens aurait été plus compliquée si les Américains avaient insisté, comme ils n'auraient probablement pas manqué de le faire, pour obtenir des mesures empêchant le transit des marchandises au Canada et s'assurer ainsi qu'ils ne seraient pas envahis de biens européens importés via le Canada. De telles circonstances auraient fourni aux Européens des raisons toutes faites pour justifier leur résistance, même si leur vrai motif était tout autre.

Réelle ou hypothétique, ce genre de situation prouve que le Canada devra sans relâche s'efforcer vigoureusement de s'assurer que les pouvoirs étrangers et leurs publics concernés comprennent bien les limites prévues à toute entente entre le Canada et les États-Unis. Malheureusement, les circonstances mêmes qui exigeraient cet effort pourraient également le rendre difficile à réaliser. La zone de libre-échange elle-même serait visible, durable et concrète. Il ne sera pas facile de donner autant de poids aux démarches des diplomates canadiens qui se chargeront d'informer le public étranger et de démontrer sporadiquement les caractéristiques de notre politique nationale par rapport aux politiques américaines. Le défi qu'auront à relever les responsables de la politique étrangère au Canada sera donc de taille et exigera que l'on fasse preuve de détermination et d'imagination. Mais pour des raisons nationales aussi bien qu'internationales, il doit être relevé avec succès.

Implications directes : exigences politiques et contraintes décisionnelles

Il est probable que la conséquence à long terme la plus importante du libre-échange soit le renforcement de l'unité nationale et la suppression de l'une des sources les plus tenaces et les plus destructrices d'aliénation régionale dans toute l'histoire politique du Canada. Si la rancœur suscitée par les politiques protectionnistes est particulièrement vive dans l'Ouest, elle est également une source continuelle d'exaspération dans les provinces de l'Atlantique et chez les agriculteurs de l'Ontario et du Québec. Au cours des dernières années, des négociations multilatérales effectuées dans le cadre du GATT ont réussi à réduire sensiblement les tarifs, mais les Canadiens des autres régions sont toujours persuadés que l'économie industrielle et manufacturière du Canada central se développe à leurs dépens. En concluant un accord de libre-échange avec les États-Unis, on supprimerait d'un coup cette cause persistante de mécontentement. On ne voit pas trop quelle autre décision politique canadienne pourrait avoir un effet aussi salutaire. Elle contribuerait sans doute énormément à renforcer, avec le temps, le sentiment national canadien, en tant que collectivité unique, et pourrait faire renaître notre provision de bonne volonté. Les conflits fédéraux-provinciaux diminueraient d'autant plus que s'améliorerait notre capacité à travailler ensemble pour un but commun. Les commissaires ont conclu que cette conséquence politique positive est l'un des arguments les plus solides en faveur d'un accord de libre-échange. Ce résultat comporterait des avantages à long terme pour tous les Canadiens individuellement et pour l'ensemble du pays en tant qu'entité politique et sociale.

Bien entendu, il est possible que le libre-échange entre le Canada et les États-Unis gêne des aspects de la politique canadienne dans certains secteurs particuliers n'ayant pas de rapport direct avec le libre-échange en soi mais lui étant indirectement liés. Ces contraintes seraient sans doute mineures par rapport à l'harmonie nationale retrouvée, mais il faut malgré tout en tenir compte. Elles pourraient se matérialiser en particulier dans l'un ou l'autre de deux contextes : le premier étant une source de pression venant des États-Unis, le deuxième étant une source de pression venant des Canadiens eux-mêmes.

La première situation découlerait de champs d'activités qui, aux yeux des Canadiens, exigeraient une intervention de l'État là où les Américains jugeraient cette intervention contraire à l'esprit sinon à la lettre de l'accord de libre-échange. La cause la plus probable de ce genre de désaccord serait une politique canadienne destinée à protéger ou encourager les activités culturelles nationales associées à des mesures visant à favoriser le développement économique local, régional ou sectoriel. Comme dans bien des cas de propositions de libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis, ces sources de friction ne seraient pas une nouveauté dans les relations entre les deux pays. Le différend portant sur la radiodiffusion transfrontalière en est une preuve. Les difficultés peuvent naître non seulement à la suite d'initiatives entreprises par les autorités fédérales à Ottawa mais aussi des gouvernements provinciaux et municipaux. En fait, elles ont surgi non

seulement dans le cadre de stratégies économiques au niveau national, comme pour la politique énergétique nationale, mais également dans le contexte, par exemple, de la réaction américaine aux encouragements donnés par le Canada aux fabricants de pneus Michelin ou aux constructeurs de bateaux de pêche en Nouvelle-Écosse.

Ce problème ne serait donc pas nouveau, mais il pourrait prendre des dimensions plus inquiétantes. Un accord de libre-échange multiplierait les attentes à l'égard d'un libre-marché aux États-Unis et réduirait par là même la variété de ce que les Américains considèrent comme des normes appropriées de *fair play*. Il renforcerait en fait la conviction des Américains, lésés dans leurs intérêts, qu'en protestant contre les interventions du gouvernement canadien en faveur de notre économie, ils agissent pour une juste cause. Cette conviction encouragerait les Américains à demander des modifications de notre politique, les autorités canadiennes ayant de plus en plus de mal à résister à leurs arguments. Bref, si la question de l'influence américaine sur notre économie est déjà grave, la création d'une zone de libre-échange bilatérale pourrait l'aggraver davantage.

Puisque l'encouragement au développement économique régional est l'une des politiques auxquelles les Canadiens tiennent le plus, aucun gouvernement tenant à sauvegarder l'unité nationale et à rester au pouvoir ne sera prêt à abandonner sa liberté de décision dans ce domaine. De plus, l'aide accordée aux initiatives culturelles canadiennes pourrait bien être renforcée plutôt que diminuée, dans la mesure où les Canadiens estimeront que le libre-échange n'est « sûr » que si d'autres aspects de la vie nationale sont suffisamment protégés. Il s'ensuit que tout accord négocié avec les États-Unis devrait comporter des exclusions précises, qui laisserait certains domaines hors de l'accord et préserverait ainsi l'aptitude des gouvernements canadiens, à tous les niveaux, à poursuivre ces grands objectifs. Cette condition augmentera sans aucun doute la complexité technique et diplomatique des négociations. Elle les prolongerait certainement et pourrait finalement susciter une opposition au Congrès américain. Même après la conclusion de l'accord et sa mise en œuvre, elle pourrait mener régulièrement à des différends sur l'application des dispositions d'« exclusion ».

Il n'y a pas de solution facile à ce problème. Les Canadiens doivent comprendre dès le départ que ce sera là une partie du prix à payer pour en arriver à un accord de libre-échange canado-américain. Il y a pourtant déjà eu de nombreuses questions de ce genre à l'ordre du jour des pourparlers canado-américains et il y en aura encore beaucoup. Mais nous ne pouvons pas les éviter en perpétuant nos politiques actuelles. Au contraire, il y a de bonnes raisons de croire qu'en l'absence d'un accord explicite, ces questions provoqueront des problèmes encore plus graves dans nos relations avec nos voisins. Les Américains seront en effet plus conscients et donc plus agacés par les politiques canadiennes qu'ils jugeront injustes en temps de crise économique. Par conséquent, la solution la plus raisonnable pour le Canada, nonobstant les obstacles occasionnels, serait sans doute de rechercher un accord de libre-échange qui définirait précisément les exclusions. Les résultats pratiques consisteraient à soustraire de l'opposition directe des Américains des décisions cruciales de la politique canadienne.

Il existe cependant un deuxième contexte où un accord bilatéral de libre-échange pourrait conduire à une transformation majeure du profil des forces politiques dont doivent tenir compte ceux qui sont appelés à prendre les décisions au Canada. On serait alors en présence de contraintes provenant non pas des États-Unis mais du Canada lui-même. Bien entendu, ces contraintes existent toujours dans le système politique, mais en tant que sous-produit particulier du libre-échange, elles découleraient surtout de politiques gouvernementales dont l'effet serait d'augmenter « artificiellement » les coûts de production des entreprises canadiennes par rapport aux entreprises comparables et concurrentes aux États-Unis. Les augmentations de coût de ce genre sont parfois le résultat indirect de réglementations destinées à satisfaire d'autres objectifs publics. Par exemple, les codes du travail, les exigences en matière de sécurité, les réglementations sur l'environnement et sur les normes des produits peuvent augmenter les frais de production. Les augmentations peuvent également être la conséquence directe de certaines formes d'imposition. Dans une situation ou dans l'autre, les frais se reflètent finalement dans les prix et si les entreprises canadiennes doivent porter un fardeau plus lourd que les entreprises correspondantes aux États-Unis, leur position concurrentielle pourrait décliner. La réaction naturelle d'un secteur économique ainsi désavantagé — et si l'imposition des sociétés en est la cause, le préjudice pourrait s'étendre à une très grande proportion du milieu des affaires — est de protester contre ce qu'il considérera comme une surcharge injuste et de demander un allègement des exigences gouvernementales.

Il s'agit d'un phénomène que connaissent déjà très bien les gouvernements. On pourrait donc avancer qu'un accord de libre-échange canado-américain n'apporterait que très peu de changement à cet égard. Mais il se peut aussi que les autorités aient à faire face à un mécontentement persistant auquel il leur serait difficile de résister dans un régime bilatéral de libre-échange. Le problème pourrait s'intensifier du fait que le nouvel accord placerait le milieu des affaires dans une position qui l'obligerait à invoquer les mêmes normes de *fair play* que les Américains allégueront sans doute dans leur opposition, par exemple aux subventions accordées au développement économique régional. De plus, les règlements canadiens sont parfois plus coûteux à appliquer que les règlements américains car les premiers exigent des normes de rendement plus élevées. Dans la mesure où cette différence prévaut, le bien-être général de la population, tel qu'il a été défini auparavant par le processus politique interne, pourrait s'en ressentir.

Qu'une modification de politique de ce genre puisse se réaliser réellement à grande échelle est difficile à prévoir. En fin de compte, l'importance des transformations dépendra de l'ampleur avec laquelle les Canadiens s'engageront sincèrement à l'égard des objectifs qu'encouragent les réglementations en question, de même qu'à l'égard de la répartition particulière des obligations fiscales éventuelles. Les Canadiens en général sont de plus en plus conscients, par exemple, d'être victimes des pluies acides. Il semble donc improbable qu'ils appuient facilement un allègement des contrôles de la pollution atmosphérique, simplement parce que les industries touchées se plaindraient que les règlements pertinents les désavantagent par rapport à leurs concurrents sur le marché américain. Il s'agit évidemment

d'un exemple particulièrement frappant; il est possible que dans d'autres domaines l'accord de libre-échange suscite des forces politiques qui, au bout d'un certain temps, rapprocheraient le système fiscal et les règlements industriels canadiens du modèle américain. Dans certains cas, ce pourrait être une amélioration. En d'autres cas, ce pourrait ne pas l'être. Un gouvernement décidé à résister à ce que l'on peut considérer comme un changement pour le pire aurait à affronter une opposition beaucoup plus forte que celle qu'il avait à subir auparavant.

D'autre part, en vertu d'un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis, les gouvernements canadiens, aux paliers fédéral et provincial, seraient soumis, encore plus que maintenant, à des demandes contradictoires qui s'inspirent de principes ou d'intérêts concurrents. Un gouvernement pourrait être tenté d'alléger ou d'abandonner une politique particulière. Il le ferait, soit que des groupes d'intérêt du secteur public ou privé américains, peut-être secondés par des alliés canadiens, le pousseraient dans cette voie en vue d'une libéralisation des échanges, soit que les entrepreneurs canadiens soutiendraient qu'ils doivent entrer en concurrence sur un pied d'égalité sur les marchés américains. Tout gouvernement qui céderait à cette tentation risquerait de subir, en contrecoup, la désapprobation des électeurs. Dans la mesure où l'on ferait remonter la modification de politique à une pression américaine ou même à la logique de l'accord de libre-échange, des sentiments nationalistes alimenteraient et renforceraient cette réaction. Il s'agit là précisément de « l'attitude de vigilance permanente », qui incite les commissaires à penser que l'on peut instaurer sans risque un libre-échange entre le Canada et les États-Unis sans altérer la volonté qu'ont les Canadiens de préserver leur indépendance politique, sociale et culturelle. En revanche, ce n'est pas une situation que les gouvernements accueilleraient nécessairement avec plaisir, car elle les forcerait à répondre à des demandes incompatibles. On peut pardonner à des administrateurs de croire qu'ils sont déjà suffisamment débordés par ce genre de questions, sans compliquer leur tâche davantage.

Ces « pressions qui s'exercent dans les deux sens » pourraient s'avérer particulièrement vives dans les affaires étrangères. Il pourrait même arriver qu'on prenne des décisions à Washington en matière de politique étrangère, sans tenir compte des affaires ou des intérêts canadiens. Un comportement impopulaire de la part des États-Unis en ce domaine inciterait peut-être les Canadiens exaspérés à accuser les dirigeants politiques d'une sorte de « culpabilité par association », propension accrue du fait de la création de la zone de libre-échange. Ainsi, au cours de la guerre du Viêt-nam, on a accusé le gouvernement canadien de complicité avec la politique américaine. Cette accusation se fondait en partie sur les conséquences pratiques du *Defence Production Sharing Arrangement*; les entreprises canadiennes connues pour exporter du matériel militaire aux États-Unis en vertu de cette entente sont devenues la cible de manifestations véhémentes. Un accord commercial sectoriel, qui semblait judicieux tant que prévalait un consensus général parmi les puissances occidentales sur la question de la guerre froide, a été jugé défavorablement dans certains milieux une fois ce consensus disparu. Certains Canadiens affirment que le problème est plus vaste, qu'il vient du

fait que notre prospérité est trop dépendante de l'économie américaine. Ainsi, ils affirment, depuis des années, que notre politique étrangère en matière de sécurité est trop étroitement liée à celle des États-Unis. Une fois la zone de libre-échange canado-américaine officiellement établie, ce genre de doléances se répéteraient sans doute fréquemment. En outre, le mécontentement pourrait devenir particulièrement aigu si les États-Unis s'engageaient dans des interventions militaires controversées en Amérique latine ou ailleurs. Il est d'ailleurs possible que ces préoccupations soient tout à fait fondées. Un gouvernement canadien, dans ces circonstances, aura tendance à atténuer au minimum ses critiques à l'endroit des États-Unis afin de préserver les relations canado-américaines.

Une fois encore, ces pressions qui s'exercent dans les deux sens ne sont pas nouvelles en politique canadienne. Il s'agit donc en fait de savoir si un accord de libre-échange avec les États-Unis les accroîtrait. En pratique, la réponse dépendrait dans une certaine mesure de la nature des décisions américaines et du climat politique international. Il est fort possible que la formation d'une zone de libre-échange canado-américaine accroisse, modérément tout au moins, les occasions de controverses relatives à ce genre de questions de politique étrangère. Pourtant, nous devons reconnaître également que le Canada est déjà étroitement lié aux États-Unis par un certain nombre d'associations dont certaines sont bien plus directement reliées aux questions de politique et de sécurité internationale que ne le serait un accord de libre-échange. Depuis 1949, le Canada et les États-Unis sont membres de l'*Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* (OTAN), une alliance officiellement institutionnalisée. D'autre part, les exigences techniques des opérations militaires dans le contexte nucléaire ont obligé les deux pays à intégrer une grande partie de leur défense continentale, l'exemple le plus visible étant le Commandement de la défense aérienne nord-américaine (NORAD). Dans ces conditions, il semble peu probable qu'un accord de libre-échange bilatéral ait d'autres effets que secondaires sur des questions déjà complexes et qu'on ne peut pas, de toute façon, éviter.

Certains Canadiens s'inquiéteront sans doute du fait qu'un accord de libre-échange canado-américain finisse par entraîner une érosion des caractéristiques distinctives de la culture politique du Canada. Cette spécificité tient à certains éléments fondamentaux. Telles notre façon d'envisager le système politique et le mécanisme politique, notre façon d'évaluer le rôle de l'État en fonction des individus, notre façon d'aborder la solution de nos conflits politiques internes et les grands objectifs que, selon nous, les divers niveaux de gouvernements doivent réaliser. Même si notre attitude collective sur des questions de ce genre n'est pas toujours clairement exprimée, elle constitue néanmoins un facteur déterminant de notre style de vie politique et de nos attentes en matière de décisions gouvernementales. Si, sous l'influence de l'exemple américain, renforcé par les rapports libre-échangistes, elle devait se modifier fondamentalement, il en résulterait une transformation subtile mais significative de la vie politique canadienne.

Les commissaires ont déjà signalé qu'il y a de fortes raisons de croire que le libre-échange bilatéral ne menacera pas réellement la perception qu'ont les Canadiens des différences qui existent entre notre culture politique et celle

des États-Unis. Notre spécificité politico-culturelle est solidement établie sur notre expérience historique, notre dualité linguistique et autres facteurs. La question est suffisamment complexe pourtant pour justifier une étude plus poussée, ne serait-ce que parce que nos valeurs politiques sont difficiles à définir et que leur définition, à la fois théorique et pratique, est sujette à controverse.

Au niveau le plus large de la philosophie politique, il n'y a guère de raison de prévoir une transformation notable des normes politiques au Canada. En général, les Canadiens souscrivent aux principes et aux pratiques de la démocratie libérale, soutenue par des institutions parlementaires représentatives. Ils sont voués au concept de gouvernement responsable et de gouvernement par parti politique et finalement au jeu législatif. Nous partageons avec les citoyens des États-Unis les valeurs essentielles de la démocratie libérale; dans la mesure où les Canadiens diffèrent des Américains dans la mise en pratique de ces valeurs, la nuance repose sur les structures institutionnelles distinctives, qui sont fermement enracinées dans l'histoire et la pratique constitutionnelle. Au cours des dernières années, certains analystes ont allégué que le style canadien de leadership politique au niveau de l'exécutif du gouvernement ressemble de plus en plus au système présidentiel américain. D'autres ont suggéré que la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés* contribuera éventuellement à nous sensibiliser davantage que dans le passé au principe « des droits de la personne ». Selon eux, cette évolution « américaniserait » notre façon de réagir, individuellement et collectivement, face à l'exercice de l'autorité. Si cette évolution se produisait, elle pourrait « américaniser » également le rôle des tribunaux canadiens. En raison de notre système de « souveraineté parlementaire », modifié par la division des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, les tribunaux canadiens ont de façon traditionnelle interprété leurs fonctions dans un sens plus étroit que les tribunaux des États-Unis; dans le système constitutionnel de ce pays, les pouvoirs se contrebalancent. Cependant, les causes plaidées en vertu de la Charte pourraient inciter nos juges à adopter un point de vue plus américain. Mais on a aussi affirmé que les caractéristiques particulières de la Charte canadienne, notamment les nuances qui s'attachent à ses dispositions, s'allieront au conservatisme de nos tribunaux pour produire une jurisprudence constitutionnelle typiquement canadienne. Dans ces questions, la certitude ne vient qu'après coup, mais si nos tribunaux se rapprochent du modèle américain, cette évolution découle de facteurs qui en sont indépendants. De l'opinion de la Commission, il serait certainement difficile d'affirmer avec conviction que cette évolution est le résultat d'une orientation du commerce canadien vers les États-Unis. Il n'y a pas non plus d'élément intrinsèque dans une proposition de zone de libre-échange bilatérale qui accélérerait l'américanisation constitutionnelle du Canada, même si notre évolution politique actuelle nous oriente dans cette direction.

Les nouvelles relations commerciales, en tant que telles, ne modifieraient pas la nature du mécanisme constitutionnel canadien. Les conséquences seraient cependant très différentes en ce qui concerne notre conception de l'exercice des pouvoirs et des objectifs de l'État. Les Américains quant à eux sont attirés par le principe, sinon par la politique, du libre-échange non

seulement parce qu'ils pensent que le principe est dans leur intérêt économique, mais aussi parce qu'il correspond à leur conception du laisser-faire et de la libre entreprise, l'un des aspects les plus importants de leur interprétation du libéralisme. Au risque de généraliser, on peut affirmer que l'une des différences fondamentales entre les cultures politiques du Canada et des États-Unis réside dans le fait que les Canadiens sont beaucoup plus prêts à encourager l'intervention directe de l'État dans l'économie, afin de réaliser les objectifs de la société qu'ils considèrent plus importants que le rendement économique. Bien entendu, cette différence est une question de degré et tous les exemples ne correspondent pas au modèle général.

Dans certains milieux, on accueillerait sans aucun doute avec plaisir des changements mais, souhaités ou non, il semble évident qu'ils atténueront progressivement les différences qui existent entre les sociétés canadienne et américaine. Bien entendu, un mécanisme de ce genre serait influencé par un grand nombre de facteurs; s'il se matérialisait, ce serait sur une longue période. En conséquence, il n'est pas évident qu'un régime de libre-échange bilatéral contribuerait de façon notable à une transformation, soit directement, par ses répercussions sur la répartition des forces politiques réelles, soit indirectement, par son influence sur la pensée au Canada. Comme les commissaires l'ont déjà affirmé, il est probable que des réactions compensatoires se produiraient rapidement. Pourtant, la question n'est pas moins importante du fait qu'elle est relativement subjective et que ses résultats sont très incertains. En fait, tout calcul réaliste des coûts et des avantages possibles d'un accord de libre-échange bilatéral pour le Canada doit en tenir compte.

L'autre implication politique possible d'un accord de libre-échange canado-américain est le fait qu'il puisse influencer sur la répartition structurelle de pouvoirs dans le système politique canadien. On a émis l'opinion, en particulier, qu'un accord de ce genre pourrait accroître le pouvoir de l'exécutif aux dépens du législatif; ce phénomène est communément décrit par les politologues comme « la dominance exécutive ». Il pourrait également renforcer les pouvoirs du gouvernement fédéral par rapport à ceux des provinces.

La Communauté économique européenne offre certainement la preuve que le marché commun peut accroître le rôle de l'exécutif. Il faut pourtant se rappeler que la Communauté est un marché commun et non une zone de libre-échange. D'autre part, ses activités s'étendent à tout un ensemble impressionnant de réglementations, administrées par une autorité supranationale très élaborée. Elle possède un parlement directement élu et un système complexe de réunions intergouvernementales. En bref, il s'agit d'un système beaucoup plus ambitieux et certainement beaucoup plus institutionnalisé que celui qu'envisagent les commissaires pour le Canada et les États-Unis. Les fondateurs du Marché commun ont délibérément encouragé l'intégration économique et politique et sont d'ailleurs déçus de la lenteur de son évolution. Par conséquent, il n'y a pas de raison de croire que le modèle européen serait automatiquement repris pour le Canada et les États-Unis.

Réciproquement, bon nombre de barrières non tarifaires négociées au cours de pourparlers devant mener à un régime de libre-échange bilatéral canado-américain sont clairement du ressort des provinces, plutôt que de notre

gouvernement fédéral. Ces barrières non tarifaires sont donc le reflet des politiques provinciales plutôt que fédérales. C'est pourquoi le Canada ne peut pas rechercher une entente de libre-échange avec les États-Unis sans qu'il n'y ait de longues discussions entre nos gouvernements fédéraux et provinciaux. Du fait que le pouvoir législatif, fédéral ou provincial, ne jouerait pas de rôle actif et que la signature d'un accord de libre-échange mettrait les deux ordres de gouvernement devant le fait accompli, il est évident que le « fédéralisme exécutif » en sortirait renforcé, tout au moins temporairement. C'est-à-dire que des négociations en coulisse régleraient d'importantes questions aux deux paliers de gouvernement, à l'exclusion du législatif. Mais on a toujours adopté de cette manière les décisions commerciales et il continuera d'en être ainsi, que nous poursuivions nos intérêts bilatéralement ou multilatéralement.

Un accord de libre-échange obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les barrières non tarifaires. Cette contrainte les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manœuvre politique et gouvernementale. En fait, cette perspective pourrait représenter un des obstacles les plus accentués à la signature d'un traité entre les gouvernements des États-Unis et du Canada. L'opposition des provinces à certaines dispositions particulières que les Américains aimeraient intégrer à l'accord de libre-échange pourrait ralentir les négociations, mais on pourrait surmonter cet obstacle si les autorités provinciales estimaient que leurs intérêts, notamment leur champ de compétence, étaient suffisamment protégés. Il est concevable, qu'à long terme, un accord de libre-échange réduise le pouvoir des provinces par rapport à celui du gouvernement fédéral et par rapport au marché. Cependant, il semble aux commissaires que des négociations multilatérales aboutiraient au même résultat, si on considère les questions à l'ordre du jour du GATT.

Enfin, il est possible qu'un accord de libre-échange bilatéral aggrave les conflits politiques au Canada. Nos relations commerciales avec les États-Unis ont toujours été une source majeure de controverses politiques. Ainsi, les Canadiens supposent généralement que notre structure tarifaire a été conçue en fonction des intérêts des régions industrielles aux dépens du reste du pays. Ce débat ne peut que renaître si l'on propose de modifier radicalement la politique. De tels conflits persisteraient même après la signature d'un accord si la répartition de ses coûts et de ses avantages était jugée inéquitable. Le problème pourrait se compliquer davantage de difficultés économiques issues d'autres facteurs mais qu'on attribuerait à l'accord de libre-échange. En fait, cet accord prendrait figure de bouc émissaire à l'endroit de toutes les difficultés économiques, même si leur origine est tout autre. Si ces difficultés étaient concentrées dans des régions ou des secteurs industriels particuliers, comme cela semble probable, il pourrait y avoir de graves divisions sur les mérites de l'accord, ce qui compliquerait sérieusement notre vie politique.

Il est impossible de prédire si ce scénario se déroulera réellement de la sorte puisque tout dépendra de conditions que l'on ne peut prévoir. De toute façon, la question essentielle est de savoir si le problème actuel s'aggraverait de façon significative dans un cadre de libre-échange bilatéral, ou de toute autre option de politique commerciale. Bien entendu, ce genre de conflit est

endémique dans les démocraties libérales où qu'elles soient; il serait donc utopique de s'attendre à ce qu'il disparaisse. Semblables conflits ne sont donc une source de préoccupations que s'ils deviennent suffisamment graves pour que le processus politique normal ne puisse plus les résoudre. La Commission en arrive à la conclusion que cette situation ne se produira pas. Au contraire, les commissaires sont suffisamment sûrs des avantages économiques qui découleraient de la création d'une zone de libre-échange bilatérale pour croire que cet accord réduirait plutôt l'ampleur générale de mécontentement au sein de la société canadienne. Il serait en fait bien plus dangereux de persister dans la voie actuelle qui, dans les conditions courantes de commerce international, ne peut qu'isoler davantage notre économie et infliger bien des épreuves aux Canadiens.

Ces arguments représentent le point de vue de la Commission, mais nous nous rendons compte que la solution des questions que nous avons soulevées dans ce chapitre est en fin de compte une question de jugement. Nous nous rendons compte également qu'il existe peu d'arguments politiques, en regard des arguments économiques, en faveur d'une option de libre-échange bilatéral, sauf ceux qui sont compris dans l'entente régionale et la prospérité économique qu'une zone de libre-échange aiderait à promouvoir et à conserver. Par conséquent, la question est de savoir si les arguments politiques qui s'opposent à un accord de libre-échange canado-américain doivent être considérés comme décisifs. Nous trouvons la plupart de ces arguments non convaincants. Nous sommes persuadés que dans les domaines culturels et autres, ils peuvent être contrés par des politiques décidées, d'un genre avec lequel les Canadiens sont déjà familiers; nous ne les trouvons donc pas concluants. Un accord de libre-échange créerait sans doute des problèmes mais il y en a déjà, et il ne nous semble pas qu'un accord officiel de libre-échange avec les États-Unis les aggraverait.

Les commissaires souhaitent bien préciser que notre référence ici à la nécessité de « décisions dynamiques » en matière de culture et autre, dans le cadre d'une initiative de libre-échange bilatéral, n'est pas subsidiaire à notre argument principal. Nous sommes convaincus qu'une libéralisation des échanges avec les États-Unis, réalisée multilatéralement ou bilatéralement, est le seul choix raisonnable pour les prochaines années; nous sommes persuadés qu'en fin de compte elle renforcerait notre politique économique et renforcerait par le fait même notre efficacité à l'étranger. Mais étant donné les aspects économiques de nos activités culturelles canadiennes, il est bien évident que dans ce secteur il faudra continuer de demander l'appui actif du gouvernement.

De l'opinion des commissaires, cet appui ne doit pas prendre la forme de restrictions sur la circulation des communications informationnelles, intellectuelles et culturelles au Canada. Ces barrières sont de plus en plus difficiles à administrer et à appliquer; les agences de réglementation de la radio-télédiffusion seraient les premières à en convenir. Plus important encore, elles risquent de violer les principes fondamentaux d'une société libre; c'est pourquoi les Canadiens y résistent car ce qu'ils souhaitent c'est d'avoir le maximum de liberté de choix dans ce domaine. Ces barrières ont en outre tendance à protéger nos artistes, nos écrivains, nos vedettes et nos éducateurs

du « contrôle de la qualité » qui résulte de la confrontation avec les normes internationales. Elles provoquent peut-être inévitablement un certain agacement à l'étranger.

En fait, ce que les Canadiens demandent, c'est que les autorités politiques consentent à appuyer les formes d'expression culturelle nationale qui autrement laisseraient la place aux tendances impersonnelles du marché. Il n'est pas du ressort de la Commission d'examiner ces questions en profondeur. (Elles sont étudiées en détail dans le *Rapport* du Comité d'étude sur la politique culturelle fédérale de 1982³.) Mais il nous semble essentiel de conserver et d'étendre les programmes destinés à encourager la production et la diffusion des réalisations canadiennes aux arts visuels et appliqués, aux arts du spectacle, à la création littéraire et aux publications, à la production cinématographique de qualité, aux entreprises de radiodiffusion et d'enregistrement musical. Le succès évident du Conseil des arts canadiens donne plus de poids à notre opinion. Il en est de même d'autres organismes qui ont réussi, au cours des vingt dernières années, à stimuler la croissance extraordinaire d'un groupe florissant d'artistes, d'auteurs et d'érudits; plusieurs d'entre eux jouissent d'une réputation internationale dont les Canadiens peuvent être fiers. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Société Radio-Canada, l'Office national du film, divers programmes qui subventionnent la publication de livres et de films et la production de disques, les musées et les archives nationales et provinciales, tout cela et plus encore, avec plus ou moins de succès, a contribué à l'objectif global qui est de soutenir et de promouvoir la créativité culturelle et intellectuelle des Canadiens, malgré des pressions écrasantes de l'étranger et plus particulièrement des États-Unis. Nous avons toujours besoin de ces initiatives. Si on en arrive à un accord de libre-échange bilatéral, ce besoin n'en sera que plus viv.

Bien entendu, les Canadiens ont des points de vue bien différents sur toutes ces questions aussi intimement liées qu'elles soient. Compte tenu de leur importance pour l'avenir du Canada, il est essentiel que les Canadiens expriment leurs opinions au cours des débats qui suivront. Les commissaires estiment que, pour un organisme public, nous avons fait preuve d'une franchise inhabituelle sur des questions qui ne sont pas souvent soulevées dans des débats publics – même si elles le sont en privé. En fait, si nous avons commis des erreurs dans notre analyse politique, ce serait plutôt dans un sens négatif. Pourtant, nous sommes persuadés qu'en fin de compte le poids des arguments penche en faveur d'une libéralisation des échanges. C'est particulièrement vrai lorsque l'on compare nos arguments avec les autres options. Nous pensons qu'un progrès trop lent uniquement vers le multilatéralisme, ou un changement d'orientation vers un plus grand protectionnisme, détériorerait encore davantage nos assises économiques et provoquerait encore plus de dangers politiques que ceux dont nous avons traité. Le maintien du *statu quo* sur la scène politique, comme dans le secteur économique, n'est pas sans risque.

Notes

1. Denis Stairs et Gilbert R. Winham, « La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis : introduction » dans *La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, vol. 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Canada, Sénat, Comité permanent sur les Affaires extérieures, *Relations commerciales du Canada avec les États-Unis*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 107.
3. Canada, Communications Canada, Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.

Le fédéralisme et la réalisation d'un consensus national

Pour comprendre pleinement la politique économique extérieure du Canada, il faut avoir une idée des rouages du régime constitutionnel fédéral. Il est douteux que les Pères de la Confédération aient eu l'intention de créer des gouvernements provinciaux juridiquement aussi puissants que ceux qui existent aujourd'hui, mais les pouvoirs constitutionnels actuels des provinces en matière économique sont généralement acceptés par la plupart des Canadiens. Les gouvernements provinciaux sont habilités à percevoir des impôts, à verser des subventions et à réglementer d'autres manières les activités économiques qui se poursuivent principalement sur leur territoire. Ils détiennent aussi des droits de propriété sur leurs terres et leurs ressources naturelles. Ces domaines de compétence leur fournissent des leviers puissants pour orienter le développement de leurs économies régionales.

Pour sa part, le gouvernement fédéral réglemente le commerce interprovincial et étranger et il s'occupe des problèmes de politique nationale. Dans le domaine des relations économiques internationales, et jusque dans les années 1960, il n'y avait guère de possibilité de conflit de compétences entre les deux ordres de gouvernement. Jusqu'à cette époque, le seul instrument légal d'importance utilisé pour la conduite des relations économiques extérieures du Canada était le tarif douanier qui, en vertu de la Constitution, relève exclusivement du gouvernement central. Comme celui-ci jouit aussi du droit exclusif de s'occuper des affaires étrangères du pays, et notamment de lier le Canada par des accords internationaux, il n'était aucunement obligé par la loi de consulter les provinces sur les questions touchant les politiques commerciales internationales. Mais la situation a changé dans les années 1960 et 1970, lorsque les initiatives de libéralisation du commerce, prises en vertu de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), ont mis de plus en plus en lumière les divers obstacles non tarifaires au commerce. Un grand nombre de ces obstacles découlent des lois et règlements adoptés par les gouvernements provinciaux; ils touchent par exemple les pratiques d'achat, les subventions aux industries locales et les exigences en matière de produits de consommation.

Au cours des discussions du *Tokyo Round* tenues dans le cadre des négociations du GATT, les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ont étudié la possibilité de prendre des engagements mutuels visant à limiter les pratiques d'achat discriminatoires et les normes de produits qui entraînent des restrictions au commerce. Ils ont convenu qu'il ne serait pas avantageux que les provinces promettent de façon précise de mettre en application des codes régissant ces obstacles non tarifaires. Plutôt que de promettre un engagement légal exécutoire au nom des provinces, le gouvernement fédéral s'est engagé envers les autres signataires du GATT à déployer « tous ses efforts » en vue d'encourager les provinces à respecter les accords relatifs aux obstacles non tarifaires.

L'expansion de la législation internationale dans les domaines de compétence provinciale a coïncidé avec l'accroissement des programmes et règlements provinciaux touchant les secteurs économiques comme l'agriculture, l'industrie manufacturière et l'exploitation des ressources, qui sont

étroitement liés au commerce extérieur et aux mouvements de capitaux. Cette croissance régulière de la réglementation et de la promotion par les provinces leur permet de contrôler l'entrée des biens et capitaux. L'on peut donc s'attendre à des conflits de compétence dans la mesure où les politiques économiques ou sociales d'une province vont à l'encontre des initiatives fédérales visant à éliminer ou à réduire l'effet restrictif des lois et règlements qui limitent l'accès au marché canadien. L'ambiguïté de la loi quant au pouvoir de réglementer le commerce international ne fait qu'accroître ce risque. Les subventions provinciales qui tendent à augmenter les exportations ou à réduire les importations constituent-elles, par exemple, une ingérence illégale dans le domaine de compétence fédérale en matière de commerce international? L'on peut se poser des questions semblables au sujet des pratiques d'achat provinciales, qui sont discriminatoires à l'endroit des fournisseurs étrangers, et au sujet des normes de produits, qui contribuent à augmenter le coût et le prix des importations.

Certains Canadiens maintiennent que l'ambiguïté existante quant à l'envergure du pouvoir fédéral entrave sérieusement la direction de notre politique économique extérieure. Il est fort possible que certains pays hésiteront à conclure des accords avec le Canada si notre gouvernement ne peut leur garantir l'acquiescement des provinces. La nécessité pour l'administration centrale d'obtenir l'accord des provinces au sujet des obligations d'un traité projeté pourrait signifier que l'opposition d'une seule province suffirait à bloquer des éléments importants d'une entente pourtant susceptible de retombées avantageuses sur l'ensemble du pays. Cela peut devenir un grave problème parce que notre économie, caractérisée par sa grande diversité régionale, entraînera inévitablement des conflits fédéraux-provinciaux sur les questions économiques internationales. Ceux qui plaident en faveur de l'expansion, ou tout au moins de la clarification des pouvoirs législatifs fédéraux, en matière de mise en vigueur d'accords économiques étrangers, maintiennent également que des raisons stratégiques justifient une direction des relations économiques étrangères différente de celle de la politique économique intérieure. L'aptitude du Canada à négocier des accords fructueux avec d'autres pays dépend peut-être dans une large mesure du moment de ses interventions et de sa stratégie de négociation. Il est donc possible que l'obligation de tenir des pourparlers fédéraux-provinciaux serrés, avant la conclusion d'un accord, nuise grandement aux négociateurs canadiens. Cela peut, par exemple, entraîner la divulgation de renseignements d'une grande valeur stratégique ou empêcher une réaction prompte à des initiatives de dernière heure¹.

Si ces craintes au sujet d'éventuels conflits de compétence semblent justifiées, la récente collaboration fédérale-provinciale en matière de politiques relatives au commerce et à l'investissement étranger a été relativement satisfaisante. En général, on ne saurait justifier des prévisions pessimistes quant aux relations futures dans ces domaines. La seule exception – et elle peut témoigner de la nécessité d'examiner les mécanismes employés pour promouvoir la collaboration – est le conflit au sujet du prix des alcools; il s'est déclaré il y a plusieurs années entre les gouvernements fédéral et de l'Ontario. À l'époque des négociations du *Tokyo Round*, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec appliquaient tous une politique au sujet

des boissons alcooliques qui était préjudiciable aux produits étrangers. Les autorités fédérales ont proposé de mettre fin aux majorations les plus élevées relatives aux boissons alcooliques importées à condition que les produits canadiens aient plus facilement accès aux marchés américain et européen. Après des consultations suivies, une « déclaration d'intention », entérinée par les dix gouvernements provinciaux, garantissait que la pratique discriminatoire de majoration serait supprimée ou, à tout le moins, que les écarts de majoration existants resteraient aux niveaux déjà atteints. Toutefois, peu après les négociations, le gouvernement de l'Ontario a imposé de nouveaux « frais de manutention » qui étaient en fait préjudiciables aux produits étrangers. Quand la Communauté économique européenne et les États-Unis s'en sont plaints, il les a retirés, mais il a peu après imposé de nouveaux « prix de référence minimaux » tout aussi discriminatoires. Le gouvernement de l'Ontario a fait valoir que la « déclaration d'intention » des négociations du *Tokyo Round* n'en était rien de plus et qu'elle ne constituait aucunement un engagement exécutoire.

Nous en sommes donc arrivés au point où la participation provinciale aux dossiers en ce qui a trait au régime de commerce international va de soi. Les gouvernements provinciaux veulent avoir voix au chapitre, ils l'exigent même en ce qui concerne les aspects de la politique économique étrangère qui visent leurs intérêts. Bien que le gouvernement fédéral ait hésité à favoriser cette participation, il a fait les premiers pas en ce sens. Il a par exemple mis en place des mécanismes officiels pour autoriser l'échange de renseignements et coordonner les positions dans les domaines touchant notamment les relations commerciales, les objectifs de négociations et les événements importants sur les marchés étrangers. Depuis 1982, il se tient périodiquement des conférences fédérales-provinciales des ministres du Commerce, qui ont amélioré la communication entre les paliers de gouvernement. L'étroite collaboration intergouvernementale deviendra sans doute une dimension de plus en plus importante de l'établissement de la politique économique étrangère. Elle sera spécialement importante pour toute négociation future au sujet du libre-échange.

Les commissaires ont examiné plusieurs solutions possibles pour réduire les conflits de compétence fédérale-provinciale dans le domaine des relations économiques internationales. L'une d'entre elles consisterait à modifier la Constitution afin de donner au gouvernement fédéral le pouvoir législatif nécessaire pour mettre en œuvre les accords économiques internationaux. Beaucoup d'États fédératifs, comme l'Australie et les États-Unis, ont adopté des dispositions constitutionnelles qui donnent à leur gouvernement central les pouvoirs vastes et absolus d'appliquer des traités. Au Canada, une modification constitutionnelle du genre exigerait le consentement d'au moins sept provinces et serait évidemment assujettie au droit de retrait. Pour obtenir l'appui provincial nécessaire, il faudrait probablement prévoir une norme explicite et judiciairement sujette à examen afin de protéger les provinces contre tout abus ou restriction que pourrait entraîner le pouvoir étendu du gouvernement fédéral dans la conclusion des traités.

Plutôt que de compter exclusivement sur les tribunaux pour réaliser un équilibre acceptable entre les deux ordres de gouvernement, les Canadiens pourraient aussi envisager des moyens de faire valoir les intérêts provinciaux

ou régionaux dans le processus fédéral en vue d'établir la politique économique internationale. L'on pourrait par exemple attribuer à un nouveau sénat élu, remanié de façon à représenter davantage les régions, un rôle quelconque dans la conduite des affaires économiques étrangères. Ce nouveau sénat pourrait être chargé d'approuver et de ratifier des accords internationaux avant que le gouvernement fédéral ne les mette en application. Cela exigerait une modification constitutionnelle stipulant que les traités approuvés par la majorité des sénateurs seraient de fait exécutoires, c'est-à-dire qu'ils auraient primauté sur toute législation provinciale contradictoire.

Une troisième solution, que les commissaires décriront plus en détail à la Partie VI du Rapport, consisterait à appliquer la formule générale de modification constitutionnelle aux parties d'un traité imposant des obligations aux provinces. Comme variante, l'on pourrait établir une commission fédérale-provinciale mixte sur les accords internationaux. Avant la mise en application d'un accord international touchant des domaines relevant de la compétence provinciale, le gouvernement fédéral serait tenu de demander l'approbation de la commission, qui serait composée de représentants fédéraux et provinciaux. En exigeant, pour la tenue de votes, une majorité des deux tiers, l'on se trouverait à protéger l'intérêt des provinces et, en même temps, à limiter le problème qui pourrait surgir si une ou deux provinces dissidentes exerçaient un droit de veto de fait sur les nouveaux accords. De cette manière, les provinces assumeraient, en ce qui concerne les affaires économiques étrangères, une responsabilité bien supérieure à celle qu'elles ont eue dans le passé, mais elles seraient en même temps légalement obligées de mettre en application les traités approuvés par la commission mixte. La mise en œuvre de ces accords exigerait aussi une modification de la Constitution, puisqu'elle limiterait les pouvoirs législatifs existants des provinces.

Comme complément à l'une ou l'autre de ces trois solutions, l'on pourrait créer un comité consultatif permanent composé de représentants fédéraux et provinciaux. Ce comité servirait de tribune pour discuter des négociations internationales en cours et de la mise en œuvre des accords conclus par le gouvernement fédéral. Il ne jouirait d'aucun pouvoir constitutionnel officiel en ce qui concerne l'application des traités, ni du pouvoir légal de donner des directives exécutoires à l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tout intérêt à parvenir à un compromis au sujet de leurs conflits quant à la mise en œuvre des traités, plutôt que de se lancer dans la voie douteuse des recours aux tribunaux. Néanmoins, en ce qui concerne le partage des pouvoirs législatifs touchant les relations économiques étrangères, le recours au comité serait facultatif pour toutes les parties. Ce processus de consultation libre a donné de bons résultats en Australie, par exemple. En vertu d'un accord conclu en 1977 entre le gouvernement fédéral et les États, ces derniers doivent être consultés avant la mise en œuvre d'un traité qui touche des questions relevant de leurs compétences. Les États obtiennent aussi, pour la première fois, la possibilité d'adopter des lois mettant en œuvre des traités internationaux concernant ces domaines.

Avant de recommander quelque solution que ce soit, la Commission juge essentiel de veiller à ce que le partage des pouvoirs inhérents au régime fédératif canadien ne limite pas de façon indue l'aptitude du gouvernement

central à s'occuper des relations économiques étrangères. Puissance importante mais dépendante des marchés étrangers, le Canada ne peut laisser des conflits fédéraux-provinciaux entraver son pouvoir de négocier dans des contextes bilatéraux et multilatéraux. Si elles veulent participer davantage à la conduite des affaires économiques étrangères du Canada, les provinces devront manifester leur volonté d'assumer des obligations et de faire des concessions. L'attitude prise par le gouvernement de l'Ontario en ce qui concerne son engagement relativement au prix des alcools n'est pas près de convaincre les États-Unis ou la Communauté économique européenne de la valeur d'engagements similaires touchant les achats publics ou les subventions à l'industrie. La tendance, depuis une vingtaine d'années, de nos gouvernements provinciaux d'ouvrir des bureaux à l'étranger a soulevé des doutes dans certaines capitales étrangères quant au porte-parole véritable du Canada. Les possibilités de rivalités intergouvernementales ne font qu'augmenter, ce qui accroît le risque de nuire gravement à la direction efficace de nos relations économiques étrangères. Pour réaliser une véritable association fédérale-provinciale en matière de politiques économiques étrangères, il faudra que l'échange d'information, la participation et la collaboration soient réciproques et que chacun comprenne bien ses responsabilités.

Les commissaires ont bien examiné les divers arguments présentés en faveur d'une modification constitutionnelle apte à régir la mise en œuvre des traités économiques, mais ils ne sont pas convaincus de la nécessité d'apporter, à *ce moment-ci*, des réformes fondamentales à la loi afin d'éviter tout conflit fédéral-provincial. Mais il est fort possible que l'antagonisme augmente dans les années à venir, si le gouvernement fédéral défend sans relâche le libre-échange aux niveaux multilatéral et bilatéral. Par exemple, l'assouplissement des restrictions existantes sur le commerce des services et des produits agricoles exigera l'établissement de politiques fédérales et provinciales plus étroitement coordonnées au sujet de ces industries. Les négociations commerciales porteront probablement sur l'effet restrictif des politiques provinciales touchant l'achat, les subventions aux industries visant à accroître appréciablement les exportations et les normes de produits discriminatoires. Ces discussions futures seront autant d'occasions pour le Canada d'améliorer son accès aux marchés étrangers. Pour en tirer plein parti, les deux ordres de gouvernement devront coopérer et convenir d'accepter les engagements exécutoires qu'exigeront vraisemblablement nos principaux partenaires commerciaux.

Il n'existe pas, au Canada, de mécanisme intergouvernemental établi ou permanent servant à concilier et, ultimement, à coordonner les politiques fédérales et provinciales en matière de relations économiques étrangères. Malgré l'utilité indéniable des réunions fédérales-provinciales périodiques des ministres du Commerce, les commissaires estiment qu'il faudrait engager des ressources additionnelles pour garantir la coordination efficace de la politique gouvernementale en ce domaine. Nous recommandons une consultation soutenue et continue des ministres fédéraux et provinciaux en matière de politique économique étrangère. La participation du Canada à des négociations bilatérales ou multilatérales devrait être précédée d'une étroite consultation entre les ministres au sujet des objectifs provinciaux et fédéraux

ainsi que des engagements nécessaires à leur réalisation. En outre, des représentants provinciaux devraient assister aux négociations commerciales internationales afin de conseiller la délégation fédérale. Celle-ci devrait également tenir les gouvernements provinciaux informés et demander leur avis au sujet de propositions précises formulées lors des négociations.

Au cours des pourparlers en matière de commerce, il devrait y avoir une consultation suivie entre le secteur privé, les autorités provinciales et les représentants fédéraux. Les commissaires recommandent comme modèles les discussions et réunions organisées par le gouvernement fédéral au cours des négociations du *Tokyo Round* du GATT. Ces rencontres, présidées par un haut fonctionnaire possédant une longue expérience de la politique commerciale, se sont tenues à intervalles réguliers et par intermittence, pour répondre à des besoins particuliers au cours des périodes les plus intensives des négociations et elles ont permis de sonder systématiquement l'opinion de toutes les parties intéressées. En outre, après la conclusion d'un accord commercial, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient continuer à travailler ensemble afin d'assurer l'application efficace des obligations prévues au traité. À notre avis, le gouvernement fédéral doit absolument utiliser un processus semblable de consultation pour compléter ses futures initiatives commerciales, bilatérales et multilatérales. Cette fonction de coordination a des répercussions sur la structure des ministères fédéraux. À cet égard, il faudra éventuellement nommer un négociateur spécial, relevant directement du Premier ministre chargé des accords de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

D'après les commissaires, la nécessité de réaliser un consensus fédéral-provincial en ce qui concerne les relations économiques internationales découle de considérations pratiques. Dans le passé, ces questions n'ont pas causé de conflit majeur. À court terme, nous recommandons donc simplement des améliorations modestes aux mécanismes de consultation fédéraux-provinciaux. Cette ligne de conduite conviendrait aussi, croyons-nous, en ce qui concerne la négociation d'un accord canado-américain sur le libre-échange, à condition que les démarches soient entreprises dans un avenir immédiat. Toutefois, nous croyons qu'à long terme il faudra apporter une solution permanente en raison des lacunes de notre Constitution au niveau de la conclusion de traités. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons examiné ce problème plus en détail à la Partie VI du Rapport, où nous recommandons une solution d'ordre constitutionnel.

Note

1. Consulter George J. Szablowski, « Le pouvoir de conclure des traités dans le contexte canadien : une approche exploratoire et innovatrice » dans *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien*, vol. 57 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Les perspectives de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

La géographie, conjuguée à des traits culturels et ethniques similaires, a noué des liens dans les domaines de l'industrie, de l'énergie, de l'agriculture, de la pêche et des relations d'affaires entre les économies canadiennes et américaines. Le Canada entretient avec les États-Unis des rapports beaucoup plus étendus qu'avec tout autre pays ou groupe de pays. Le bien-être économique du Canada dépend donc dans une large mesure de ses liens avec son voisin du sud. Or, l'on pourrait à bien des égards réduire ou supprimer les obstacles aux échanges commerciaux transfrontaliers et améliorer la solution des questions bilatérales dans une multitude de secteurs. Le Canada doit encourager les États-Unis directement et formellement à résister aux nouveaux obstacles qui se dressent face au commerce, éliminer les anciens et, d'une manière générale, raffermir les échanges commerciaux entre nos deux pays. Beaucoup de nos industries sont compétitives et prêtes à se développer, mais elles ne peuvent le faire si des mesures protectionnistes les empêchent de pénétrer leur marché le plus important. Elles sont disposées à investir et à créer de nouveaux emplois, mais, pour cela, elles exigent l'assurance de ne pas subir la frustration d'obstacles nouveaux et anciens.

Les obstacles au commerce, y compris ceux d'ordre tarifaire, ne sont pas fictifs. La perspective optimiste d'échanges commerciaux en franchise de droits dans une proportion de 80 pour cent d'ici 1987 masque le fait que le commerce se pratique grâce aux « trous » qui existent dans le tarif. Un tarif de cinq à dix pour cent n'empêchera certes pas le commerce, mais il dissuadera les investisseurs d'engager des capitaux au-delà du montant requis pour desservir le marché canadien. En outre, les obstacles non tarifaires, spécialement ceux qui prennent la forme d'une protection secondaire, privent nettement les exportateurs de la sécurité dont ils ont besoin pour consentir des investissements majeurs, sources d'emploi. Les tarifs canadiens demeurent importants et, en plus de protéger les producteurs, ils augmentent les frais que doivent assumer, et les consommateurs, et les producteurs; de cette façon, ils retardent le développement d'une économie plus concurrentielle.

Les négociations successives du GATT ont traditionnellement donné au Canada et aux États-Unis l'occasion de libéraliser leurs échanges commerciaux réciproques. Les pourparlers à venir pourraient fort bien leur offrir de nouvelles occasions de libéraliser et de consolider leur commerce bilatéral. Mais ces négociations ne se tiendront probablement pas assez tôt, ne seront pas assez exhaustives et ne créeront pas le milieu dont auront besoin les producteurs canadiens dès la fin de cette décennie. C'est pourquoi nous devons inciter les États-Unis à participer plus directement à des négociations bilatérales sur le libre-échange.

À partir d'un examen des divers éléments dont il faut tenir compte pour créer un nouveau cadre efficace et favorable au libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les commissaires ont conclu qu'un accord fructueux doit obligatoirement inclure des dispositions visant à :

- instaurer une zone de libre-échange, plutôt qu'une union douanière ou un marché commun;

- constituer un accord général englobant à peu près tout le commerce entre les deux pays, plutôt qu'une collection d'accords sectoriels;
- éventuellement, exclure certains secteurs de l'accord;
- conclure un accord qui permette au Canada de continuer à participer au GATT;
- faire en sorte que l'accord s'applique aux tarifs, à la protection secondaire et aux autres catégories de barrières non tarifaires;
- prévoir l'élimination progressive, étalée sur plusieurs années, des tarifs. Du fait qu'il en résultera des répercussions relativement plus marquées sur l'économie canadienne, il faudrait prévoir une période d'élimination plus longue pour le tarif canadien que pour le tarif américain;
- neutraliser ou réduire les obstacles non tarifaires au moyen de mesures communes et les contrôler par l'établissement de codes de conduite; ces derniers devraient prévoir que la prise de décision et la mise en œuvre se fassent par un tribunal mixte;
- inclure des mesures transitoires qui facilitent l'adaptation et des mesures de sauvegarde;
- inclure dans l'accord des mesures en vue du règlement des conflits qui permettraient aux hommes politiques des deux pays d'arriver ensemble à des décisions finales; l'arbitrage obligatoire par un tribunal neutre devrait également être prévu comme mesure de dernier recours;
- garantir l'accord par les lois nationales et prévoir la participation des provinces et des États.

Un accord bilatéral conçu de cette manière rendrait notre secteur manufacturier compétitif; il encouragerait la restructuration et la rationalisation de l'industrie canadienne afin qu'elle serve le marché nord-américain et, à partir de cette base, qu'elle pénètre les marchés d'outre-mer. Il rendrait plus sûr l'accès à notre marché le plus important, condition essentielle à la croissance et à l'investissement, étant donné la faible dimension de notre marché intérieur. Enfin, il améliorerait l'accès, dont nous jouissons déjà, au marché américain et permettrait aux industries canadiennes qui sont actuellement exclues de ce marché de croître et d'investir avec un regain de confiance. Somme toute, un accord du genre rendrait les Canadiens plus prospères. D'après les analyses effectuées pour la Commission par des spécialistes, nous sommes en mesure de soutenir que cela augmentera notre revenu national de trois à huit pour cent.

Cela ne veut pas dire qu'un accord bilatéral de libre-échange se ferait sans aucun coût. Les circonstances nouvelles exigeraient inévitablement un rajustement, mais il s'agit là d'un processus continu qui concernera les Canadiens, qu'il y ait ou non libre-échange. Toujours en raison des études réalisées par des professionnels compétents, les commissaires sont convaincus que les avantages à long terme dépasseront largement les frais de rajustement à court terme. Par ailleurs, il est possible d'atténuer ceux-ci en mettant en place une aide transitoire pour faciliter l'adaptation.

Enfin, notre examen des conséquences politiques du libre-échange nous a persuadés que, sur ce plan également, cette mesure peut être salutaire. Ce régime renforcera la structure économique du Canada, il réduira les

disparités régionales en ce qui concerne la ligne de conduite à suivre au sujet du commerce et de la politique industrielle et il contribuera à nous inculquer un sentiment croissant de confiance nationale. Quant aux éventuelles répercussions dommageables, il est possible de les contrecarrer par des politiques ayant expressément pour objet de renforcer les dimensions culturelles et autres de l'identité canadienne. Notre gouvernement devrait également renforcer les objectifs relatifs à la direction de notre politique étrangère, afin de témoigner clairement aux yeux du monde d'une position internationaliste ferme.

Les attitudes américaines

Rien de plus naturel que de se demander, comme l'ont fait certains Canadiens, pourquoi les États-Unis seraient intéressés à conclure avec nous, à ce moment-ci, un accord bilatéral de libre-échange. Après tout, si le succès des négociations n'est pas assuré, pourquoi soulever la question maintenant, compte tenu de tous les débats qui suivront au Canada? La réponse réside tout simplement dans le fait qu'il y a de bonnes raisons de croire que les États-Unis réagiront favorablement. Il en serait ainsi, selon les commissaires, en raison des objectifs de la politique commerciale et de la politique étrangère des États-Unis. Ceux-ci ont bien indiqué que toute ouverture vers le libre-échange doit venir du Canada. Les Américains accueilleraient favorablement une initiative canadienne dans ce sens, parce que ce sont précisément les Canadiens qui ont les plus grands intérêts en jeu. Récemment, les Américains ont clairement manifesté leur volonté de traiter de façon bilatérale avec leurs partenaires commerciaux, non seulement en ce qui concerne les accords avec certains pays des Caraïbes et Israël, mais aussi dans leur déclaration sur les grands objectifs de leur politique commerciale.

En mars 1985, les États-Unis ont signé avec Israël un accord bilatéral de libre-échange. Le traité suppose l'abolition progressive sur dix ans de tous les tarifs, des subventions à l'exportation et des autres obstacles au commerce. Les Américains voulaient ainsi accroître leurs échanges avec Israël, mais aussi démontrer aux autres pays qui hésitent à ouvrir leur marché les avantages de la libéralisation du commerce. Le représentant du Commerce, M. William Brock, déclarait récemment à l'*American Chamber of Commerce* :

L'immobilisme du système [commercial mondial] a obligé les États-Unis à envisager des moyens de défendre leurs propres intérêts. Une façon de procéder consiste à éliminer tous les obstacles commerciaux entre nous et un ou plusieurs pays afin de montrer les effets salutaires d'une telle démarche.

Les États-Unis doivent tout d'abord se préoccuper de leurs propres intérêts et cela signifie donner la priorité à la mise en place d'un système mondial [...]. Je n'hésiterais pas à donner plusieurs exemples aux pays qui, pour l'instant du moins, ont choisi une voie différente¹.

Le désir des États-Unis de libéraliser le commerce bilatéral avec le Canada n'est pas fortuit ou récent. Il ne tient pas seulement à leur volonté de « donner l'exemple », comme le signale M. Brock, mais il en va des intérêts américains.

En effet, ils ne peuvent considérer comme un avantage négligeable un accès amélioré et raffermi à leur marché le plus important. Depuis le milieu des années 1970, la législation commerciale américaine autorise les présidents à explorer le libre-échange bilatéral avec le Canada. Les États-Unis ont favorablement accueilli l'initiative sectorielle du gouvernement fédéral en 1983, mais les deux pays ont depuis convenu que la libéralisation bilatérale du commerce par secteur offrait des possibilités limitées.

Récemment, les États-Unis ont fait part de leur intérêt à ce sujet dans la *Déclaration sur le commerce* du Premier ministre Mulroney et du Président Reagan, à l'issue de leur réunion tenue à Québec, les 17 et 18 mars 1985. Dans ce document, les deux hommes d'État se sont fermement engagés à examiner tous les moyens possibles de libéraliser le commerce entre les deux pays. Comme preuve du sérieux de leurs intentions, ils ont adopté un programme et un calendrier de travail précis en vue de négocier des accords particuliers ayant pour objet de réduire les obstacles au libre-échange et à la circulation des capitaux, tandis que les deux gouvernements étudient l'opportunité d'adopter une mesure de plus grande envergure en ce sens. Il apparaît clairement que le gouvernement américain souhaite conclure un véritable accord de libre-échange.

L'attitude du Congrès est toutefois problématique. Alors que le gouvernement américain est généralement favorable au libre-échange, le Congrès, influencé par des particuliers et par des groupes de pression, tend à pencher en faveur du protectionnisme. Certains sénateurs et membres du Congrès ont manifesté leur appui au libre-échange entre le Canada et les États-Unis, mais, dans l'ensemble, le Congrès serait très sensible aux vues du milieu d'affaires américain et se laisserait fortement influencer par les coûts et avantages sectoriels déterminés par les entreprises individuelles. Avant de se prononcer, le Congrès et le public américain feront probablement entrer en ligne de compte des facteurs à long terme et ne se laisseront pas trop impressionner par des données à court terme, comme la balance commerciale actuelle avec le Canada. Le gouvernement américain sait donc que pour réaliser le libre-échange bilatéral, il doit gagner, à son point de vue, divers groupes qui attendent d'un accord du genre des avantages globaux. La situation américaine n'est en fait pas très différente de la nôtre.

Des négociations bilatérales et multilatérales décourageraient des initiatives protectionnistes, surtout aux États-Unis, qui pourraient être préjudiciables à certains intérêts canadiens importants sur le marché américain. Un processus continu de négociations portant, au cours des années à venir, sur le commerce bilatéral et les questions de politique commerciale, mettrait en lumière les problèmes économiques et commerciaux du Canada et la place capitale que tiennent les États-Unis dans notre économie. En outre, en entreprenant des négociations bilatérales à ce moment-ci, les deux pays encourageraient le milieu international à entamer une nouvelle série de négociations sur les tarifs et le commerce dans le contexte du GATT. Enfin, il semble essentiel, au niveau stratégique, d'entamer ce processus de négociations à une époque où les deux gouvernements jouissent d'un mandat électoral nouveau et fort et avant que l'on ne commence à se préoccuper des élections biennales du Congrès.

La ligne de conduite proposée traduit le fait que le Canada et les États-Unis entretiennent des relations économiques et commerciales plus étroites, plus vastes et plus complexes que tout lien que l'un ou l'autre peut avoir forgé avec un autre État. Cette relation et les transformations survenues dans le milieu commercial international posent des problèmes uniques, exigeant des solutions bilatérales qui viennent compléter celles qui découlent du cadre multilatéral, c'est-à-dire des solutions bilatérales, comme celles qui ont été adoptées dans le passé pour régler certains problèmes particuliers relatifs par exemple à l'automobile et à l'achat d'armements de défense. Il semble enfin qu'une conjugaison de mesures bilatérales et multilatérales, appliquées parallèlement, serait en définitive la façon la plus efficace de libéraliser le commerce entre le Canada et les États-Unis.

Note

1. Consulter Jennifer Lewington, « U.S. Free Trade Strategy Both Means and an End » dans le *Globe and Mail*, le 6 mars 1985, p. 11.

Conclusions et recommandations

Le contexte mondial offre au Canada des défis et des possibilités énormes. Les emplois au Canada sont menacés par une croissance rapide des importations en provenance des pays en voie de développement, par des changements dans les politiques commerciales et par des pressions internes chez nos partenaires commerciaux en faveur de nouvelles formes de protection. À l'inverse, la croissance et le progrès technique à l'étranger nous offrent de nouvelles possibilités d'exportation et l'opportunité d'avoir accès à des marchandises moins chères et de meilleure qualité que celles que nous produisons. Comme les commissaires l'ont signalé au début de ce chapitre, il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et d'ajustement; les possibilités pourraient être infinies. Toutefois, à la lumière de ces développements, les choix que les Canadiens seront appelés à faire sont difficiles.

On a fréquemment rappelé aux commissaires, au cours de cette entreprise, que l'économie interne du Canada est profondément déterminée par sa place dans le système économique global. La dernière Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada avait souligné cette vérité :

L'essence même du Canada tient un peu à ses relations extérieures, et sa structure économique s'explique surtout par son commerce avec l'étranger. [...]

Les navires qui se chargent de bois d'œuvre à l'île de Vancouver ou de lingots d'aluminium sur le Saguenay nous rappellent combien notre bien-être est fonction de la prospérité de l'étranger, et même de pays situés en dehors de l'Amérique du Nord¹.

Par conséquent, le développement économique du Canada, ainsi que les politiques économiques de notre gouvernement, sont fortement influencés par des conditions extérieures à nos frontières. De par son économie « ouverte » et relativement petite, le Canada est particulièrement exposé aux influences externes sur son commerce et sur sa performance économique. Les gouvernements canadiens successifs, désireux de stabiliser et de prévoir certaines de ces forces, ont cherché à inscrire nos relations avec nos partenaires commerciaux dans un cadre plus formel. La poursuite de cet objectif a toujours comporté un problème essentiel : comment concilier les divergences de priorités qui existent entre les objectifs nationaux et les exigences d'un système économique international stable? Pour résoudre les conflits inhérents, il a fallu continuellement négocier et faire des compromis, tant entre nous qu'au niveau international. Les gouvernements ont souvent dû corriger leur tir et exploiter positivement la tension constante qui existait entre les forces du protectionnisme et celles de la libéralisation du commerce.

Depuis près de quarante ans, le Canada a poursuivi une politique essentiellement multilatérale dans ses relations économiques avec l'étranger; nous avons effectivement été l'un des principaux partisans du système multilatéral qui gravite autour de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et du Fonds monétaire international (FMI). Cette politique était la plus efficace pour améliorer et garantir l'accès à nos produits, et pour impartir de l'ordre, de la stabilité et de la prévisibilité dans

ce système. Même du côté des importations, nous avons découvert que les négociations multilatérales sont nécessaires lorsque nous ouvrons nos propres marchés, en échange d'un accès aux marchés étrangers. Ceci s'est révélé un précieux outil de politique industrielle et a permis l'adaptation ordonnée de l'économie grâce à la concurrence étrangère.

Dans une grande mesure, la politique commerciale canadienne a été, et continuera à être, le fruit de la conciliation entre l'objectif commercial de nous garantir un accès amélioré dans les marchés étrangers, la nécessité économique de promouvoir l'efficacité et la compétitivité dans l'économie interne, et l'obligation politique de préserver notre souveraineté et notre liberté d'action. Le système du commerce et des paiements internationaux détermine essentiellement la formulation et l'application d'instruments particuliers de politique. Pour les producteurs et investisseurs canadiens, ce système international comporte plusieurs défis. Notre gouvernement peut-il réussir à améliorer les possibilités d'accès pour ceux d'entre les secteurs de la production canadienne qui sont, ou qui peuvent être, concurrentiels dans les marchés mondiaux? Réussira-t-il à préserver l'accès actuel dont disposent les producteurs canadiens? Protégera-t-il les producteurs d'une concurrence étrangère inéquitable ou dommageable? Étant donné que les investissements privés sont nécessaires à la croissance et à la création d'emplois, les producteurs canadiens doivent pouvoir compter sur un accès garanti, et ne pas craindre que des gouvernements étrangers viendront réduire à néant leurs efforts de commercialisation des produits canadiens à l'étranger.

Le système multilatéral de réglementation a pour but de faciliter les décisions en faveur de l'adaptation et de pénaliser les décisions en faveur du protectionnisme, mais il requiert la volonté politique pour fonctionner. Entre 1973 et 1979, les négociations commerciales du *Tokyo Round* ont constitué le cadre d'organisation de cette volonté politique. Les négociateurs ont cherché à réduire les obstacles au commerce et d'orienter la gestion continue des relations commerciales vers une plus grande liberté dans les échanges. Malheureusement, depuis six ans, nous sommes privés d'un tel cadre.

Une nouvelle série de négociations peut être amorcée dans le cadre du GATT avec, pour objectif, de se concentrer sur l'élaboration d'une nouvelle charte mondiale du commerce afin d'abattre les obstacles qui demeurent sur la voie des échanges mondiaux et de servir de base à l'organisation d'une volonté politique pour résister au protectionnisme. Toutefois, les résultats d'une future négociation du GATT ne sont pas certains, et ils ne sont pas pour demain. Toute nouvelle série de négociations exige une coordination complexe et elle gravite fondamentalement autour des intérêts de trois ou quatre protagonistes : les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), les pays moins développés (PMD) en tant que groupe et, peut-être, le Japon. Le Canada peut apporter une contribution importante, mais nous ne pouvons contrôler ni l'ordre du jour, ni les résultats. Il faut être un négociateur très habile, ne serait-ce que pour « influencer » les résultats. Les Européens se montrent réticents à l'égard de ces négociations. Les États-Unis les souhaitent mais n'ont toujours pas nommé de négociateurs. Les PMD veulent bien y participer, mais ils posent certaines « pré-conditions » problématiques et ne sont pas en accord avec l'ordre du jour. Le Japon est

intéressé, mais principalement parce que de nouvelles négociations faciliteraient la gestion de leurs relations commerciales avec les États-Unis et l'Europe.

La croissance économique du Canada dépend, de façon critique, d'un accès garanti aux marchés étrangers. Les États-Unis constituent notre marché le plus important et absorbent actuellement les trois quarts de nos exportations. Un accès plus important, meilleur et plus sûr au marché américain représente pour nous un besoin fondamental, alors que la possibilité d'en être privés est une menace constante. Nous sommes extrêmement vulnérables à toute accentuation du protectionnisme américain. Des négociations bilatérales précoces avec les États-Unis pourraient offrir aux deux pays la chance de négocier une réduction, voire l'élimination des tarifs et autres obstacles aux échanges entre eux, à un rythme et sur une échelle plus plausibles que les résultats éventuels d'une nouvelle négociation multilatérale du GATT. Ces négociations pourraient également servir à s'entendre sur des règles qui s'appliqueraient aux problèmes particuliers et uniques aux deux pays, tout en nous protégeant plus sûrement d'une éventuelle politique protectionniste américaine.

La recherche d'un commerce plus libre entre le Canada et les États-Unis n'est pas en contradiction avec les efforts en vue de renforcer et d'améliorer le cadre multilatéral existant. Les commissaires estiment plutôt qu'il s'agirait d'une démarche complémentaire, exigeant la concentration de nos efforts et de nos faibles ressources sur notre marché le plus important. Nous envisageons les négociations multilatérales dans une optique parallèle. Selon nous, cette approche à deux niveaux est celle qui est la plus susceptible de garantir à l'industrie canadienne un accès suffisant aux marchés étrangers pour qu'elle y investisse et se développe en toute confiance. Par la même occasion, elle nous permettra d'ouvrir notre marché de façon ordonnée, ce qui garantira que la politique commerciale jouera son rôle qui est d'encourager l'avènement d'une économie plus concurrentielle et plus productive.

Les commissaires pensent que des négociations avec les États-Unis ne constituent en soi ni une panacée ni une menace mais plutôt une solution de prudence qui contribuera à nous enrichir et, par là même, à renforcer la structure de notre pays et à augmenter notre confiance en nous-mêmes. Même si, initialement, ce choix accroissait la dépendance du Canada envers le marché américain, il offrira à notre pays une relation plus sûre et nous rendra ainsi moins vulnérables. En définitive, cette option devrait fortifier et diversifier notre économie en nous permettant de réaliser des objectifs que nous poursuivons depuis longtemps mais qui nous ont toujours échappé, principalement parce que notre propre secteur manufacturier a toujours été trop faible pour que nous puissions les atteindre.

Des négociations visant des échanges plus libres, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, ne peuvent avoir de véritables impacts que si elles s'appuient sur des politiques internes correctes. Notre position en faveur de la libéralisation du commerce est donc fortement tributaire des recommandations que nous énonçons plus loin dans ce Rapport. Celles-ci devraient contribuer à fortifier la compétitivité et la productivité de l'économie nationale. La politique commerciale n'y suffira pas à elle seule.

Les commissaires, comme d'autres qui ont enquêté sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement, considèrent que notre pays devrait prendre davantage de mesures positives pour aider ces pays par la voie du commerce et de l'aide internationale. Nous sommes parvenus à cette conclusion, non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi en fonction des propres intérêts du Canada tels que nous les voyons. Le resserrement des liens avec ces pays, grâce à l'aide et au commerce, portera des dividendes à de futures générations de Canadiens en contribuant à un monde plus stable et en cultivant de futurs partenaires commerciaux.

Nous croyons que les recommandations que nous offrons à présent contribueront à l'édification de notre pays. Elles doivent permettre aux Canadiens de progresser graduellement dans la transition d'une économie productrice de denrées à une économie moderne et pleinement industrialisée, et de vivre en harmonie avec leurs amis et alliés, sans toutefois renoncer à leur propre identité.

Recommandations

- Ayant soigneusement étudié les analyses exposées ci-dessus, les commissaires font les recommandations générales suivantes :
- Les Canadiens ont profité du système multilatéral commercial et financier qui s'est développé surtout au cours des quarante dernières années – et ils y ont contribué. Nous devons continuer à soutenir ce système qui est le point d'appui de notre politique économique avec l'étranger. Cependant, le Canada est suffisamment fort et indépendant pour rechercher des initiatives bilatérales, y compris de meilleures relations économiques avec les États-Unis, dans le cadre de ses relations multilatérales.
- Dans l'ensemble, la politique canadienne sur les importations doit s'appuyer sur une reconnaissance de ses coûts aux consommateurs et de ce que cela coûterait de différer l'ajustement. Le Canada doit minimiser tout nouveau protectionnisme, graduellement réduire les protections existantes dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales, et accélérer les mesures d'adaptation.
- La promotion des exportations doit être vigoureuse et s'appuyer davantage sur les mécanismes du secteur privé, mais l'octroi de subventions ne doit pas violer les conventions internationales.

Le commerce international

Le commerce international est la source de vie de l'économie canadienne. Il est une composante essentielle de la croissance canadienne en termes d'emploi et de rentrées réelles. Étant donné la mutation dans la nature et les structures du commerce international, les Canadiens doivent à présent faire face à une série d'options dans la formulation de leur politique des échanges.

La Commission a conclu qu'il existait trois options majeures, chacune comportant plusieurs variantes. Ainsi, le Canada peut :

- poursuivre sa politique actuelle; s'en tenir au niveau et au type de protection courants, tout en faisant des efforts sélectifs tant pour améliorer l'accès à l'étranger que pour protéger quelque peu l'industrie canadienne, secteur par secteur;
- participer résolument à une nouvelle série de négociations multilatérales sur le commerce, sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et d'affermir les perspectives de notre pays dans les marchés étrangers, d'ouvrir notre propre marché, et de consolider la structure juridique qui régit le commerce international;
- en plus de prendre les devants pour éliminer les obstacles au commerce au niveau multilatéral, entamer des négociations avec le gouvernement des États-Unis dans le but de parvenir à un accord visant une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre nos deux pays.

La Commission écarte tout mouvement d'ensemble, axé sur une plus grande protection ou sur la substitution des importations, en guise de politique globale destinée à mettre les producteurs canadiens à l'abri de l'économie internationale, car cette solution, peut-être la plus réconfortante à brève échéance, déboucherait, à plus long terme, sur de sévères inefficacités dans l'économie nationale, sur des pertes d'emplois et sur une diminution des revenus, et elle contribuerait à l'affaiblissement du système international. Selon nous, une politique de préservation du *statu quo* comporterait le sérieux risque de ramener le Canada à une position plus protectionniste.

■ Les commissaires recommandent que les négociations multilatérales sur le commerce dans le cadre du GATT demeurent un thème central de notre politique des échanges; le Canada doit donc agir rapidement pour définir ses objectifs en vue de la prochaine série de négociations. Le GATT s'est révélé bénéfique pour le Canada, et la participation de notre pays à un nouveau renforcement de ce système international de coopération est une sorte de police d'assurance tous risques pour l'avenir. Dans leur formulation globale, les objectifs du Canada doivent viser :

- une situation plus ordonnée du commerce mondial : à savoir, des relations de commerce international suffisamment stables, prévisibles et transparentes qui inspireront au monde des affaires la confiance nécessaire pour susciter des investissements et créer des emplois;
- un accès plus sûr à nos principaux marchés, surtout au marché américain;
- de meilleures possibilités de transformation de nos ressources naturelles avant exportation, par la réduction des tarifs douaniers étrangers sur nos produits finis;

- l'amélioration de l'accès et des conditions commerciales pour les produits agricoles et ceux de la pêche;
- l'amélioration de la structure des règles internationales pour encourager le rajustement ordonné de l'économie canadienne.

■ Les commissaires recommandent au gouvernement du Canada d'amorcer des négociations avec le gouvernement des États-Unis pour parvenir à une entente sur une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays, parallèlement à une démarche au niveau multilatéral pour éliminer les barrières commerciales. L'entente avec les Américains devra s'inscrire dans les termes de l'article XXIV du GATT et prévoir une réduction des barrières entre les deux pays, sans toutefois restreindre la liberté d'action des parties d'entretenir des politiques commerciales distinctes avec d'autres partenaires. Nous ne recommandons pas d'accord plus organique de type « marché commun » ou « union économique » entraînant une intégration encore plus poussée des deux économies.

- Les commissaires recommandent que le Canada négocie une entente juridique avec les États-Unis qui comporte des sauvegardes efficaces contre les débordements de l'entente, protégeant ainsi des politiques de substance telles que celles qui portent sur la culture et sur la défense, et qui n'ont pas de liens fonctionnels avec le commerce des biens et services. En effet, une politique qui ne crée pas de liens doit être explicitement confirmée pour éviter toutes surprises advenant que le gouvernement du Canada adopte, comme nous le recommandons, une politique plus vigoureuse de soutien à l'expression culturelle de chez nous comme corollaire d'une négociation bilatérale sur le commerce.
- Les commissaires recommandent que cette entente juridique réglemente trois types généraux de barrières qui limitent actuellement le commerce entre les deux pays. Nous recommandons que :
 - l'on élabore une méthode régissant l'application de mesures de protection contingentes, comme suit :
 - pour ce qui est des mesures régissant le commerce « loyal » (de sauvegarde) et les pratiques commerciales « déloyales » (antidumping ou taxes compensatrices), leur application passerait des tribunaux administratifs nationaux à une nouvelle entité intergouvernementale canado-américaine créée en vertu de l'entente; cette entité serait appelée la « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA);
 - des codes de conduite nationaux fort détaillés seraient nécessaires pour régir le recours à d'autres mesures non tarifaires comme les pratiques discriminatoires d'approvisionnement des gouvernements fédéral et des États, les normes des produits et les critères fédéraux, les règles de classification et

les méthodes administratives. Là encore, ces questions seraient soumises à l'examen de la CCCA.

- La Commission estime qu'une entente de libre-échange doit contenir des dispositions explicites qui reflètent les coûts d'ajustement proportionnellement supérieurs qui incomberont aux Canadiens. L'économie canadienne a besoin de plus de temps pour s'ajuster que l'économie américaine. Nous recommandons, par conséquent, une double méthode d'application progressive de coupures tarifaires consistant à permettre une réduction des tarifs douaniers américains, soit plus rapide, soit antérieure à celle des tarifs canadiens. Le gouvernement canadien doit promptement définir des stratégies d'adaptation qui soient compatibles avec la structure de l'aide à l'ajustement proposée dans la Partie V du présent Rapport, à savoir le nouveau Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR). Les programmes gouvernementaux doivent mettre l'accent sur l'aide aux travailleurs pour s'adapter à de nouvelles possibilités d'emploi. En outre, une politique industrielle réorientée, telle qu'énoncée dans la Partie III, encouragera la souplesse et l'orientation vers la croissance requise dans un contexte d'échanges plus libres.
- La Commission recommande au gouvernement du Canada d'encourager le gouvernement des États-Unis à mettre en application l'entente de libre-échange en apportant des amendements à la législation fédérale américaine et même, si nécessaire, aux législations des États afin qu'elles se conforment à l'entente, et que le tout se fasse selon une procédure expéditive requérant du Congrès qu'il vote une loi d'application dans les quatre-vingt-dix jours qui suivraient une déclaration officielle du Président indiquant son intention de signer une entente internationale liant les États-Unis. Cependant, nous recommandons également la signature éventuelle d'un traité officiel lorsque les deux gouvernements auront suffisamment fait l'expérience de l'entente.
- La Commission recommande que des négociations se déroulent au Canada visant un consensus fédéral-provincial de nature assez vaste, et que les provinces se préparent à avaliser législativement les dispositions de l'entente, reflétant l'intensité des consultations qui seront nécessaires pour parvenir à un consensus fédéral-provincial. Nous recommandons aussi qu'à plus long terme, les gouvernements canadiens, en prévision de la signature d'un traité officiel, créent une procédure fédérale-provinciale : les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des législatures provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.

- La Commission recommande la constitution d'un organisme intergouvernemental canado-américain à trois niveaux qui sera appelé à prendre des décisions fondamentales à caractère exécutif et administratif, à offrir des services techniques, et à se prononcer dans les cas de plaintes et d'appels découlant de l'entente. Nous recommandons, en outre, l'adoption des mécanismes suivants :
 - un comité de personnalités nationales, de niveau ministériel, chargé de la mise en application des obligations du traité;
 - un organisme de soutien, constitué de fonctionnaires, appelé « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA), pour contrôler les barrières non tarifaires, mais sous réserve d'une révision en appel par le comité ministériel;
 - une tribune permanente d'arbitrage habilitée à imposer ses décisions en dernière instance, pour résoudre les conflits issus d'interprétations divergentes de l'entente; cette tribune serait composée de deux Canadiens, de deux Américains et d'un membre neutre choisi par les autres membres de la tribune.
- Les politiques internationales du commerce et de l'industrie sont inextricablement liées. Au Canada, une autre dimension s'ajoute : celle des répercussions culturelles et sociales. Pour réussir dans une négociation pour des échanges plus libres avec les États-Unis, le gouvernement du Canada devra faire des efforts extraordinaires de gestion. Les commissaires, sans faire de recommandation particulière sur la meilleure manière de paver la voie à ces négociations, désirent manifester leur préoccupation concernant la structure actuelle des ministères fédéraux qui ne leur semblent pas être dotée du degré d'intégration voulu pour mener à bien une négociation aussi capitale. Il est possible qu'il soit nécessaire de créer un Bureau du négociateur des relations commerciales spéciales dont le titulaire relèverait directement du Premier ministre.

L'aide au développement

- L'altruisme et l'intérêt national à long terme sont des motifs qui coïncident dans les recommandations de la Commission portant sur les objectifs canadiens relatifs aux rapports du Canada avec les pays en voie de développement. Dans la poursuite de ces objectifs, les Canadiens doivent être conscients que la responsabilité première pour le développement appartient aux pays en question, et que même s'il est vrai que des efforts internationaux plus considérables sont requis, c'est souvent les problèmes épineux de nature intranationale, sociale et institutionnelle qui forment les obstacles fondamentaux au progrès, tout comme dans les pays plus avancés. Les commissaires recommandent :
 - Une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada. Le Canada doit se diriger vers la cible établie à Lima

de 0,7 pour cent du PNB, non pas d'ici à 1995, mais d'ici à 1990, et viser une cible de 1 pour cent du PNB d'ici à l'an 2000; le gouvernement canadien doit réduire la portion liée de notre aide, et pour faciliter cette réduction, nous devons nous engager davantage dans l'aide multilatérale que dans l'aide bilatérale.

- Que le Canada œuvre au sein d'institutions mondiales pour améliorer la réceptivité de ces organismes aux propositions utiles aux pays en voie de développement; ainsi, le Canada doit systématiquement chercher les moyens de faire participer plus complètement les pays en voie de développement dans de futures négociations du GATT.
- Que le gouvernement canadien soit prêt à envisager des propositions destinées à amenuiser certaines des conséquences les plus néfastes de la crise internationale de l'endettement qui affligent les pays en voie de développement; les Canadiens devraient résister aux pressions du protectionnisme économique qui s'appliqueraient aux exportations de ces pays; une attitude plus constructive et conciliatoire à l'égard des pays en voie de développement et de leurs problèmes aidera certainement ces pays, mais plus encore, elle portera des dividendes, à plus long terme, pour tous les pays.

Note

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 17 et 18.