

Article

« L'impact d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : examen critique de l'étude de Wonnacott »

B. W. Wilkinson

L'Actualité économique, vol. 52, n° 4, 1976, p. 473-489.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/800696ar>

DOI: 10.7202/800696ar

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

L'IMPACT D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS : EXAMEN CRITIQUE DE L'ÉTUDE DE WONNACOTT *

I — Introduction

Le volume de Ron Wonnacott, intitulé : *Les options commerciales du Canada*, constitue dans une large mesure la base du rapport du Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières. Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*. En raison de la place prépondérante qu'occupent ses thèmes principaux dans le rapport du Conseil, il est important qu'on lui accorde une attention toute particulière. C'est le but de cet article.

Je dois d'abord souligner l'excellence du travail de Wonnacott. En effet, son livre est extrêmement bien écrit. Si plus d'économistes développaient leurs thèses aussi clairement et avec autant de soin que le professeur Wonnacott, il est certain que toute la profession dans son ensemble en bénéficierait grandement. Toutes ses hypothèses sont présentées avec soin ; des notes de bas de page offrent des détails additionnels et viennent compléter l'argumentation principale ; l'analyse est munie d'un système de références croisées de sorte qu'on peut facilement se référer à d'autres sections du volume où une question est traitée pour une deuxième ou une troisième fois dans une optique légèrement différente. En somme, c'est un « excellent travail » dont la lecture est fort agréable. C'est une lecture que tout économiste ou responsable de la politique devrait s'imposer s'il s'intéresse aux stratégies commerciales du Canada. En fait, il devrait s'avérer un livre précieux pour tous ceux qui étudient les alternatives de politiques commerciales s'offrant à leur pays quel qu'il soit.

Brièvement, l'argument principal de Wonnacott est le suivant. Les négociations actuelles dans le cadre des arrangements du GATT peuvent ne pas aboutir en raison, principalement, de l'intransigeance des Euro-

* Je remercie mon collègue, le professeur Ken Norrie, pour ses commentaires portant sur une version préliminaire de ce texte.

Traduit par Alfred Cossette.

peens concernant leur politique agricole commune (P.A.C.) hautement protectionniste) et de la volonté des Américains de ne pas négocier de réductions de la protection des produits industriels à moins que les produits agricoles ne soient compris dans l'entente. Si tel était le cas, les espoirs du Canada d'accéder plus librement aux grands marchés des nations les plus riches s'évanouiraient tout d'un coup. Le Canada figurerait alors parmi les rares pays n'ayant pas accès à de grands marchés dont l'importance est déterminante pour réaliser des économies d'échelle. Par conséquent, pour éviter l'érosion progressive de sa position concurrentielle, le Canada devra tenter de négocier des arrangements de libre-échange industriels (incluant à la fois les barrières tarifaires et non tarifaires) avec un ou plusieurs de ses partenaires commerciaux (plus il y en aura, mieux ce sera) et dont l'objectif éventuel serait le libre-échange multilatéral. Les participants les mieux placés seraient évidemment nos partenaires commerciaux les plus importants, les Etats-Unis, la C.E.E. et le Japon. Wonnacott suggère que la position européenne sur les produits agricoles et, dans une moindre mesure, la position japonaise rendent improbables des arrangements impliquant l'un ou l'autre de ces pays avec les Etats-Unis. Il conclut donc que le libre-échange industriel Canada-Etats-Unis est la stratégie la plus prometteuse s'offrant au Canada à l'heure actuelle. Il l'a trouvée substantiellement supérieure à la deuxième alternative la plus prometteuse soit une déclaration de libre-échange unilatéral par le Canada, et de beaucoup supérieure au libre-échange avec la C.E.E. ou le Japon seul.

La base de son analyse, objet du chapitre 3, est un exposé théorique soigné des coûts et bénéfices de l'appartenance à une zone de libre-échange et de libre-échange unilatéral. La possibilité de création d'échanges, les avantages et les désavantages du détournement d'échanges, les variations des termes de l'échange et les coûts d'adaptation à court terme sont évalués tour à tour d'une façon systématique.

Mes commentaires consisteront principalement à imputer une certaine pondération à diverses considérations soulevées par Wonnacott et à analyser leurs effets sur ses conclusions quant à la stratégie de libre-échange que le Canada devrait adopter. Je soulève aussi certains problèmes qui ne semblent pas avoir été traités. L'essentiel de mes remarques se présente sous trois aspects. Premièrement, les bénéfices économiques nets du libre-échange Canada-Etats-Unis peuvent ne pas être aussi élevés que le suggère l'étude de Wonnacott. Deuxièmement, selon la pondération qu'on accorde à certains facteurs politiques et économiques, les avantages du libre-échange Canada-E.-U. peuvent être réduits de beaucoup, et conséquemment, on doit faire preuve d'une certaine prudence avant de se précipiter dans une entente bilatérale Canada-E.-U. Troisièmement, si l'on veut qu'un changement dans la politique commerciale produise des effets bénéfiques maximum on devra

alors, sans égard à la politique adoptée, porter plus d'attention à un certain nombre d'autres questions telles que les pratiques et les politiques canadiennes concernant sa balance des paiements (incluant les entrées de capitaux et leurs effets sur le dollar canadien), et les politiques provinciales protectionnistes favorisant la fragmentation de l'industrie.

Dans la première section, je tente de quantifier les bénéfices économiques nets résultant d'une entente de libre-échange Canada-E.-U. La section subséquente considère les implications pour l'économie et l'indépendance politique du Canada, du contrôle et de la propriété étrangère (surtout américaine) de l'industrie dans l'éventualité du libre-échange entre nos deux pays. Dans la troisième section, l'accent est mis sur la position des ressources nationales canadiennes et la nécessité de maintenir une certaine flexibilité à leur égard et de maximiser les bénéfices de leur utilisation. Finalement, la dernière section souligne la nécessité d'élargir l'optique de nos préoccupations dans l'évaluation des alternatives de politiques commerciales s'offrant à la nation.

II — *Localisation industrielle, emploi, termes de l'échange*

Wonnacott affirme qu'un avantage majeur d'une entente de libre-échange Canada-E.-U., réside dans l'accroissement de l'emploi industriel au Canada et dans l'appréciation du dollar canadien — c'est-à-dire dans une amélioration des termes de l'échange en faveur du Canada. Cette éventualité devrait se réaliser si la demande américaine se déplace d'un tiers marché vers le Canada et si le Canada réalise des économies d'échelle et accroît sa compétitivité à travers la rationalisation de son industrie.

Examinons ces propositions de plus près. La première question qui vient à l'esprit est, « pourquoi les firmes américaines ou les autres firmes sous contrôle étranger, s'établiraient-elles au Canada pour servir le marché nord-américain alors que la plus grande partie de ce marché se trouve aux E.-U. ? ». Un certain nombre de raisons suggèrent qu'elles ne le feraient pas.

(1) Comme l'a signalé Wonnacott lui-même, les salaires canadiens moyens ont approximativement atteint la parité avec les salaires américains moyens. Par conséquent, l'argument principal traditionnellement invoqué en faveur d'une localisation accrue de firmes industrielles au Canada s'est grandement effrité. Même entre les deux régions adjacentes de l'Ontario et du Centre-Nord-Est américain où subsiste toujours une faible différence en faveur de l'Ontario, le mouvement industriel occasionné par une entente de libre-échange ne sera probablement pas très important. Les manufacturiers garderont sans doute à l'esprit, la vitesse à laquelle l'avantage salarial canadien s'est estompé au cours des dernières décennies, non seulement dans la production de l'auto-

mobile et de pièces automobiles (secteur où s'est produit une certaine rationalisation et où la productivité s'est considérablement accrue) mais également dans d'autres industries. Par conséquent, il est probable qu'ils ne baseront aucune décision d'investissement à moyen ou à long terme dans la région Centre-Nord-Est, sur la faible différence salariale actuelle. De plus, sachant que les syndicats américains (supposément internationaux) se préoccupent davantage de fournir des possibilités d'emploi à leurs membres américains, et que sans leur coopération la production dans ce marché beaucoup plus vaste risquerait d'être compromise, les industriels américains ne voudront pas produire davantage au Canada. D'autre part, la possibilité que l'entente de libre-échange puisse prendre fin à un moment donné constitue aussi une forme de dissuasion pour l'entrepreneur.

(2) Même si des économies d'échelle comparables à celles des Etats-Unis pouvaient être réalisées par la rationalisation, et que les taux d'intérêt canadiens étaient réduits à des niveaux comparables à ceux des Etats-Unis, aucun avantage, en termes de coût en capital, ne favoriserait une localisation au Canada. Et dans la mesure où nos climats plus froids nécessitent des structures plus élaborées, nos coûts de construction continueraient d'être plus élevés qu'aux Etats-Unis.

(3) Dans la mesure également où des expéditions par bateaux à destination des Etats-Unis seraient impliquées, nos fréquentes grèves dans les différents ports de la côte est et de la côte ouest devraient avoir pour effet d'inciter les manufacturiers américains à bien réfléchir aux avantages d'une localisation au Canada.

(4) On peut invoquer de bonnes raisons ayant trait aux services et à la rapidité des livraisons pour se localiser le plus près possible des grands marchés américains. Bien que la péninsule du Niagara soit plus rapprochée du grand marché américain que certains sites d'implantation américains actuels, la possibilité que l'entente de libre-échange prenne fin à un moment donné et le fait que les Etats-Unis utilisent souvent leur politique commerciale et leurs sociétés multinationales à des fins d'hégémonie politique pourront constituer des éléments susceptibles d'influencer les entrepreneurs en faveur d'une localisation aux E.-U.

(5) Aucune caractéristique technologique particulière n'aurait pour effet d'attirer les firmes américaines au Canada. Notre effort de recherche et de développement dans l'industrie est insignifiant. La production, bien souvent, prend place près du siège social, où l'effort de recherche et de développement a été effectué. En fait, jusqu'à ce que les lois canadiennes prohibent la production aux E.-U. de produits ayant pris une certaine avance technologique (bien qu'en nombre limité) dans des filiales canadiennes, même les recherches et les développements cana-

diens avaient tendance à être appliqués aux E.-U. Il est bien connu que 95 p.c. de tous les brevets canadiens sont détenus par des étrangers et près de 70 p.c. de ceux-ci, par des Américains. Par conséquent, on ne peut pas croire que la technologie canadienne aura quelque attrait significatif que ce soit pour les industriels américains.

(6) Notons que plusieurs études ont clairement montré que les firmes sous contrôle étranger importent une proportion plus grande de leurs achats totaux que ne le font les firmes sous contrôle canadien¹.

Les compagnies mères ou parentes ont déjà des fournisseurs éprouvés et bien connus dans leurs pays, quelquefois affiliés ou autrement, de sorte que les filiales peuvent acheter directement d'eux ou par l'entremise de la compagnie minimisant ainsi leurs coûts de recherche. Un accroissement du contrôle étranger de l'industrie canadienne aurait pour effet de renforcer cette tendance². Il est certain que cette tendance ne serait pas renversée par le libre-échange, car même si les fournisseurs canadiens accroissaient leur efficacité les importations, en contrepartie, bénéficieraient d'exemptions de tarifs.

En bref, dans une entente de libre-échange Canada-E.-U., il y a peu de raisons de croire que notre balance commerciale s'améliorerait significativement et élèverait les termes de l'échange en notre faveur. Pas plus, d'ailleurs, qu'il serait raisonnable de s'attendre à une expansion significative de l'emploi industriel. En effet, si des économies d'échelle substantielles étaient réalisées il en résulterait une diminution du travail par unité nécessaire pour réaliser les mêmes courses de production. Par conséquent, même si les exportations et les importations devaient s'accroître, mais que, pour les raisons indiquées ci-haut, le Canada ne pouvait enregistrer de gains commerciaux nets, le rapport moins élevé travail-production résultant d'un accroissement de l'efficacité se traduirait par une baisse de la demande nette de travail dans la fabrication à moins d'une reconversion importante de l'industrie canadienne en faveur de produits et de processus de fabrication à haute intensité de main-d'œuvre. Mais, comme nous le verrons ci-après, une concentration accrue de l'industrie dans ce type de production ne serait pas une bonne chose en soi.

Des études empiriques viennent confirmer qu'aucun gain majeur dans la balance commerciale du Canada ne résulterait d'une entente de libre-échange Canada-E.-U. Considérons l'Accord canado-américain de l'automobile. Si on ignore les quelques manufacturiers de pièces cana-

1. A.E. Safarian, *Foreign Ownership of Canadian Industry*, McGraw-Hill, Toronto, 1966, p. 295, aussi, B.W. Wilkinson, *Canada's International Trade: An Analysis of Recent Trends and Patterns*. Private Planning Association of Canada, Montréal, 1968, p. 145-150; Business International Corporation, *The Effects of U.S. Corporate Foreign Investment, 1960-1970*, Business International, New-York, 1973, pp. 4, 20-22.

2. Voir Section III pour des commentaires concernant la probabilité de cet accroissement.

diens, la propriété américaine prévaut dans l'ensemble de l'industrie automobile. Une certaine réduction du déficit canadien dans les pièces et les automobiles s'est opérée dans les années suivant immédiatement la conclusion de l'entente. Il a même été possible de réaliser un excédent commercial car les firmes impliquées ont dû respecter certaines garanties de production. Mais presque tous les investissements dans l'industrie automobile au cours des dernières années, particulièrement depuis que les E.-U. sont devenus plus préoccupés de leur balance commerciale, se sont effectués aux E.-U. En conséquence, le déficit canadien pour les pièces et les automobiles seulement s'établissait, en 1975, à 1.7 milliard de dollars³. Une faible partie de ce déficit peut être attribuable à des différences dans les taux de croissance des deux économies. Mais la tendance était déjà marquée avant même que cette divergence ne commence à se manifester.

Considérons aussi l'industrie des machines agricoles pour laquelle une entente de libre-échange Canada-E.-U. existe depuis 1944. Dans ce cas, le Canada devrait se trouver en meilleure position puisque l'un des plus importants manufacturiers de ce secteur est une firme canadienne de longue date. Notre déficit dans la machinerie agricole pour l'année 1975 se chiffre à 600 millions de dollars. Les importations dépassent également de beaucoup la production domestique.

Bien sûr, aucun de ces exemples ne donne d'indication sur le déficit commercial du secteur en l'absence de ces arrangements spéciaux⁴. Mais ils suggèrent que nous devrions être très prudents avant de prétendre que le Canada enregistrerait un surplus important dans son commerce et que les termes de l'échange le favoriseraient dans l'éventualité d'une entente de libre-échange Canada-E.-U.

Selon Wonnacott, une entente de libre-échange Canada-E.-U. permettrait également au Canada de faire valoir pleinement ses avantages comparatifs. Nous devons alors nous demander où se trouvent ces avantages comparatifs ?

Ce n'est certainement pas dans les produits à haute intensité de main-d'œuvre puisqu'ils sont le lieu privilégié des pays en voie de développement. Si le libre-échange Canada-E.-U. oriente une partie importante de la production canadienne dans cette direction, ce serait sans aucun doute un pas en arrière. Nous pourrions ultérieurement être

3. Statistique Canada, *Sommaire du Commerce Extérieur*, décembre 1975, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1976.

4. L'étude de David L. Emerson, *Problèmes de production et de localisation relatifs à l'Accord canado-américain de l'automobile*. Conseil Economique du Canada, 1975, fait mention de certaines études économétriques indiquant que jusqu'en 1969, l'Accord occasionna une amélioration substantielle dans la balance commerciale de ce secteur. Mais avec la volonté des Américains d'améliorer la situation de leur balance commerciale il est peu probable que des études similaires pour les années récentes montreraient des résultats aussi favorables.

obligés de nous raviser en raison de concessions commerciales accrues actuellement consenties aux pays en voie de développement (Le Conseil Economique du Canada dans son évaluation des possibilités de libre-échange semble être préoccupé de ce « double problème d'adaptation »)⁵.

Les avantages comparatifs du Canada semblent davantage reposer sur :

- (1) certains produits agricoles (dans la mesure où les politiques d'aide gouvernementales n'encourageront pas davantage l'inefficacité) ;
- (2) certains produits de la pêche (si jamais nous réussissons à moderniser et à rationaliser notre industrie), bien que ces deux lignes de produits soient exclues de l'étude de Wonnacott ;
- (3) les pâtes, le papier, certains produits du bois ;
- (4) les industries des ressources minérales (excluant le pétrole) et
- (5) la transformation plus poussée de telles ressources.

Au-delà de ces champs de spécialisation de base nous serions obligés de nous en remettre à certains types de machinerie et d'équipement reliés à la géographie du Canada (tels les auto-neige et l'équipement de communication), et notre dotation en ressources (tels la transformation du minerai, la fonderie et le raffinage ou la machinerie propre aux pâtes et papier). Sans doute, existe-t-il d'autres industries plus petites et d'autres lignes de produits où nous pouvons également produire à un niveau concurrentiel, mais en général il est loin d'être clair que nous devrions découvrir de nombreux avantages comparatifs dans la fabrication. Et, comme nous l'avons noté ci-haut, il n'existe aucun motif assez fort pour inciter les manufacturiers étrangers à s'établir au Canada.

Les études de Postner sont assez révélatrices sur ces questions. Il fait état des trois conclusions majeures émergeant de ses recherches⁶. Nous les reproduisons ici. Premièrement, en 1972, la base principale des avantages comparatifs internationaux du Canada était constituée de sa dotation en ressources naturelles, particulièrement les ressources non renouvelables. En outre, dans la décennie 1961-1970, une période de réduction progressive de la protection mondiale et canadienne⁷, les ressources naturelles non renouvelables devinrent de plus en plus importantes dans les exportations nettes du Canada et « une tendance nette permet de croire à l'accélération de ce phénomène »⁸. Deuxièmement, les exportations de produits manufacturés du Canada se distinguaient nettement des importations de même type par leur dépendance indi-

5. Voir Conseil Economique du Canada, *Au-delà des Frontières : Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, 1975.

6. H. Postner, *Factor Content of Canadian International Trade : An Input-Output Analysis*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975, pp. 123-126.

7. Bien que la protection effective dans certaines industries se soit accrue. Voir B. Wilkinson et K. Norrie, *Effective Protection and the Return to Capital*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975, pp. 41-53.

8. H. Postner, *op. cit.*, p. 123.

recte sur les ressources naturelles non renouvelables du Canada. Troisièmement, il semble que la suppression des tarifs canadiens et étrangers ne modifiera pas substantiellement la composition de l'éventail de produits pour lesquels le Canada détient actuellement un avantage comparatif.

Ces résultats suggèrent donc qu'il serait de rigueur de faire preuve d'une certaine prudence à l'endroit des promesses d'expansion de notre secteur manufacturier dans l'éventualité d'une entente de libre-échange Canada-E.-U.

D'autres questions relatives à la position de Wonnacott se doivent d'être soulevées ici. Premièrement, il admet que si les coûts nets du détournement d'échange⁹ vers les E.-U. sont assez importants, ils peuvent annuler les avantages d'une entente de libre-échange Canada-E.-U. C'est aussi l'idée maîtresse de l'analyse du professeur Roma Dauphin¹⁰. Mais puisque la plus grande partie de nos importations proviennent des E.-U., on peut penser qu'ils ne seront pas très importants. Toutefois, dans la mesure où les importations sont d'abord une fonction du degré élevé de la propriété américaine de l'industrie canadienne et donc de liens historiques particuliers plutôt que de la structure actuelle des coûts internationaux, la valeur de l'argument peut s'accroître. La pénétration accrue du marché américain par les Japonais suggère qu'ils peuvent fréquemment produire à des coûts moins élevés que ces derniers. Par conséquent, l'entrée dans une entente de libre-échange Canada-E.-U. pure signifierait pour le Canada, la perte d'une source d'importations très compétitives.

L'un des bénéfiques cités par Wonnacott concerne les revenus de la tarification recueillis actuellement par le Trésor américain, lesquels seraient retournés aux exportateurs canadiens faisant face à une demande américaine presque parfaitement élastique (p. 30). Il serait imprudent de trop miser sur cette possibilité. Environ 80-85 p.c. de nos exportations de produits finis sont couvertes par une entente de libre-échange, soit l'Accord canado-américain de l'automobile, l'entente sur la machinerie agricole ou l'entente canado-américain sur la défense (*Defence Sharing Agreement*). La ristourne sur les autres produits finis ne se chiffrera pas à plus de 135 à 150 millions de dollars. Et si le tarif américain actuel sur toutes les importations industrielles¹¹ soumises

9. C'est-à-dire le coût correspondant à l'achat chez un partenaire commercial dont les prix sont élevés en l'absence de tarif plutôt que l'achat chez un partenaire dont les prix seraient moins élevés en présence du tarif moins les bénéfices occasionnés par un changement dans la consommation et la production dans une nouvelle structure de prix.

10. Roma Dauphin, « *The Impact of Free Trade in Canada* », particulièrement le chapitre 2, manuscrit non publié.

11. I.e. : tous les produits couverts par la nomenclature tarifaire de Bruxelles, chapitre 25 à 99 inclusivement.

aux droits de douanes devenait un revenu pour le Canada, il s'agirait d'une somme d'environ 470 millions de dollars¹². Même en utilisant la partie étrangère actuelle des profits du secteur des mines et de la fabrication et en ne tenant pas compte de l'expansion probable de la propriété étrangère dans une entente de libre-échange, environ les deux tiers de ces revenus reviendraient à des succursales d'entreprises étrangères au Canada qui se partageraient entre les salaires, les dividendes et les surplus accumulés. Plus la proportion des revenus échéant aux dividendes et aux surplus accumulés serait grande, moins les travailleurs canadiens en bénéficieraient. Par conséquent, la ristourne revenant au Canada dans une entente de libre-échange ne constitue pas un argument de poids en faveur d'un tel arrangement.

III — *Implications, en termes de propriété étrangère, d'une libéralisation des échanges Canada-E.-U.*

Selon Wonnacott, nous n'avons pas à nous soucier de l'accroissement probable du degré de propriété étrangère de notre industrie (surtout entre les mains des Américains). Il reconnaît qu'à court terme la propriété étrangère peut s'accroître parce que dans le processus de la rationalisation du marché nord-américain, les firmes détenant un grand pouvoir financier et des réseaux de distribution bien établis pourront s'ajuster plus rapidement et supplanteront très rapidement les firmes à propriété canadienne. Il reconnaît aussi que beaucoup de bureaux canadiens de filiales américaines seront rapatriés aux Etats-Unis au cours du processus de rationalisation.

Mais il affirme qu'à long terme, le degré de propriété étrangère diminuera. Comme une plus grande efficacité sera réalisée dans l'industrie canadienne, la demande pour de nouveaux capitaux augmentera moins vite que la production alors que l'épargne domestique (i.e., l'offre de capitaux) augmentera à peu près aussi vite que la production ; ainsi, l'écart entre le demande et l'offre diminuera et nous aurons besoin de moins de capitaux étrangers. Le degré de propriété étrangère est alors censé diminuer.

Je supporte entièrement sa conclusion concernant le court terme. Il y a peu de doutes qu'à moins que le Canada ne prenne des mesures pour l'empêcher, la propriété étrangère, surtout américaine, de notre industrie augmentera. Mais les firmes sous contrôle étranger réalisent déjà environ 64 p.c. des profits du secteur de la fabrication et 75 p.c.

12. Basé sur les données préparées par le GATT pour le *Tokyo Round* en utilisant les tarifs de 1973 et le volume d'échanges de 1971.

des profits du secteur des mines¹³ (ou 68 p.c. et 84 p.c. respectivement, si on utilise un critère de 85 p.c. des actions votantes au lieu de 50 p.c. pour déterminer le contrôle). Si ces proportions doivent s'accroître significativement dans le court terme, alors à l'exception de quelques grandes firmes industrielles, toute la propriété et le contrôle du secteur de la fabrication et des mines seront dans des mains étrangères. Dans ces firmes majoritairement contrôlées par des étrangers, l'épargne peut être distribuée de diverses façons selon qu'on cherche à satisfaire les actionnaires, à tirer profit des différentes lois de l'impôt ou que l'on recherche de nouvelles occasions d'investissement ou selon d'autres considérations semblables. D'une part, on pourrait augmenter considérablement la part échéant aux dividendes — ce qui n'occasionnerait certainement pas de baisse de la propriété étrangère des secteurs manufacturier et minier. D'autre part, la portion des profits servant à grossir les surplus non distribués pourrait augmenter et de nouveaux investissements pourraient être effectués, accroissant ainsi la valeur absolue de la propriété étrangère de l'industrie canadienne¹⁴. Notons également que si on prend pour hypothèse que la tendance actuelle de nos institutions financières à ne prêter qu'aux compagnies les plus importantes et présentant le moins de risques se maintient dans l'avenir (ces compagnies sont habituellement à propriété étrangère) même les épargnes des Canadiens pourront être mobilisées pour financer un contrôle étranger accru des secteurs industriel et commercial de notre économie.

Et, bien sûr, plus le degré de propriété étrangère sera élevé plus les firmes étrangères feront des pressions sur nos gouvernements pour qu'ils n'essaient pas de remédier à cette situation.

Dans l'ensemble, Wonnacott considère le haut degré de propriété américaine de l'industrie canadienne comme quelque chose dont le Canada pourrait tirer partie : « Nous détenons leur capital amorti en otage ». En d'autres termes, si les Américains souhaitent mettre fin à une entente de libre-échange quelque temps après sa conclusion, le Canada pourrait taxer lourdement les filiales qui se trouvent sur son territoire. Il croit que notre pouvoir de taxation est tel que nous pour-

13. Il est approprié d'inclure le secteur des mines dans ce contexte en raison du grand nombre d'intégrations verticales entre les firmes de ce secteur et de celui de la fabrication. Également, il est à noter qu'un grand nombre de grandes compagnies engagées autant dans la fonte et le raffinage que l'extraction minière sont classées dans le secteur des mines plutôt que dans celui de la fabrication. Voir Statistique Canada, *Corporations and Labor Returns Act*, Partie I, Imprimeur de la Reine, 1974, p. 78, n° 1.

Faisons observer finalement que les négociations tarifaires du *Tokyo Round* classent tous les produits selon la nomenclature tarifaire de Bruxelles, chapitres 85-94, ce qui inclut aussi bien les minéraux bruts que les matériaux industriels.

14. Notons que les profits non distribués des succursales de firmes étrangères devraient être enregistrés comme « investissements étrangers directs » dans la comptabilité nationale. Voir B. Wonnacott, « The Canadian Balance of Payments », *Canadian Perspectives in Economics*, Toronto, Collier Macmillan Canada Ltd., 1973.

rions causer plus de tort aux E.-U. qu'ils ne le pourraient en recommençant à taxer nos produits parce que, dans le court terme, les firmes américaines ne pourraient pas se relocaliser alors que le Canada pourrait, de son côté, trouver assez rapidement d'autres marchés pour ses produits.

Je trouve ce point de vue difficile à soutenir. Wonnacott prend comme base de son analyse que les E.-U. constituent un marché naturel et presque unique pour les produits canadiens et que c'est vers ce marché que nous devons nous tourner pour accroître nos ventes et nos économies d'échelle. Dans une entente de libre-échange Canada-E.-U. conclue pour une durée de quelques années, la proportion actuelle de 70 p.c. de notre commerce industriel et de 40 p.c. de toutes nos exportations de *produits finis* avec les E.-U. augmenterait encore plus. Ainsi, si l'accès au marché américain devenait maintenant limité en raison de quelque stratégie américaine que ce soit, où trouverons-nous les marchés pour nos produits ? De plus, puisque la plus grande partie de la propriété de l'industrie serait détenue par des étrangers — particulièrement des Américains — les compagnies mères réduiraient-elles leurs propres exportations à un tiers-pays pour permettre à leurs filiales canadiennes d'exporter et ainsi continuer d'opérer à pleine capacité — particulièrement si nous essayons de les taxer lourdement (davantage que ne l'est la compagnie mère) et ainsi réduire leurs profits sur de telles exportations ? La réponse est claire : « non, elles ne le feraient pas ! ». Elles procéderaient probablement à une fermeture de leurs usines canadiennes ou réduiraient leur production canadienne (et l'emploi) pour approvisionner tout au plus le marché canadien. De telles pratiques n'occasionneraient pas de pertes très substantielles pour des entreprises multinationales. Puisqu'à ce moment-là, l'entente de libre-échange aurait été en vigueur depuis quelques années, les dépenses en capital auraient déjà été amorties et même largement recouvrées. De plus, puisqu'une entente de libre-échange prévoirait sans doute un délai de plusieurs années pour permettre aux partenaires d'y mettre fin, les compagnies mères auraient amplement le temps d'épuiser leurs investissements au Canada et de drainer les profits aux États-Unis. Par conséquent, il semble évident que si les E.-U. choisissaient de mettre fin à l'entente de libre-échange les difficultés et les coûts encourus à court terme par le Canada dépasseraient de beaucoup les coûts qu'ils pourraient infliger aux E.-U. par l'entremise de son pouvoir de taxation.

Par conséquent, le résultat le plus probable de l'annonce d'intention des E.-U. de mettre fin à l'entente de libre-échange serait un voyage prématuré des autorités canadiennes à Washington, chapeaux en mains, prêtes à faire toutes sortes de concessions pour éviter les résultats déplorables qu'elle pourrait avoir sur notre balance des paiements. Ceux qui voudraient me taxer d'irréalisme peuvent se rappeler les importantes représentations du Canada à l'occasion de l'imposition, pour la pre-

mière fois, de la taxe d'égalisation des taux d'intérêt qui aurait élevé les coûts d'emprunt du Canada de seulement 1 p.c. La réaction canadienne a frisé l'hystérie, bien que l'effet net de cette taxe sur le Canada, si nous n'en avons pas été exemptés, aurait probablement été positif. Quelques années plus tard, au début de 1968, les fonctionnaires canadiens ont eu le même type de réaction alors que les E.-U. décidèrent de restreindre quelque peu leurs investissements directs au Canada et ailleurs. La restriction envisagée, dans la mesure où elle aurait affecté le Canada, n'aurait pas été très importante, mais notre réaction officielle fut tout de même entièrement disproportionnée ¹⁵.

Wonnacott suggère également que le Canada pourrait aussi utiliser son pouvoir de taxation sur l'investissement étranger direct détenu en « otage » pour en arriver finalement à le réduire. Selon moi, c'est également un vœu pieux ». Supposons qu'après la mise en œuvre d'une entente de libre-échange le Canada décide d'augmenter les taxes sur les succursales américaines ou sur celles d'autres pays dans le but de réduire le degré de propriété étrangère de son industrie. Il est peu probable que le gouvernement américain accepte passivement cette mesure. Je pense qu'à titre de réponse, il menacerait de mettre fin à l'entente. Le Canada reviserait sans doute ses positions pour les raisons indiquées précédemment. Si nous n'avons pas déjà réduit le degré de propriété étrangère de notre industrie au moment où une entente de libre-échange entrera en vigueur, nous aurons peu d'occasions de le faire par la suite.

Wonnacott croit que notre dépendance et notre vulnérabilité aux politiques américaines seront réduites dans une entente de libre-échange Canada-E.-U. Il pense que notre vulnérabilité face à des lois américaines anti-dumping plus strictes, à des changements dans l'interprétation américaine en regard des tarifs à appliquer et à d'autres mesures américaines pour corriger la situation de leur balance des paiements ou améliorer celle de l'emploi, sera réduite dans une entente de libre-échange Canada-E.-U. En réponse à ceci, on peut se rappeler que l'appartenance à l'Association européenne de Libre-Echange (A.E.L.E.) n'a pas empêché le R.-U. d'imposer au besoin des « surcharges » sur les importations en provenance des autres pays membres. Cependant, permettez-moi de répéter que les E.-U. auraient peu à perdre en mettant fin à l'entente, en partie ou dans sa totalité, beaucoup moins que le Canada. En fait, il serait à leur avantage qu'ils laissent planer des doutes à cet effet pour obtenir ce qu'ils désirent du Canada dans des domaines non couverts par l'entente — tel qu'un accès plus libre aux ressources en eau du Canada, par exemple. Notre degré de vulnérabilité pourrait être réduit sur un certain nombre de petites choses mais sur les grandes questions, il serait accru.

15. *Ibid.*

Wonnacott affirme que le pire qui puisse arriver est qu'avec la fin d'une entente de libre-échange la clause de la nation la plus favorisée soit remise en vigueur laissant au Canada un bien-être accru en raison des économies d'échelle déjà réalisées. Mais tel que nous l'avons déjà souligné, si le degré de propriété américaine de notre industrie s'accroît et si la proportion de notre commerce avec les E.-U. augmente, notre dépendance économique sera beaucoup plus grande.

En bref, quand une entente de libre-échange Canada-E.-U. aura été mise en œuvre, qu'elle soit ultérieurement abrogée ou non, une plus grande proportion des décisions d'investissements dans l'industrie canadienne sera prise dans des sièges sociaux américains. Les décisions touchant les exportations canadiennes aux E.-U. et vers les marchés de tiers pays ou encore les importations, l'emploi, la recherche et le développement, et les flux de dividendes seront presque toutes prises dans les conseils d'administration d'entreprises situées au sud du 49^e parallèle, comme cela s'est produit dans le cadre de l'Accord canado-américain de l'automobile. Et en fait, notre marge de manœuvre actuelle dans nos taux d'impôt sur le revenu des compagnies sera davantage réduite car le niveau de taxation deviendra un déterminant majeur du commerce et de la localisation industrielle après la suppression des tarifs¹⁶. Notre dépendance économique accrue envers les E.-U. et la possibilité de leur déplaire par suite d'actions unilatérales entreprises dans d'autres domaines placera des contraintes additionnelles sur notre indépendance politique, sociale et culturelle¹⁷. Par exemple, nous pourrions avoir moins de latitude pour réduire les entrées de magazines ou d'émissions de télévision américaines si nous le désirons, ou moins de contrôle sur les mouvements des pétroliers américains dans l'Arctique, ou une proportion plus grande de nos fonds électoraux pourrait provenir de filiales de firmes américaines et, par conséquent, elles seraient à même de présider dans une plus large mesure aux destinées du Canada¹⁸.

Lorsqu'on considère la question de l'indépendance économique et politique, on donne presque toujours comme exemple la zone européenne de libre-échange. Ou mieux encore actuellement, l'accès « libre » de la Suède à la C.E.E. (voir Wonnacott, chapitre 12). Considérons cette dernière situation. Tout comme pour le commerce canadien avec

16. Voir J. Melvin, *The Tax Structure and Canadian Trade*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975. Melvin recommande l'abolition de l'impôt sur le revenu des compagnies et son remplacement éventuel par une taxe sur la valeur ajoutée.

17. Pour un point de vue opposé, voir Peyton V. Lyon, *Canada-United States Free Trade and Canadian Independence*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975. Son analyse ne semble pas très convaincante.

18. Que des firmes canadiennes influencent les politiques gouvernementales à travers leurs contributions aux caisses électORALES ne m'apparaît pas une idée plus attrayante. Je préférerais voir les élections financées à même les coffres du gouvernement à partir des revenus généraux de taxation.

les E.-U., environ 70 p.c. du commerce de la Suède se fait avec la C.E.E. et la population de la Suède est très faible si on la compare à celle de la C.E.E. Mais la Suède a, par le passé, limité les investissements étrangers en particulier dans les secteurs de ses ressources. Elle a aussi limité les exportations de capital, encouragé la modernisation de ses structures, la recherche et le développement et la rationalisation de son industrie. Par conséquent, la Suède détenait déjà de grandes firmes technologiquement avancées capables d'une concurrence de calibre international avant d'entrer dans une entente de libre-échange avec la C.E.E. Au surplus, la Suède n'a pas à s'accommoder que d'un seul gouvernement, très fort, responsable à la fois pour son économie interne et l'économie internationale, et les objectifs politiques, sociaux et culturels de sa communauté. La C.E.E. est un ensemble d'Etats avec des traditions, des priorités et des objectifs culturels différents. Wonnacott affirme que dans une entente de libre-échange Canada-E.-U., nous serions en meilleure position face aux E.-U. que la Suède ne l'est face à la C.E.E., car il serait plus facile aux usines canadiennes de se rationaliser et d'obtenir des marchés aux E.-U. et les firmes américaines seraient « prisonnières » au Canada. Il croit également que le Canada pourrait s'allier certaines régions des E.-U. ou certains groupements d'intérêts comme la Suède peut le faire avec les pays de la C.E.E. Mais tous ces jugements ignorent les questions économiques et politiques que j'ai soulevées plus tôt en regard de la propriété étrangère et de l'utilisation par les E.-U. de son commerce international et de ses entreprises multinationales dans le but de maintenir et étendre son hégémonie et la politique internationale.

Wonnacott croit que la demande américaine croissante pour nos ressources naturelles constitue notre arme ultime et un pouvoir de négociation garantissant que les E.-U. n'entreprendront pas d'actions unilatérales pour réduire les exportations que nous leur faisons parvenir quand une entente de libre-échange aura été conclue. Quel est le degré de réalisme de cette proposition ? Supposons que nous connaissions, ou que nous nous attendions à ce qu'un déficit important de la balance des paiements se produise par suite d'une réduction forcée de nos exportations de produits manufacturés aux E.-U. Comment pourrions-nous nous offrir le luxe de réduire nos exportations de ressources naturelles et de financer en même temps de hauts niveaux d'importation ? Un accroissement massif des entrées de capitaux ou une réduction massive de la valeur du dollar canadien serait nécessaire pour nous permettre de survivre économiquement. Ou peut-être certains verraient-ils dans l'union politique l'alternative du moindre coût ? Cette question m'amène à mon prochain sujet de préoccupation.

IV — *Les ressources naturelles du Canada*

La situation des ressources mondiales s'est rapidement modifiée et continuera de le faire. Que nous soyons très près ou non d'une pénurie de ressources, il reste que la plupart des analystes conviendraient que la valeur des ressources non renouvelables augmente d'une façon soutenue.

Le Canada devrait tenter de maximiser les bénéfices de sa dotation en ressources à la fois en négociant avec d'autres nations riches les termes d'échange et en s'assurant les rentes d'un monopoleur face aux producteurs dont la plupart sont des entreprises multinationales¹⁹. Dans ce contexte, des ententes à long terme emprisonnant nos prix ou notre mise en marché dans une entente de libre-échange avec les E.-U. ne seraient pas économiquement très avantageuses. Nous ne devrions pas dédaigner l'éventualité de faire partie d'un cartel de producteurs. Les riches nations industrielles et les entreprises multinationales ont, pendant des années, soulevé les nations productrices de ressources les unes contre les autres. L'O.P.E.P. a démontré que les détenteurs de ressources, réunis en cartel, peuvent faire tourner les situations à leur avantage. D'autres cartels de ce type se développent, tel celui du cuivre. Nous pourrions aussi considérer l'opportunité de développer des conglomerats à l'exportation, compagnies ou agences gouvernementales, pour disposer de nos ressources même si de nouveaux cartels ne voyaient pas le jour. Autrement, il est très probable que le bénéfice net du Canada ne soit pas maximisé car les prix et les quantités à l'exportation sont contrôlés par des entreprises multinationales et les firmes canadiennes doivent négocier avec elles ou avec leurs gouvernements. Les cartels et les conglomerats peuvent ne pas trouver bonne audience auprès de certains analystes. Mais la théorie du *second best* nous enseigne que lorsque des monopoles ou des oligopoles sont présents dans le système économique mondial — comme c'est le cas aujourd'hui — rien ne garantit qu'une nation se comportant en « concurrent parfait » maximise son bien-être général²⁰. Notons aussi que le Canada doit négocier sur une base nationale lorsqu'il transige avec certains pays communistes et certains Etats de l'Amérique du Sud, du Moyen-Orient ou de l'Afrique. Que nous adoptions

19. Nous pourrions vouloir par la suite distribuer les gains réalisés aux pays en voie de développement mais il n'est pas nécessaire que nous envisagions cette éventualité ici. Nous nous préoccupons seulement de nous assurer que le gain initial est maximisé.

20. Même l'article de R. Lipsey et K. Lancaster, « The General Theory of Second Best », *Review of Economic Studies*, 24 (1), 1956-57 de même que celui de H. Kuriva, « The Theory of Second Best », *Journal of Kobe Commercial College*, 42, 1961, ne suggèrent pas qu'un changement tendant vers la concurrence parfaite améliorerait nécessairement le bien-être général. Et s'il existe des liens d'interdépendance ou des effets externes entre les agents du système, nous revenons à la conclusion originale de Lipsey-Lancaster à l'effet que si une seule condition de l'efficacité de Pareto n'est pas réalisée, alors la réalisation de l'optimum nécessite le déplacement des conditions de Pareto dans toute l'économie. Pour une revue de ces questions, voir Akira Takayama, *International Trade*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., Toronto, 1972, pp. 472-492.

les mêmes méthodes pour l'ensemble de nos ressources naturelles constituerait donc une simple extension de ce que nous faisons actuellement.

Wonnacott affirme que discuter de l'éventualité d'une association à des cartels de producteurs de ressources n'est pas approprié pour l'étude des objectifs futurs de la politique commerciale du Canada. Il m'apparaît difficile de soutenir ce point de vue. Il a reconnu que du côté de la fabrication, les E.-U. ne retireraient que des bénéfices marginaux d'une entente de libre-échange Canada-E.-U. Il est donc probable que les E.-U. souhaiteraient que le Canada engage ses ressources naturelles dans une entente totale de libre-échange. Si le Canada croit, à tort, qu'une entente de libre-échange constitue une espèce de panacée pouvant pallier toutes les défaillances de son secteur manufacturier et que c'est la seule alternative, il est probable qu'il accepte de trop engager son secteur des ressources dans l'espoir de gains probables, mais incertains, dans son secteur manufacturier. Le Canada ne serait donc pas sage d'écarter trop tôt la possibilité de se joindre à un cartel de producteurs, de développer des agences de mise en marché pour se lancer avec précipitation dans la négociation d'une entente de libre-échange industriel avec les E.-U.

V — *La nécessité d'une vision plus globale*

Pour résumer mes commentaires précédents, disons que les bénéfices nets d'une entente de libre-échange Canada-E.-U. ne seront probablement pas aussi grands que le suggère l'étude de Wonnacott. Et lorsqu'on considère ses coûts en termes de perte d'indépendance économique et politique on voit clairement qu'il ne serait pas sage de négocier avec précipitation pour tenter de le conclure. Même si le présent *round* de négociations de Tokyo ne résultait pas en des réductions substantielles des barrières tarifaires et non tarifaires il ne serait pas sage que nous nous précipitions dans de telles négociations. Que des actions soient prises pour rationaliser notre industrie, encourager les fusions entre les firmes canadiennes, réduire les tarifs et la valeur du dollar canadien serait, à mon sens, beaucoup plus approprié présentement.

Ceci m'amène à mon observation finale. Nous ne pouvons pas étudier les effets d'une politique commerciale sans lui adjoindre son contexte. Nous devons en effet considérer la situation de notre balance des paiements et notre position d'endettement international massif. Wonnacott croit qu'un taux de change fluctuant suffirait à équilibrer notre balance commerciale. Il reconnaît, toutefois, dans une note de bas de page, qu'un surplus pourrait devenir nécessaire pour payer les intérêts sur notre dette ou pour réduire notre position d'endettement net. Mais il ne pousse pas plus loin son analyse.

Il me semble que quelle que soit l'option commerciale que nous choisissons nous pourrions devoir fixer la valeur de notre dollar à un taux nous permettant de réaliser un surplus. Nous ne devrions pas accepter d'équilibrer notre commerce avec les E.-U. comme ils le souhaiteraient probablement. Par conséquent, alors que notre surplus commercial prendra une certaine expansion nous devrions prendre des mesures pour stimuler nos investissements à l'étranger, restreindre les entrées de capitaux et réduire notre dette à long terme plutôt que de laisser nos réserves s'accumuler inutilement. Certains pourront voir d'un mauvais œil l'idée d'influencer les flux de capitaux mais il faut considérer que nos institutions le font déjà, et pas toujours dans l'intérêt à long terme du Canada. Il est généralement admis qu'il est souhaitable de régulariser les flux internationaux de main-d'œuvre et d'imposer des restrictions à l'immigration si le chômage est élevé. Pourquoi devrions-nous traiter le capital d'une façon si différente ? Finalement, notons que la théorie nous enseigne que dans une entente de libre-échange pour les produits, les capitaux ne doivent pas nécessairement circuler librement.

Certains pourront penser que notre dollar sera sous-évalué si nous le fixons de façon à susciter un surplus commercial important. Mais si nous considérons aussi les flux de capitaux à long terme nous devons alors considérer toute la balance des paiements. Il n'est généralement pas considéré que le dollar américain est sous-évalué lorsqu'il est fixé de manière à susciter un surplus au niveau des comptes courants pour financer des sorties substantielles de capitaux à long terme. Pourquoi devrions-nous utiliser un critère différent lorsque nous considérons le dollar canadien ?

Un autre ensemble de questions que l'on se doit d'introduire dans la discussion des options de politique commerciale est lié au protectionnisme provincial. Par exemple, lorsque les gouvernements provinciaux exigent qu'une entreprise ait une usine dans la province si elle veut se prévaloir de certains contrats gouvernementaux, ils contribuent à accroître la fragmentation des firmes et à réduire leur aptitude à réaliser des coûts compétitifs sur les marchés internationaux. A moins qu'on puisse résoudre ce problème, le libre-échange avec les E.-U. ou avec d'autres pays ne produira pas un secteur manufacturier vigoureux au Canada. Je ne trouve pas trace de ces préoccupations dans l'étude de Wonnacott.

B.W. WILKINSON,
Université de l'Alberta.