

Note

« La politique commerciale du Canada dans un environnement protectionniste : Stratégie bilatérale ou multilatérale? (Note) »

Brigitte Lévy

Études internationales, vol. 18, n° 3, 1987, p. 573-584.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702211ar>

DOI: 10.7202/702211ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

NOTES

LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA DANS UN ENVIRONNEMENT PROTECTIONNISTE : STRATÉGIE BILATÉRALE OU MULTILATÉRALE ?

Brigitte LÉVY*

Le libre-échange canado-américain alimente actuellement de nombreux débats. La présente étude se propose d'établir, dans un premier temps, si un accord commercial bilatéral avec les États-Unis est compatible avec l'inspiration libre-échangiste de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les raisons qui ont incité les membres de la Commission Macdonald à envisager l'approche bilatérale, font l'objet des développements qui suivent. Nous terminerons l'analyse par l'observation des problèmes soulevés par le choix de la stratégie bilatérale d'échanges. En particulier, nous ferons ressortir la nécessité de ne pas négliger l'approche multilatérale dans le contexte des relations commerciales du Canada.

I – LA COMPATIBILITÉ DE L'OPTION BILATÉRALE AVEC LES ACCORDS DU GATT

Le GATT constitue pour le Canada le principal cadre contractuel pour la conduite de ses relations internationales. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en 1948, sept négociations commerciales multilatérales ont eu lieu. La plus récente des négociations, le *Tokyo Round*, s'est achevée en 1979 et ses dispositions sont effectives jusqu'en 1987. Les nouvelles négociations commerciales multilatérales (NCM) ont démarré au début de l'année. Les observateurs s'attendent à ce que ces négociations soient longues et complexes.

L'historique du GATT est présenté dans de nombreux ouvrages; il convient cependant d'insister sur le fait que le GATT est de nature libérale et libre-échangiste et repose sur la clause de la « nation la plus favorisée » (*i.e.*: tout accord commercial conclu avec une partie contractante doit être systématiquement appliqué à tous les autres pays) ainsi que d'autres principes divers et dérogations. Le GATT est aussi une tribune où les pays peuvent discuter des problèmes commerciaux et négocier des réductions de barrières tarifaires et non tarifaires BNT dans le contexte de la libéralisation du commerce. Les BNT sont une des préoccupations actuelles du GATT. Enfin, une des principales fonctions du GATT est la surveillance de l'application de règles commerciales survenues au niveau international. Le règlement des différends soulève de nombreux problèmes et constitue une des priorités des nouvelles négociations. Les négociations multilatérales du GATT présentent, en théorie, des avantages par rapport aux négociations bilatérales qui sont les suivants:

* Professeur à la Faculté d'administration de l'Université d'Ottawa.
Revue Études internationales, volume XVIII, n° 3, septembre 1987

1. La soumission d'un plus grand nombre de demandes, ce qui conduit à un niveau de concessions plus élevé;
2. Des solutions multi-angulaires sont trouvées aux problèmes qui ne peuvent pas être résolus sur une base bilatérale;
3. Lors des négociations, les effets des concessions sur les pays tiers sont considérés; et
4. Les négociations multilatérales évitent la définition trop étroite des douanes de façon à exclure d'autres pays de la négociation.

Ainsi, il y a déjà vingt ans Gérard Curzon affirmait: « More concessions are therefore given and received by more partners when the negotiations take place simultaneously and multilaterally than when they take place bilaterally. The GATT approach to multilateralism has thus added a new dimension to the classical concept. Besides effective multilateral trade we now have also for the first time multilateral commercial diplomacy. »¹

La perception canadienne du GATT est décrite dans la définition même de ce dernier: « Le GATT est le cadre contractuel principal pour la conduite de nos relations commerciales internationales » (Affaires extérieures). Il existe bien entendu, des avantages et des désavantages liés à une telle appartenance. Le Canada doit respecter, suivant les règlements établis, les 89 autres membres formellement inscrits et, par choix et par commodité, les 30 pays qui incluent *de facto* les règlements du GATT dans leurs activités commerciales.

Les avantages de la participation canadienne au GATT généralement avancés sont les suivants:

1. Le GATT touche environ 80 % du commerce mondial et tous les principaux pays industrialisés en sont membres. Cette institution débouche sur la spécialisation internationale du travail et la croissance des exportations. Des mesures protectionnistes sont maintenues tout en établissant des limites à leur utilisation.
2. Les règlements du GATT assurent l'ordre dans le commerce international, facilitent la résolution des problèmes et maintiennent de bonnes relations commerciales internationales en simplifiant leur processus de gestion.
3. Le GATT offre un cadre de négociations, entre des pays à objectifs semblables, dans lequel il est possible de parvenir à des contributions communes pour atteindre ses buts ou résister aux pressions des autres.
4. La règle de non-discrimination protège le Canada des pressions bilatérales excessives.
5. La base contractuelle que fournit le GATT satisfait la conduite des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, mais permet aussi l'expansion des relations commerciales du Canada avec les pays tiers. Ceci permet au Canada d'éviter le contexte de négociations Canada/États-Unis dans lequel le Canada serait seul face à une puissance beaucoup plus grande.

De même, on peut résumer aussi les arguments qui vont dans le sens des désavantages de la participation canadienne au GATT:

1. En tant que membre, le Canada doit se soumettre aux règles du système. Ceci peut poser des problèmes si le pays a des relations commerciales avec d'autres pays non membres.

1. Gérard, CURZON, *Multilateral Commercial Diplomacy*, Michael Joseph Ltd., Londres, 1965, p. 77.

2. Malgré les restrictions prévenant l'abus de pouvoir, le pouvoir de marchandage demeure proportionnel au pouvoir économique de chaque membre. Il existe une polarisation du GATT autour de trois grandes puissances économiques, soient les États-Unis, le Japon et la CEE.
3. L'ouverture du marché national est la façon par laquelle un pays peut obtenir des concessions de la part des autres. La taille du marché peut apparaître comme un désavantage relatif par rapport aux grandes puissances économiques.
4. En raison de la proximité des États-Unis et du haut niveau d'intégration économique avec ce pays, le Canada est plus vulnérable aux pressions américaines à l'intérieur du système que les autres pays.

Le cadre structurel étant ainsi défini, il convient de s'interroger sur le fonctionnement du système multilatéral des échanges. La participation canadienne aux accords du GATT a été jusqu'à date relativement satisfaisante même si la dernière ronde de négociations a pris l'allure d'une négociation bilatérale avec les États-Unis (70 % des exportations canadiennes y sont destinées). L'objectif de diversification des marchés extérieurs semblait donc déjà indiquer une rupture.

De nos jours, des problèmes de grande envergure se posent, essentiellement liés au fait que les pays ont tendance à s'entourer davantage de barrières protectionnistes (tarifaires et autres), et les États-Unis sont loin d'échapper à la règle. Par exemple, d'après les lois actuelles, les entreprises américaines, qui se considèrent lésées par des importations en provenance de l'étranger, peuvent réclamer et obtenir une protection tarifaire en avançant que les biens importés de l'étranger font l'objet d'une quelconque subvention. De façon globale, en 1985, les menaces et mesures protectionnistes — contingents, droits anti-dumping et compensatoires, surtaxes — touchant le Canada ont porté sur l'acier et les tuyaux d'acier, le cuivre et les produits du sucre pour l'Ontario, l'amiante pour le Québec, les framboises pour la Colombie-Britannique, le sel gemme et la morue salée pour les Maritimes, le bois d'oeuvre résineux et le porc pour presque toutes les régions du pays. Ces mesures ont touché près de \$6 milliards en exportations canadiennes aux États-Unis ou 6 % du total. De nombreux emplois (environ 146,000) ont été affectés.

Les observateurs semblent penser que les nouvelles négociations du GATT seront extrêmement difficiles à élaborer. La réunion ministérielle de novembre 1982, présidée par le Canada, fut la première depuis celle de Tokyo en 1973. L'effort entrepris pour relancer les négociations à ce moment-là échoua. Il devenait de plus en plus clair que la récession économique mondiale et le renouveau de protectionnisme — principalement de la part des États-Unis — portaient atteinte à la stabilité commerciale. En outre l'accent mis de plus en plus sur le commerce des services confrontait le GATT à une situation pour laquelle il n'avait pas été préparé lors de son institution. Il devient donc impératif de renforcer l'efficacité des règles du GATT et d'établir de nouvelles règles de discipline. C'est ainsi qu'une stratégie doit être élaborée de façon à protéger les droits de propriété intellectuelle contre le commerce de contrefaçons et d'autres infractions au droit d'auteur et au droit des brevets. Le Canada est aussi intéressé à l'établissement de nouvelles règles pour le commerce des produits agricoles et à un recours à une plus grande discipline en ce qui a trait aux mesures spéciales de protection et aux subventions.

En tenant compte du fait que toutes les principales nations commerçantes sont membres du GATT, il paraît difficile de concevoir une alternative pratique qui pourrait servir de base pour la conduite de nos relations commerciales internationales. La seule possibilité serait de forger un réseau d'accords commerciaux bilatéraux qui viserait à reproduire les principes de base du GATT. Il paraît donc extrêmement difficile de proposer une rupture totale avec le

système multilatéral d'échange. Le retrait du Canada du GATT provoquerait une réaction de méfiance de la part des ses principaux partenaires qui interpréteraient ce retrait comme une tentative d'éviter les règles pratiquées et respectées. Il serait aussi nécessaire de négocier des accords commerciaux bilatéraux avec tous les principaux partenaires commerciaux. Il s'agit là d'un exercice diplomatique extrêmement difficile. Enfin, par un tel retrait, le Canada perdrait son influence sur les questions de politique commerciale internationale. Une réalité demeure cependant: la nouvelle série de négociations multilatérales sur le commerce, qui devraient freiner la montée de réactions protectionnistes enregistrée dans les pays industrialisés, est longue à démarrer. (Ces négociations auraient notamment pour but d'aboutir à un accroissement du commerce avec le Tiers Monde et à une atténuation des restrictions sur la vente de services et de produits de haute technologie). Il s'ensuit que l'idée de commerce bilatéral Canada-États-Unis, initiative canadienne annoncée par le premier ministre Brian Mulroney, le 26 septembre 1985, a été bien accueillie au point de départ par les États-Unis. Le système d'échange proposé est compatible avec les principes fondamentaux des accords du GATT (article XXIV, en particulier) et ne soulève pas de problèmes de nature juridique. En ce qui concerne la philosophie libre-échangiste des accords, la question est plus difficile à cerner. Si la concentration de l'effort commercial est dirigée vers un partenaire unique, on peut s'interroger sur la légitimité de l'affaire, même si celle-ci ne se pose pas en termes strictement techniques.

II – L'ÉTAPE NÉCESSAIRE DE LA STRATÉGIE BILATÉRALE

Analysons maintenant les raisons à la base de l'option bilatérale dans le contexte de la réalité économique et commerciale du Canada. Tout d'abord, la situation de l'emploi et le commerce extérieur sont deux questions cruciales concernant l'avenir du Canada. Toute politique commerciale doit viser à garantir et augmenter – si possible – le nombre des emplois, élément fondamental de la situation économique d'ensemble. L'augmentation des exportations (qui supportent de nombreux emplois) est aussi recherchée. La politique commerciale doit également tenir compte du fait de la montée d'une phase protectionniste aux États-Unis. Le protectionnisme est orienté vers le Japon mais aussi vers le Canada, et ce, dans certains secteurs clés tels que l'aluminium, le bois de charpente, les pêcheries et les produits agricoles. Il ne fait aucun doute maintenant que la Commission du Commerce International américaine² ajoute une dimension institutionnelle au problème. Cette dernière est utilisée comme un instrument qui limite, voire bloque, les importations (en particulier de produits primaires canadiens). Faut-il alors un accord commercial bilatéral avec notre plus grand partenaire et voisin pour réaliser les objectifs économiques du Canada? De nombreux économistes et professionnels se penchent sur la question.

Le tableau suivant donne une idée de l'importance du commerce du Canada, des États-Unis et d'autres pays dans le contexte mondial:

2. Alan A., RUGMAN, *U.S. Trade Law as a Non-Tariff Barrier to Trade*, presented at the Annual Meeting of the Academy of International Business, London Business School, November 1986.

TABLEAU I
Commerce des pays de l'OCDE, 1983-1986

	États-Unis	Canada	Japon	France	Allemagne	Italie	Royaume- Uni	Autres(a)	Total	Europe de l'Ouest (b)
Importations (c)										
\$US milliards										
1983 Année	258,0	61,3	126,4	105,0	151,9	80,3	100,1	318,3	1 201,3	736,2
1984 Année	335,3	74,7(d)	140,3(d)	104,0(d)	152,2	84,4(d)	105,2	332,4(d)	1 328,5(d)	754,7(d)
Augmentation (pourcentage, taux annuels)										
Prix (e)										
1983	-3,8	-3,5	-9,5	7,5	-0,3	3,4	9,4	-6,4	-5,6	-6,4
1984 (estimation)	1,9	6,8	-1,4	10,0	6,0	11,5	9,1	-1,2	-1,3	-3,0
1985 (prévision)	1,0	3,1	2,0	3,7	4,5	5,7	12,8	-0,5	-0,5	-1,2
1986 (prévision)	11,2	0,3	-9,6	0,0	-9,0	0,3	9,2	12,8	11,4	12,9
Volumes (e)										
1983	11,3	16,3	1,0	-2,0	3,9	1,1	8,0	1,0	4,2	2,2
1984 (estimation)	27,5	20,1	13,0	3,1	5,5	7,5	9,5	5,8	11,5	5,8
1985 (prévision)	11,0	8,0	6,1	4,4	5,5	5,0	5,0	5,0	6,5	5,0
1986 (prévision)	5,6	4,0	4,7	4,7	5,5	5,3	2,6	3,6	4,9	4,3
Exportations										
\$US milliards										
1983 Année	200,5	73,8	147,0	91,2	168,7	72,8	91,8	297,0	1 142,8	700,8
1984 Année	218,5(d)	86,5(d)	168,3	94,5(d)	171,9	74,2(d)	94,2	318,0(d)	1 226,1(d)	729,4(d)
Augmentation (pourcentage, taux annuels)										
Prix (e)										
1982	1,8	-9,0	-6,5	10,1	1,4	5,6	8,5	-5,9	-3,4	-5,1
1984 (estimation)	1,8	2,6	1,0	11,0	3,9	7,7	8,1	-2,5	-2,4	-4,6
1985 (prévision)	0,1	3,9	2,0	6,5	2,9	6,1	13,2	1,1	0,2	0,1
1986 (prévision)	4,0	2,9	-0,5	3,4	0,4	3,4	8,5	18,0	14,1	16,8
Volumes (e)										
1983	-6,9	9,7	9,3	4,0	-0,3	4,8	0,0	5,7	2,4	3,2
1984 (estimation)	7,0	20,4	15,0	5,3	10,0	6,5	8,7	9,2	9,7	8,5
1985 (prévision)	4,9	6,0	9,5	5,6	7,9	5,4	5,0	4,7	6,2	5,7
1986 (prévision)	5,3	4,5	5,5	4,4	5,4	4,8	3,5	5,1	5,1	4,9

Source: *National Institute Economic Review*, The World Economy, No. 111, Février 1985, p. 41.

(a) Australie, Belgique-Luxembourg, Danemark, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Espagne, Turquie et A.E.L.E.

(b) France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Royaume-Uni et les pays européens compris dans « Autres ».

(c) Valeurs f.o.b. pour les États-Unis, le Canada et l'Australie.

(d) Estimation.

(e) Pondérations 1980 pour « Autres », 'Total' et 'Europe de l'Ouest'. Pour ces groupes, les prix sont en dollars US et ils sont en devises nationales pour les pays individuels. Il s'agit de valeurs unitaires.

Les États-Unis apparaissent comme un partenaire commercial de poids sur la scène internationale et ils sont aussi notre plus grand partenaire commercial, puisque environ 80 % du commerce extérieur canadien s'effectue dans cette direction. Il s'agit là de l'un des arguments, parmi d'autres, avancé par les partisans d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ces derniers estiment qu'il est nécessaire que le Canada s'engage plus activement et plus énergiquement dans les négociations bilatérales, s'il veut étendre ses marchés aux États-Unis. Cette prise de position n'est cependant pas contradictoire avec la participation du Canada aux négociations multilatérales du GATT. La stratégie bilatérale est présentée comme un complément nécessaire au mécanisme multilatéral.

Ceux qui s'opposent aux négociations bilatérales avancent que le système multilatéral, qui prévaut depuis les accords du GATT, doit être maintenu autant que possible. Le Canada dépend dans une large mesure d'un système de commerce mondial ouvert et régi par des règles fondées sur la discipline d'accords multilatéraux. Pour certains, les orientations commerciales du Canada devraient tendre à réduire sa dépendance du marché américain, en utilisant si nécessaire des mesures de protection.

Ces débats ont fait l'objet de nombreuses études: Young fut l'un des premiers à essayer de quantifier le coût des barrières tarifaires canadiennes, dans le cadre de la Commission Royale sur les perspectives économiques du Canada³; R.J. Wonnacott et P. Wonnacott sont les auteurs de la première étude importante sur les effets possibles du libre-échange bilatéral, par opposition au libre-échange multilatéral, entre le Canada et les États-Unis (leur analyse se poursuivra)⁴; l'étude de R.A. Shearer, J.H. Young et G.R. Munro examine les effets du libre-échange canado-américain sur une ou plusieurs régions du Canada⁵; B. Balassa évalue les gains attribuables à la création du Marché commun européen⁶; Cline et ses collègues évaluent les effets immédiats des réductions tarifaires multilatérales⁷; J.R. Williams centre son étude strictement sur le libre-échange canado-américain⁸; R. Broadway et J. Treddenick construisent un modèle d'équilibre général sur la base des données de 1966 pour évaluer les effets de la libéralisation unilatérale des échanges⁹; R. Dauphin offre aussi une estimation des effets de la libéralisation des échanges¹⁰ et H.M. Pinchin étudie les effets régionaux de la libéralisation unilatérale des échanges.¹¹

3. J.H., YOUNG, *La politique commerciale du Canada*, Ottawa, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, 1957.
4. Paul, WONNACOTT et Ronald J., WONNACOTT, « Free Trade Between the United States and Canada: Fifteen Years Later », *Analyse de politiques*, vol. 8, 1982, pp. 412-427.
5. Ronald A., SHEARER; J.H., YOUNG et G.R., MUNRO, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade on British Columbia*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.
6. B., BALASSA, « Trade Creation and Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence » dans B. BALASSA (éd.), *European Economic Integration*, Amsterdam, North Holland, 1975.
7. William R., CLINE; Noboru, KAWANABE; T.O.M. KRONSTJÖ et Thomas, WILLIAMS, *Trade Negotiations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1978.
8. James R., WILLIAMS, *The Canadian-United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
9. R. BROADWAY et J. TREDDENICK, « A General Equilibrium Computation of the Effects of the Canadian Tariff Structure », *Revue canadienne d'économique*, volume 11, n° 3, août 1978, pp. 424-446.
10. Roma, DAUPHIN, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et services, Canada, 1978.
11. H.M., PINCHIN, *L'incidence du régime tarifaire sur les régions*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.

Pour leur part, faisant appel aux données de 1976 (exposant les avantages du libre-échange par l'auteur Richard Harris de l'Université Queen¹²) David Cox de l'Université Western Ontario et R. Harris ont mis au point un nouveau modèle économétrique qui permet d'estimer les avantages et les coûts du libre-échange pour l'ensemble de l'économie et pour diverses industries.¹³ Il s'agit de l'évaluation modélisée qui a le plus capté l'attention, en ce qui concerne les options commerciales du Canada. Le modèle qui intègre explicitement les effets d'économie d'échelle et de concurrence imparfaite est plus rigoureux sur le plan analytique que ceux de la plupart des études antérieures. Nous ne revenons pas sur les résultats de leur modèle, l'étude ayant été suffisamment vulgarisée et discutée au cours des dernières années. Signalons, toutefois, que les auteurs ont le mérite d'insister sur l'importance de la prise en compte de la structure de l'organisation industrielle et des études d'impact en matière de coûts ou d'économies d'échelle. Notons aussi que Harris et Cox donnent des estimations de la réaffectation de la main-d'oeuvre entre les vingt-neuf secteurs de leur modèle dans le cadre de diverses formes de libre-échange. Dans l'hypothèse d'une libéralisation unilatérale des échanges, environ 4 % de la main-d'oeuvre subiraient une réaffectation intersectorielle. Avec le libre-échange multilatéral, cette proportion dépasse 6 %.

Selon d'autres résultats qui figurent dans l'ouvrage de Whalley, presque 7 % de la main-d'oeuvre changeraient de secteur dans le cas d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis.¹⁴ Un accord bilatéral plus restreint réduirait cette proportion à 2 %. Nous précisons ces données de façon à faire ressortir le fait qu'un recyclage important de la main-d'oeuvre sera nécessaire, dans le futur, et que des ajustements devront s'opérer.

Andrew R. Moroz et Gregory J. Meredith ont aussi analysé les effets économiques de la libéralisation commerciale avec les États-Unis.¹⁵ Leur analyse tient compte des données de la littérature économique et des faits économiques actuels. En particulier, la montée du protectionnisme aux États-Unis et ailleurs montre l'importance des décisions de politiques commerciales. Les auteurs utilisent les résultats de Cox et Harris pour arriver à leurs propres estimations. Ils soulignent néanmoins les limites quantitatives d'un tel modèle. De façon générale, le Canada devrait retirer des bénéfices d'un accord de libre-échange avec les États-Unis: augmentation jusqu'à 9 % du PNB, accompagnée d'une hausse de l'emploi et des revenus. Il s'agit là d'effets qui seront perceptibles à moyen et long termes. À court terme, on peut s'attendre à une période d'ajustements significatifs au niveau de l'emploi et de la répartition sectorielle des industries. Moroz et Meredith soulignent aussi le fait qu'un aspect important du débat sur le commerce extérieur et la politique commerciale, est le recours croissant aux barrières non tarifaires (BNT) qui biaisent et freinent les échanges internationaux. Ces dernières sont donc à envisager lors de la formulation des instruments de politique économique.

12. David, COX and Richard, HARRIS, « Trade Liberalization and Industrial Organization: Some Estimates for Canada », *Journal of Political Economy*, Vol. 23, N° 1, February 1985, pp. 115-145.

13. R.G., HARRIS, *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, vol. 13 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. John, WHALLEY, coordonnateur de la recherche, *Le libre-échange canado-américain*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et services, 1985.

15. Andrew R. MOROZ, et Gregory J., MEREDITH, *Economic Effect of Trade Liberalization with the USA: Evidence and Questions*, The Institute for Research on Public Policy, Discussion Paper 8510, 1985.

J.E. Denis et collaborateurs se sont penchés sur la question des options commerciales du Canada.¹⁶ Leur étude se base sur les données de Harris et Cox et montre la variation de l'emploi dans certains sous-secteurs manufacturiers au Québec. Selon l'option du libre-échange bilatéral, la variation de l'emploi est de 32,7 % pour l'habillement; elle est de 11,9 % dans le cadre du libre-échange multilatéral (en pourcentage de l'emploi manufacturier total). Cependant, de façon générale, les auteurs démontrent que la formule actuelle du commerce multilatéral est plus avantageuse et qu'il n'est pas nécessaire de prendre un risque en se lançant dans le libre-échange avec les États-Unis. D'autres auteurs, tels que Alan M. Rugman ont mis en lumière les problèmes que pose pour le Canada l'*International Trade Commission* (ITC) américaine.¹⁷ La nature fondamentalement protectionniste des présentes lois commerciales américaines sert d'argument à la stratégie bilatérale. Plusieurs exemples qui affectent l'industrie canadienne peuvent être avancés. Le nombre d'investigations à l'encontre du Canada est d'environ dix par an. Entre 1980 et 1985, les producteurs américains ont demandé l'étude de 45 cas contre les exportateurs canadiens. Ceci n'inclut pas les requêtes spécifiques conduites par l'ITC à la demande du Congrès ou du Président. Du point de vue du Canada, l'application de la loi commerciale américaine, telle qu'elle est actuellement pratiquée, risquerait de conduire à un désastre. Jusqu'à date les exportateurs canadiens ont pu éviter en partie le poids total de cette loi. Les tarifs ont été assez modérés, ce qui a permis aux exportateurs canadiens de les absorber, et le taux de change bilatéral qui s'est déprécié sur la période 1980-1986 a aidé. Mais il n'existe aucune garantie pour que ces conditions demeurent inchangées. De plus, malgré le « *Special Measures Import Act* » passé en 1984, le Canada peut difficilement entreprendre des mesures de représailles en raison de l'asymétrie de la taille des économies américaine et canadienne. Cet argument, lié à la montée du protectionnisme aux États-Unis, est particulièrement avancé par les partisans du libre-échange bilatéral. La première raison fondamentale de la prise de position de la Commission Macdonald en faveur d'un accord de libre-échange est, en effet, l'accès à un marché plus vaste et dépourvu d'entraves (la deuxième raison fondamentale est liée à la réalisation d'économies d'échelle). Une question demeure cependant: les autres pays sont aussi touchés par la loi commerciale américaine et une libéralisation multilatérale du commerce américain s'impose, tant au niveau des barrières tarifaires qu'à celui des BNT.

III – LES INCIDENCES DE LA STRATÉGIE BILATÉRALE ET LES PROBLÈMES SOULEVÉS

De l'avis des commissaires qui ont participé au Rapport de la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, toutes les régions du Canada devraient profiter du libre-échange avec les États-Unis. De plus, l'adoption d'un accord bilatéral devrait mettre fin aux doléances des provinces de l'Est et de l'Ouest du Canada qui prétendent que le maintien et la protection des industries manufacturières favorisent les provinces du centre. Avec l'abolition des BNT, les secteurs d'exploitation des ressources naturelles de toutes les régions du pays, deviendraient les principaux bénéficiaires de la libéralisation. Les commissaires avancent que la nouvelle conjoncture exigerait fortement une adaptation et des mesures d'aide à l'adaptation transitoires, puisque les résultats bénéfiques devraient se manifester à moyen ou long terme. Il s'agit là, à notre avis, de la

16. J.E., DENIS; C., STAVRINIDIS et S., TESSIER, « Les incidences sectorielles et régionales du libre-échange Canada-États-Unis », *Études Internationales*, Vol. XVII, N° 1, Mars 1986, pp. 33-43.

17. M.G., CLARK, « Canada-United States Trade Relations, The Multilateral Trading Arrangement Now at Work Under the Tokyo Round Within GATT Should Serve Canada Better Than Any Free-Trade Arrangement With the U.S. », *The Canadian Business Review*, 1981, pp. 48-52.

question fondamentale: toute politique de libéralisation des échanges avec les États-Unis va devoir s'accompagner de mesures de politique industrielle parfaitement élaborées. Et c'est là que le bât blesse... on peut s'attendre à d'énormes bouleversements économiques et sociaux d'ampleur plus importante que les auteurs du Rapport peuvent imaginer. Reconnaître les limites des négociations commerciales dans le cadre du GATT est un fait, mais trouver une alternative ou un complément viable est extrêmement complexe. On ne peut miser strictement sur les États-Unis surtout quand les résultats d'un tel accord reposent plus sur l'incertitude que sur des bénéfices clairement établis. Si, néanmoins un tel accord bilatéral est envisagé, nous partageons le point de vue de R. Harris concernant la nécessité d'une politique industrielle qui ne soit pas une alternative au libre-commerce:

Bien que le GATT ait permis un certain accès aux marchés mondiaux, les tendances à la montée du protectionnisme présentent un problème significatif pour les Canadiens. Un accord de libre-échange canado-américain apparaît comme l'alternative suivante la plus logique. Des efforts pour négocier un tel accord devraient être l'item le plus important sur l'agenda de la politique industrielle... En même temps, l'accès au plus grand marché du monde ne suffit pas. Une politique industrielle qui insiste sur un ajustement positif face à la concurrence mondiale et au changement technologique devrait être activement suivie (1985, pp. 150-151).

Pour Donald Macdonald, il ne fait aucun doute qu'un accord de libre-échange canado-américain devrait être bénéfique pour le Canada:

- Une région de libre-échange nous aidera à sécuriser l'accès au marché américain à long terme;
- Il est important de poursuivre les fins politiques et de se rappeler que la communauté francophone et notre culture nous ont toujours distingué de la société américaine;
- Il est probable que l'effet significatif le plus important, à long terme, du libre-échange sera le renforcement de l'unité nationale.¹⁸

Son point de vue concernant les bénéfices du libre-échange est partagé. Le Conseil économique du Canada a effectué des simulations à l'aide du modèle CANDIDE. Ces dernières indiquent qu'à moyen terme — après que se soient opérées les adaptations nécessaires — la libéralisation des échanges produirait des résultats bénéfiques pour le Canada, car elle contribuerait à accroître la production, les revenus réels et l'emploi. Le Conseil souligne néanmoins que la question de l'adaptation est précisément l'une de celles auxquelles il faudra répondre.¹⁹ Il va être primordial de déterminer de quelle façon les populations, les entreprises et les travailleurs touchés par les transformations futures vont devoir s'ajuster. On se rend compte que la question de l'ajustement est un thème central au débat sur le libre-échange: « *Indeed, adjustment is being referred to more frequently in trade policy discussions as a necessary adjunct to trade liberalization, as a viable alternative to protectionism, and as a policy imperative in its own right.* »²⁰

Fred Litwin, analyste de la firme McInerhey's, avance que l'accord bilatéral risque d'intégrer l'économie et le système social canadiens de façon trop étroite à une économie qui présente une période de déclin structurel de long terme. Signalons, de plus, que les États-

18. Future Directions for Canada, *Conference on the Final Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, Informatica Ltd., Ottawa, October 31st — November 1st, 1985.

19. Conseil économique du Canada, *En pleine mutation*, Vingt-Troisième Exposé Annuel, 1986, p. 26.

20. G.E., SALEMBIER; Andrew R., MOROZ; Frank, STONE, *The Canadian Import File: Trade, Protection and Adjustment*, L'Institut de recherches politiques, 1987, p. 143.

Unis ont accusé un déficit commercial de \$150 milliards en 1986 et sont sur la défensive en ce qui concerne les risques de concurrence par les importations (en provenance du Canada ou d'ailleurs). Les États-Unis cherchent une relation plus étroite avec le Canada qui inclurait tout: les programmes économiques aussi bien que la politique sociale canadienne. D'où des problèmes que l'on ne peut ignorer: ceux de la souveraineté du gouvernement canadien et de la souveraineté culturelle.

Il apparaît nécessaire de ne pas oublier le reste du monde et l'importance de la haute technologie. En particulier, sur ce point, Harris insiste sur la nécessité de développer des industries schumpétériennes utilisant la technologie de pointe.²¹ De plus, l'essentiel du débat sur les répercussions sectorielles est centré sur les industries traditionnelles alors que son impact sur l'industrie des services qui compte pour 70 % de l'économie a été négligé. D'après Marjorie Cohen, une économiste de Toronto, 180,000 Canadiens ont perdu des emplois potentiels dans le pays.²² Ceci est lié au fait qu'environ un quart des opérations de traitement de texte des manufacturiers canadiens sont déjà effectuées aux États-Unis. Ceci n'est qu'un prélude à ce qui risque de se produire si les emplois des autres secteurs de service – lignes aériennes, banques et télécommunications – font partie d'un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Il convient de signaler que les femmes sont, pour l'auteur, très vulnérables à la portée de l'accord puisque quatre femmes sur cinq sont employées dans le secteur des services.

De même, la plupart des milieux syndicaux voient une grande menace, en termes d'emplois et de déplacement de population, qui résulterait de l'accord de libre-échange canado-américain. La signature éventuelle d'un accord de libre-échange aurait aussi des effets politiques importants. Il faudra trouver un mécanisme par lequel soumettre aux provinces l'entente avec les États-Unis. La nature même du fédéralisme canadien sera à définir. Certains avancent que nous cherchons l'illusion du libre-échange entre le Canada et les États-Unis, alors que ce dernier n'existe même pas entre les provinces. Des lois et règlements provinciaux découpent le marché canadien à un point tel, qu'on ne peut pas bâtir une maison à Montréal avec des briques ontariennes. La Commission Macdonald était bien consciente de ce problème, puisqu'elle a proposé un scénario en deux étapes: réaliser d'abord l'union économique canadienne et ensuite signer un traité de libre-échange avec notre voisin.

Le Rapport Macdonald suggère un Conseil des ministres du développement économique et une Commission fédérale-provinciale sur l'union économique pour abolir les barrières au commerce inter-provincial. À celle-ci s'ajouterait une Commission conjointe canado-américaine pour la mise en oeuvre du traité avec les États-Unis. La question qui se pose est de savoir quel pouvoir réel resterait aux provinces pour réglementer des activités qu'elles considèrent vitales ou prioritaires. Faudrait-il par exemple abolir, au Québec, la Loi 101 ou ses dispositions sur la langue de travail qui constituent une entrave à la liberté du commerce?

Pour terminer, la question culturelle soulève de nombreuses préoccupations tant de la part du gouvernement canadien que des particuliers. En fait, c'est dans les industries culturelles que l'on retrouve les opposants les plus farouches au libre-échange bilatéral. Selon ces derniers, une plus grande libéralisation du commerce avec les États-Unis mettrait en péril l'identité collective – canadienne ou québécoise – et donc le pays. C'est ainsi que le ministre québécois des Communications, Richard French, déclarait à l'Université de

21. R. G. HARRIS, *op. cit.*

22. Marjorie, COHEN, « Women and Free Trade » dans *The Free Trade Papers*, edited by Duncan Cameron, 1987, pp. 144-148.

Princeton: « Nous ne pouvons pas respecter l'orthodoxie économique en matière d'industries culturelles dans un marché de six millions d'habitants. »²³ Cette position traditionnelle du Québec est reprise par le Canada anglais. Or, aux yeux des Américains, les industries culturelles sont de simples industries de service. La question est de savoir si nous pouvons mettre ce secteur au rang d'une industrie comme les autres, même si le niveau d'intégration actuel à la culture américaine est très élevé.

Les professeurs J.G. Lacroix et B. Lévesque ont étudié les conséquences du libre-échange bilatéral sur les industries culturelles canadiennes et québécoises. Selon eux, les réseaux privés de télévision et de radio s'ouvriraient à profit. Mais il faudrait exclure de l'accord le secteur non commercial: opéra, ballet, orchestres symphoniques, écoles de formation.* Les barrières culturelles sont probablement la meilleure expression des différences fondamentales entre les deux pays. Pays qui, de plus, ne perçoivent pas le rôle de l'État sous le même angle.

Alors, quel avenir pour le Canada? Dès décembre 1985, à Halifax, la conférence des Premiers ministres (fédéral et provinciaux) s'est penchée sur la question de la nécessité d'un droit de veto pour les provinces concernant toute décision importante allant dans le sens du libre-échange avec les États-Unis. Il est clair qu'un tel droit ne va pas dans le sens du renforcement de la confédération au centre. L'enjeu économique est important (de même, à ne pas oublier, l'enjeu social) mais existe-t-il une volonté et une force politique suffisantes au-delà des débats?

Le GATT a montré des faiblesses et la lenteur des négociations peut être décourageante. Cependant, le Canada a bénéficié d'effets positifs dans le cadre des négociations multilatérales. Bien que les négociations bilatérales soient maintenant en cours et qu'un projet d'accord doit être présenté au Congrès américain début janvier 1988, il ne faut pas oublier que l'intérêt d'un tel accord devra être clairement établi, pour les parties respectives, si on veut aboutir à un résultat.

IV – UN FUTUR CADRE COMMERCIAL POUR LE CANADA

L'économie du Canada n'a pas échappé aux bouleversements structurels qui ont été observés dans l'ensemble des pays industrialisés ces dernières décennies. En outre, C. Deblock souligne que: « En raison du caractère extraverti de son modèle de développement, l'économie canadienne a toujours été plus sensible que les autres économies du groupe des sept à l'évolution de la conjoncture internationale, aux exigences de spécialisation, de compétitivité et de flexibilité qu'impose la contrainte internationale ou encore aux effets de dépendance qu'entraîne l'étroitesse de ses relations avec les États-Unis »²⁴

Il est vrai que l'économie du Canada a été particulièrement touchée par les nouvelles modalités de l'environnement international. La concurrence des nouveaux pays industrialisés (NPI) a conduit à une montée du protectionnisme et à des politiques d'intervention croissante des gouvernements. À ceci se combine une révolution technologique d'une ampleur sans précédent. Ces éléments ont pour impact majeur des pertes d'emplois, particulièrement dans les industries traditionnelles.

23. *Le Devoir*, 25 juin 1986.

* Association canadienne française pour l'avancement des sciences, ACFAS, 54^{ème} Congrès, Chicoutimi, mai 1986.

24. Christian, DEBLOCK, « Crise d'un modèle de développement industriel et impasse de la politique économique — le cas du Canada, » *Interventions économiques*, n° 14-15, 1985, pp. 157-192.

Nous avons insisté sur le fait que la situation de l'emploi et le commerce extérieur sont deux questions cruciales concernant l'avenir du Canada. Le problème de la politique commerciale a alors été soulevé. On a constaté que le Canada a bénéficié d'un accès aux marchés mondiaux, suite aux accords du GATT, mais que le pays est confronté à la tendance croissante au protectionnisme. Certaines difficultés relatives à la libéralisation du commerce (BNT, commerce des services, politiques de subventions, etc.) ont été abordées.

Les études économiques entreprises conçoivent cependant la libéralisation des échanges, ou leur développement, comme une des meilleures façons d'accroître le niveau et le rythme de la croissance du revenu réel par habitant au Canada. Le ministère du Commerce extérieur a suggéré que le Canada devrait encourager fortement les nouvelles initiatives entreprises dans le cadre du GATT en matière de négociations commerciales multilatérales (NCM). Simultanément la tenue de négociations plus restreintes – mais compatibles avec les règles du GATT – destinées à parvenir à un accord régional impliquant au moins les États-Unis est à favoriser (1986). La position des autorités gouvernementales canadiennes est la suivante: « un accord commercial global Canada-États-Unis devrait nous permettre à la fois de nous protéger des effets des mesures protectionnistes et d'accroître notre accès à notre principal marché et ainsi nous fournir une base pour rendre notre économie plus efficiente. »²⁵ Nous avons constaté que la préparation d'une nouvelle série de NCM n'est en fait pas contradictoire avec celle de négociation en vue d'une entente régionale plus restreinte qui inclurait les États-Unis. Certains font même valoir que des accords bilatéraux conformes à l'article XXIV du GATT pourraient être considérés comme un stimulant et une incitation à une plus ample libéralisation des échanges. Il s'agit là d'un argument difficile à démontrer de façon pratique, d'autant plus que toute entente de nature commerciale avec les États-Unis comporte d'autres dimensions dont, en particulier, celles de la souveraineté politique, sociale et culturelle du Canada.

Le présent débat relatif à l'adoption de la stratégie bilatérale met en lumière des failles dans le système du commerce mondial. Il ne s'agit pas là d'une nouveauté et les pays ont pu, jusqu'à maintenant, surmonter les difficultés inhérentes au système. Bien que l'économie mondiale semble s'orienter vers l'établissement de blocs commerciaux et zones monétaires apparemment distinctes, on ne peut faire abstraction de l'interdépendance des pays au niveau mondial. Qu'un accord bilatéral soit signé ou non, avec les États-Unis, ne changera rien au fait que le Canada appartient à un ensemble précis. Les difficultés auxquelles sont confrontées cet ensemble devraient donc être traitées au niveau multilatéral.

Les relations entre pays développés et PVD vont continuer à jouer un rôle fondamental dans la dynamique mondiale. Les problèmes de concurrence internationale et les nouveaux développements technologiques vont avoir des répercussions sur l'économie canadienne, tant au niveau fédéral que provincial. Le Canada, comme ses partenaires de l'OCDE, est entré dans une phase de croissance ralentie, dans laquelle les problèmes d'emplois sont cruciaux. Nous pouvons donc nous attendre à de forts bouleversements à court et moyen termes, suite aux efforts d'adaptation structurel et conjoncturel. Ce qui nous attend à long terme va dépendre des efforts de concertation, économique, financière et politique dans le cadre du dialogue Nord-Sud.

Pourtant, malgré des difficultés, on peut s'attendre à ce qu'un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis soit conclu. Dans un tel contexte, on peut avancer que la future orientation commerciale du Canada relève plus du domaine de l'incertain que d'une vision claire de l'avenir.

25. Ministère du Commerce extérieur, *Négociations Commerciales Canadiennes*, Affaires Extérieures, Canada, 1986, p. 26.