Document généré le 16 avr. 2024 08:00

Études internationales

Politique commerciale canadienne : d'un protectionnisme pragmatique au système de préférence britannique et à l'ALENA

Canadian Trade Policy: From Pragmatic Protectionism to BritishPreference to NAFTA

Emmanuel Nyahoho

Volume 27, numéro 4, 1996

URI : https://id.erudit.org/iderudit/703664ar
DOI : https://doi.org/10.7202/703664ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Nyahoho, E. (1996). Politique commerciale canadienne : d'un protectionnisme pragmatique au système de préférence britannique et à l'ALENA. *Études internationales*, *27*(4), 795–825. https://doi.org/10.7202/703664ar

Résumé de l'article

Canadian trade policy is largely one 0} compromise between the interests 0} Us main partners and a constant search for improved access to foreign markets. The establishment 0} GATT permitted the Canadian government to multilaterally pursue the principle of free trade on a basis of non-discrimination. Nevertheless, this policy 0} market diversification conflicted with three economic events, namely : entry of United Kingdom to the EEC, the breakdown of the Bretton Woods System, and the emergence of protectionism in the United States. Canada has decided to sign the FTA in 1989 with the United States, which now is extended to include Mexico. This regional block, similar to the EEC, does not signify the limits of a Worldwide utopia, but is very well a step toward market globalisation.

Tous droits réservés © Études internationales, 1996

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 en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

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.

https://www.erudit.org/fr/

Politique commerciale canadienne : d'un protectionnisme pragmatique au système de préférence britannique et à l'ALÉNA

Emmanuel NYAHOHO*

ABSTRACT — Canadian Trade Policy: From Pragmatic Protectionism to British Preference to NAFTA

Canadian trade policy is largely one of compromise between the interests of its main partners and a constant search for improved access to foreign markets. The establishment of GATT permitted the Canadian government to multilaterally pursue the principle of free trade on a basis of non-discrimination. Nevertheless, this policy of market diversification conflicted with three economic events, namely: entry of United Kingdom to the EEC, the breakdown of the Bretton Woods system, and the emergence of protectionism in the United States. Canada has decided to sign the FTA in 1989 with the United States, which now is extended to include Mexico. This regional block, similar to the EEC, does not signify the limits of a worldwide utopia, but is very well a step toward market globalisation.

Le sujet de « politique commerciale » ne manque pas d'intérêt pour un pays comme le Canada dont l'économie demeure largement ouverte. Lors de l'élection fédérale de novembre 1988, les Canadiens ont démontré leur sensibilité aux retombées effectives et mesurables du traité de libre-échange que leur gouvernement s'apprêtait à signer avec les États-Unis. Ce n'est d'ailleurs pas la première tentative de rapprochement des deux pays de l'Amérique du Nord. Mais à la différence des propositions de traités du début du siècle, celles des années 80 s'inscrivent dans une conjoncture économique laissant peu d'options véritables au Canada. On a plutôt l'impression que le long chemin de « continentalisation » des marchés devrait aboutir, autrement le rêve de prospérité économique, particulièrement pour les Canadiens, verrait sa réalisation repoussée indéfiniment.

Au cours du vote parlementaire du 27 mai 1993 sur l'ALÉNA, adopté par 140 voix contre 124, Michael Wilson, ministre du Commerce international, a véhémentement déclaré : « Ceci est une stratégie sûre pour la croissance et pour l'amélioration du niveau de vie des Canadiens. » Et le leader néo-démocrate Audrey McLaughlin de répliquer : « Ceci est une vente du Canada ! »

* *Professeur à l'École nationale d'administration publique, Université du Québec, Montréal.*

Revue Études internationales, volume XXVII, n° 4, décembre 1996

Certes, il n'y a pas que des questions économiques qui dominent les relations internationales du Canada. D'autres sujets aussi brûlants, tels la protection de l'environnement, la sécurité territoriale, les droits de la personne... ont acquis avec le temps une importance tout aussi marquée. Cependant, l'ampleur et la forte concentration géographique des exportations et des importations du Canada rendent les politiques de régulation macro-économique très dépendantes de celles des partenaires commerciaux. Ainsi donc, la politique commerciale a toujours été au centre de bien des débats du gouvernement canadien.

Aux questions problématiques d'économie de marché, de concurrence et de libéralisation dans un cadre bilatéral ou multilatéral s'ajoutent celles de la préservation de l'identité et de la culture canadiennes. C'est dans ce contexte qu'il nous semble utile de retracer l'évolution de la politique commerciale au Canada afin de préciser les enjeux pour la décennie en cours. Comme il vient d'être souligné, le sujet de la politique commerciale a fait, au Canada, l'objet d'une attention suivie tant dans les milieux politiques que dans le milieu académique. De nombreux livres ou articles ont été publiés, dont : Annett, Bernier et Binette, Conseil économique du Canada, Cutler et Zacher, Finlayson, Globerman, Hay, Hunter, Stone, Wilkinson, Young[1]... pour ne citer que ceux-là. De l'ensemble des auteurs ayant traité le sujet, Annett se distingue par sa description exhaustive du système de préférence britannique de l'époque du Dominion, tandis que Cutler-Zacher et Stone se concentrent sur la position canadienne et le GATT. Aussi, Bernier et Binette expliquent le degré et le champ de participation des provinces canadiennes dans le processus de détermination des politiques commerciales. Toutefois, malgré l'abondance de la littérature, on observe que chacun des auteurs ne se concentre que sur un aspect ou une période particulière. Il y a donc un besoin de rassembler et d'analyser les informations pertinentes, éparpillées ici et là, afin d'obtenir un suivi logique et intertemporel dans le but de faciliter la compréhension de ce vaste sujet. Tel est l'objet de cette étude subdivisée en trois sections.

1. Douglas Rudyard ANNETT, *British Preference in Canadian Commercial Policy*, Toronto, The Ryerson Press, 1948 ; Ivan BERNIER et André BINETTE, *Les provinces canadiennes et le commerce international*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1988 ; CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Au-delà des frontières*, Ottawa, Information Canada, 1976 ; Claire CUTLER et Mark W. ZACHER (dir.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, Vancouver, UBC Press, 1992 ; Jock A. FINLAYSON, « La politique économique internationale du Canada : contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes », *in* Denis STAIRS et Gilbert R. WINHAM, *Le Canada et le milieu politico-économique international*, Commission Royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985 ; Steven GLOBERMAN, « Canada's Foreign Investment Review Agency and the Direct Foreign Investment Review Process in Canada », *Administration Publique du Canada*, XXVII, automne 1984 ; Keith HAY, « Canada's Trade Policy in the 80s », *International Perspective*, July/August 1982 ; W. T. HUNTER, « Toward Free Trade : The Dilemma of Canadian Trade Policy », *Revue d'études canadiennes*, I, printemps, 1988 ; Frank STONE, *Canada, the GATT and the International Trade System*, The Institute for Research on Public Policy, 1984 ; Bruce W. WILKINSON, « Canada-US Free Trade and Some Options », *Analyse de Politiques*, VIII, octobre 1982 ; T. H. YOUNG, *La politique commerciale du Canada*, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, Ottawa, 1957.

La première section présente brièvement certains paramètres qui façonnent l'orientation de la politique commerciale canadienne. La deuxième expose les termes spécifiques de cette politique tout en mettant en relief les objectifs recherchés, les positions de négociation au sein du GATT et surtout l'évolution des traités avec les États-Unis. Enfin, la dernière situe les réalités d'aujourd'hui et débouche sur les résultats des négociations de l'*Uruguay Round*, ainsi que sur leurs conséquences d'ajustement.

I – Les grands paramètres de détermination de la politique commerciale

Dans son article, Finlayson précise que malgré un trait commun à toutes les sociétés, c'est-à-dire la recherche d'un commerce équilibré, il y a des différences explicatives de leur politique économique internationale[2]. Ces différences trouvent leur origine dans le système politique (démocratie parlementaire, république...) qui peut être aussi unitaire ou fédéral, dans la place de l'État dans l'économie et, surtout, dans le rôle actif des groupes de pression[3]. À cet égard, le cas du Canada est tout à fait intéressant à examiner. Relevons quelques chapitres de l'histoire.

A — Le mécanisme de prise de décision et les acteurs en jeu

Les rivalités coloniales européennes en Amérique du Nord ont été servies par deux événements majeurs : la déclaration d'indépendance des États-Unis en 1783 et la Révolution française de 1789. Toutefois, il faudra attendre jusqu'en 1867 pour que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique consacre légalement la constitution du Canada. Dès lors, le nouveau gouvernement cherchera à exercer ses pouvoirs de taxation, dont les tarifs douaniers, mais il trouvera sur son chemin la puissance coloniale du Royaume-Uni, faisant face à une autorité qu'il ne pourra contourner qu'après la guerre. Bien que l'article 121 de la loi constitutionnelle de 1867 interdise les barrières douanières entre les provinces et que l'article 122 réserve au Parlement fédéral le droit d'imposer des droits de douane aux importations, il semble, d'après Bernier et Binette,

> qu'il subsiste une ambiguïté constitutionnelle quant à l'étendue des pouvoirs exécutifs des gouvernements provinciaux lorsque l'exercice de ces pouvoirs peut avoir une incidence importante sur le commerce extérieur. On peut penser ici à cinq catégories de pouvoirs : le pouvoir de dépenser à l'extérieur de la province, le pouvoir de décider de l'affectation conditionnelle de crédits publics au moyen d'un contrat, le pouvoir de l'État propriétaire de réglementer l'usage et la disposition de ses biens,

2. J. FINLAYSON, *op.cit.*
3. Gilbert R. WINHAM, « Bureaucraties Politics and Canadian Trade Negotiation », *International Journal*, XXXIV, Winter 1979, examine particulièrement le rôle de la bureaucratie dans le processus décisionnel des politiques commerciales canadiennes.

> le pouvoir de l'État de s'engager lui-même, ou par une de ses émanations, dans le commerce extérieur ou dans les mouvements de capitaux associés au commerce extérieur, ainsi que le pouvoir de conclure des ententes internationales avec des États étrangers ou des organisations internationales, ententes dont le caractère se rapproche de celui d'un traité.

On ne devrait pas s'attendre à ce qu'un amendement constitutionnel quelconque puisse mettre fin à cette ambiguïté de sorte que les provinces non seulement démontrent leur engagement à l'étranger, mais aussi ont leur mot à dire dans la détermination des politiques commerciales du fédéral, d'autant plus que celles-ci ne manquent pas d'avoir des incidences régionales. Outre cette spécificité constitutionnelle, il faut également tenir compte des autres groupes de pression dont, notamment, les associations sectorielles, le milieu universitaire et le monde syndical.

Finlayson rapporte que :

> les manufacturiers font traditionnellement montre de méfiance à l'égard du libre-échange et l'AMC (Association des manufacturiers canadiens) a souvent mis en garde le gouvernement contre une plus grande libéralisation des échanges dans son secteur. Récemment, toutefois, le point de vue des industries manufacturières a évolué en faveur de l'instauration du libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

En fait, parmi les opposants au traité de 1911 entre le gouvernement américain et celui de Laurier figurent les manufacturiers canadiens, dont particulièrement les filiales américaines[4]. Il existe plusieurs autres associations industrielles au Canada possédant des perceptions différentes sur le libre-échange. En général, les associations offrant des produits de base où le Canada semble disposer d'avantages compétitifs (pâtes et papier, bois, mines...) recherchent un meilleur accès aux marchés étrangers en échange de l'ouverture du marché canadien, alors que les associations dans des secteurs tels que le textile, la chaussure, les produits laitiers, les fruits et légumes... affichent clairement leur position protectionniste. Quant aux syndicats, l'idée du libre-échange leur cause davantage de problèmes ; voici des propos assez illustratifs tenus par la Coalition québécoise des négociations trilatérales (CQNT)

> Chez nous, nos gens d'affaires, tels de véritables aventuriers, pour ne pas dire des kamikazes dans certains cas, ont embarqué dans le bateau du libre-échange canado-américain avec un enthousiasme qui contrastait singulièrement avec la prudence qu'ils affichent aujourd'hui à la veille d'une extension de l'Accord au Mexique. Nos héros sont-ils fatigués? Chose certaine, plusieurs rament très fort actuellement tandis que d'autres, nombreux, ont été emportés dans la tourmente. En témoignent les faillites en cascade, les centaines de milliers de pertes d'emplois et la dégradation accélérée de notre secteur manufacturier. Comment expliquer une telle témérité, une telle frénésie envers un projet qui comportait autant de

4. Richard POMFRET, *The Economic Development of Canada*, Nelson Canada, 1989.

> risques sinon par la foi aveugle qui s'empare des milieux d'affaires lorsqu'il est question de libre marché? Où s'en va-t-on avec le libre-échange? Même nos gouvernements semblent déboussolés[5]... »

Bien sûr, la Coalition ne se considère nullement protectionniste et poursuit le noble objectif d'intégrer la dimension sociale dans les traités du libre-échange[6]. Mais, il se trouve qu'aucun traité ne contient suffisamment de mesures d'adaptation susceptibles de rallier l'accord de tous. Le Congrès du travail du Canada, selon Finlayson, s'est déclaré à plusieurs reprises favorable au principe du libre-échange, mais évite de se commettre davantage à cause des sentiments protectionnistes de nombre de ses syndicats affiliés au secteur manufacturier.

Il convient maintenant de s'attarder sur les réactions du milieu universitaire. D'abord, dès le début de la seconde moitié du XVIII[e] siècle, on assiste à une démonstration rigoureuse des effets bénéfiques du libre-échange grâce aux travaux des économistes classiques (David Ricardo, Jean-Baptiste Say, Adam Smith...). Cette nouvelle pensée économique, issue du milieu universitaire, a considérablement influencé les politiques commerciales du Royaume-Uni, superpuissance de l'époque, qui dès lors s'engage dans une politique d'ouverture des marchés. Au Canada, le développement des programmes et des recherches dans le domaine économique n'a véritablement pris son envol qu'à partir de 1900[7]. Entre 1920 et 1950, le centre de formation économique reste confiné à l'axe Toronto-Kingston-Montréal. Des Canadiens ne tarderont pas à se faire connaître au niveau mondial par leurs excellents travaux sur la théorie du commerce international et plus particulièrement sur les unions douanières. Après analyse de la contribution canadienne depuis les années 60, Wonnacott identifie des personnalités reconnues au niveau international dont, entre autres :

> Murray Kemp, pour sa vaste contribution, dans le domaine des unions douanières ; Stefan Stykolt et Harry Eastman pour leurs travaux de pionniers sur les tarifs et la structure du marché domestique ; John Whalley, parce que son estimation en équilibre général tient compte à la fois des tarifs domestiques et étrangers et aussi à cause de sa capacité à communiquer avec les décideurs politiques ; Richard Harris pour les mêmes raisons en plus de son aptitude à formuler des modèles qui tiennent compte des économies d'échelle et de la concurrence imparfaite ; James Markusen, James Melvin et plus tard James Brander et Barbara Spencer pour leurs contributions en incorporant les économies

5. Nous invitons le lecteur à prendre conscience du ton employé dans cette citation.
6. Cette coalition regroupe les organismes suivants : CSN (Confédération des syndicats nationaux), FTQ (Fédération des travailleurs du Québec), CEQ (Centrale des enseignants du Québec), AMALC (Association médicale pour l'Amérique latine), AQOCI (Association québécoise des organismes de coopération internationale), CEDAL (Centre d'études et de documentation d'Amérique latine), CUSO-Québec, Développement et paix.
7. Robin NEILL et Gilles PAQUET, « L'économie hérétique : Canadian Economics before 1967 », *Canadian Journal of Economics*, I, février 1993.

d'échelle et la concurrence imparfaite dans la théorie du commerce international et qui sont aujourd'hui acceptées dans la communauté entière. Tous ces académiques (érudits) ont acquis une réputation internationale et ils la méritent[8].

Il est à noter que ces auteurs se sont distingués dans le domaine de l'économie internationale. À ces économistes canadiens de renommée s'ajoutent également des noms comme John Young, partisan du libre-échange, Robin Boadway, Roma Dauphin, Harry Johnson, Richard Lipsey, Robert Mundell, Pierre-Paul Proulx, André Raynauld, J. Treddenick, Rodrigue Tremblay, ainsi que Paul et Ronald Wonnacott. La plupart de ces universitaires, appuyés par des centres de recherche, tels que le défunt Conseil économique du Canada, l'Institut C.D. Howe et, un peu plus tard, la Commission Macdonald, forment, aux dires d'Ingrid, un puissant « lobby » à Ottawa en faveur du libre-échange[9].

La structure de l'économie et la concentration géographique des exportations figurent parmi les autres principaux paramètres de politiques commerciales. Ouvrons une parenthèse là-dessus.

B — L'économie canadienne tirée par les ressources et diversifiée selon les régions

Plusieurs travaux ont été réalisés pour caractériser les différents stages d'évolution de l'économie canadienne : de la théorie de développement à partir de matières premières (*staple theory*), attribuée à Harold Innis, à l'approche marxienne de Stanley Ryerson en passant par la théorie de croissance de Rostow. Si l'on se réfère à la théorie de ce dernier, qui ressort assez populaire, et à l'analyse de Beauséjour[10], sur le processus d'industrialisation du Canada, l'époque de la société traditionnelle (1605-1867) se caractérise par des activités de production agricole, de la traite des fourrures et de la coupe du bois. Les époques de transition et de démarrage (1867-1914) se distinguent par l'implantation et le développement des usines d'alimentation, de vêtements, de coton, de chaussures, de bois de sciage et d'exploitation des ressources naturelles, ainsi que par la mise en place du réseau ferroviaire (le « Canadien Pacifique » fut complété en 1885). Dans l'entre-deux-guerres, l'industrie lourde se développe rapidement (produits de fer, d'acier) et surtout l'utilisation de l'hydro-électricité (pâtes et papier, électrochimie...), la construction aéronautique, le tout marqué par la conjoncture de crise de 1929 et la Seconde Guerre elle-même, laquelle mobilise les ressources vers l'industrie de l'armement. Après la guerre, l'économie canadienne enregistre une croissance notable. Mais dès la fin des années 50, l'Europe, se relevant de sa destruction, commence à livrer concurrence aux industries canadiennes. Les pays du Tiers-

8. Ronald J. Wonnacott, « Trade Liberalization : Canadian Contributions since the 1960s », *Canadian Journal of Economics*, I, février 1993.
9. Bryan Ingrid, *Economic Policies in Canada*, Second edition, Butterworths, 1986.
10. Michel Beauséjour, « Introduction à l'économie du Québec », *Études vivantes*, 1989.

Monde, nouvellement indépendants, mettent en valeur leurs ressources naturelles qui viennent, elles aussi, concurrencer les produits de ressources du Canada. Bref, l'environnement international devient plus que compétitif, amplifié de surcroît par la volatilité des taux de change et des taux d'intérêt dans les années 70 et 80.

Par ailleurs, la structure de l'économie canadienne présente des caractéristiques régionales qui se sont accentuées au fil du temps. Les activités manufacturières et hydrauliques sont largement concentrées en Ontario et au Québec. Les provinces de l'Atlantique (Île du Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) se distinguent par les produits de la pêche. Les provinces des Prairies (Manitoba et Saskatchewan) sont connues pour la production de blé alors que l'Alberta possède de riches gisements bitumineux et que la Côte du Pacifique, représentée par la Colombie-Britannique, regorge de produits de la forêt et de produits miniers. Les exportations de la Colombie-Britannique partent directement du port de Vancouver vers d'autres pays et la province dépendra moins du reste du marché du Canada. Ceci explique l'apathie que cette province a toujours démontrée à l'égard des affaires nationales, puisque son économie est peu intégrée à celle du pays. Cette toile de fond des disparités régionales ne manquera pas de rendre épineuse toute politique commerciale visant à protéger des industries particulières puisqu'elle créerait un choc asymétrique d'ajustement selon les provinces.

Enfin, nous ne saurions passer sous silence l'effet de l'orientation géographique du commerce canadien. D'une part, l'économie canadienne est restée, pendant de nombreuses années, liée à celle du Royaume-Uni par des traités coloniaux et, plus tard, par des ententes réciproques. D'autre part, non seulement la nature relie *de facto* le Canada et les États-Unis, mais encore le flux du commerce Nord-Sud paraît difficile à juguler, d'autant plus que l'Oncle Sam est sorti puissant des deux Guerres mondiales. Ainsi, à tout moment, la politique commerciale du Canada devrait incorporer les intérêts britanniques et américains. Cette tâche est loin d'être confortable comme le laisse entendre le rapport sur la Commission royale de relations Dominion-Provinces, rapporté ainsi par Annett :

> La position du Canada dans ses transactions commerciales et financières avec le monde extérieur est principalement celle avec les États-Unis et le Royaume-Uni. Cette position est similaire à celle d'un petit homme dans un grand jeu de poker (cartes). Il doit miser à fond, mais seulement à une fraction des ressources en capital de ses deux opposants ; s'il gagne, son profit par rapport à son capital est énorme, s'il perd, il peut être entièrement lavé[11].

En résumé, cette brève revue des facteurs internes au Canada indique que le gouvernement fédéral devrait voir à réconcilier des intérêts divergents. Sur

11. D. ANNETT, *op. cit.*

le plan interne, l'ambiguïté de l'Acte constitutionnel et la volonté des provinces de se frayer un chemin sur le marché international impliquent une certaine forme de consultation préalable pour déterminer une politique commerciale. Aussi, le fédéral devrait-il faire en sorte que les provinces se gardent de toute tentation de dresser entre elles des obstacles commerciaux. À l'extérieur, la chute commerciale du Royaume-Uni place les États-Unis au centre des débats sur le libre-échange où s'affrontent diverses associations industrielles de toutes tendances. La position généralement favorable du milieu universitaire et des instituts de recherche à l'égard du libre-échange devrait composer avec une attitude de méfiance longtemps entretenue par le monde syndical.

II – De la politique nationale au traité de l'ALÉNA sur un parcours de 150 ans

L'histoire des relations économiques internationales du Canada, à l'instar de celle des autres nations, est parsemée de *momentum* et d'incertitudes. Au centre des questions figure la liberté du commerce, en dépit d'arguments favorables qui, pour reprendre l'expression de Lamfalussy, directeur général de la Banque des règlements internationaux, sont aussi vieux que l'économie politique et globalement irréfutables. Le débat sur la « continentalisation » du marché ou la recherche d'autres options est porté à son zénith à partir du moment où l'on assiste à un revirement de la conjoncture économique mondiale dès 1970, conjoncture marquée par la stagnation et une résurgence du protectionnisme. Il aurait été utile de présenter ici une esquisse globale et exhaustive des péripéties de la politique commerciale canadienne depuis au moins la Confédération, mais nous préférons nous en tenir aux faits essentiels pour une juste compréhension des enjeux économiques, délaissant ainsi à bon escient des détails de nature strictement politique qui ont sûrement leur part d'explication.

Le problème de politique commerciale au Canada est d'une extrême complexité car il va de la protection des industries naissantes et de l'emploi jusqu'à la préservation de l'identité culturelle en passant par un contrôle des investissements étrangers. Dans cet effort de synthèse, il nous est apparu approprié de distinguer les trois grandes périodes suivantes: de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique jusqu'à la Première Guerre; l'entre-deux-guerres; et la période postérieure aux années 50. Ces trois périodes correspondent d'assez près à l'évolution de la structure économique canadienne, du moins selon le schéma de Rostow. Aussi, la mise en place du régime du GATT, à partir de 1947, introduit-elle une dynamique particulière de négociations commerciales dans un cadre multilatéral.

A — 1840-1914: de la recherche de partenaires à la poussée nationaliste

La deuxième moitié du XIX^e^ siècle est riche en événements commerciaux qui, à certains égards, apportent des éclaircissements sur des problèmes contemporains. Trois faits majeurs méritent d'être rapportés: le traité de

réciprocité avec les États-Unis ; le système de préférence britannique ; et la « politique nationale ».

Lorsque le Royaume-Uni aligne sa politique commerciale sur le principe du libre-échange en 1840, le Canada voit du coup son principal marché d'exportation lui échapper. Il ne lui reste plus qu'à s'approcher davantage des États-Unis. Un traité de réciprocité fut signé en 1854, après huit ans de négociations, entre les gouvernements canadien et américain. Ce traité permet une plus libre circulation des produits de ressources naturelles, mais il exclut les biens manufacturés. Vu que les industries américaines étaient plus compétitives que leurs homologues canadiennes, on peut dire que le fardeau des concessions était davantage supporté par les États-Unis. En 1866, les États-Unis, éprouvés par la guerre de Sécession, mettent fin à ce traité. Les raisons apparentes de cette rupture sont un revirement de la politique commerciale américaine mettant en place des mesures très protectionnistes qui perdurent jusque dans les années 30[12]. Le Canada riposte en érigeant des barrières tarifaires encore plus élevées vis-à-vis de son voisin du Sud. Il faut souligner que, bien avant la réaction américaine, le gouvernement du Canada avait introduit en 1858-1859 des hausses de tarifs, suite aux pressions exercées sur les ministres Cayley et Galt par les manufacturiers de la région Hamilton-Toronto ; bien que déplaisant à Londres, ces mesures furent sanctionnées par le Parlement britannique.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 confère à Ottawa le pouvoir de légiférer dans les affaires douanières. En 1874 échoue une tentative de négociations du traité de réciprocité avec les États-Unis. Les années subséquentes sont marquées par une dépression économique et une remontée du protectionnisme au Canada ; on accuse le Royaume-Uni et les États-Unis de vouloir étrangler l'économie canadienne. Les élections de 1878 sont houleuses. Le parti conservateur se présente avec un programme nettement protectionniste contre les libéraux davantage disposés à ne pas relever le niveau des tarifs en dépit du déficit budgétaire et de la pression des manufacturiers[13]. La campagne électorale a pour thème : le libre-échange versus le protectionnisme, et ce, malgré la position nuancée des libéraux. Le débat parlementaire s'enflamme de sentiments nationalistes de part et d'autre. Annett rapporte le discours du premier ministre Sir John MacDonald qui résume le point de vue des conservateurs :

> Vous ne pouvez pas avoir une réciprocité dans le commerce sans une réciprocité dans les tarifs. Il n'y a pas de mal dans une réciprocité des tarifs si cela va dans notre intérêt, mais je suis confiant qu'un noble objectif ayant quelque chose de semblable à une politique de rétorsion est celui que si vous devez avoir la réciprocité dans le commerce vous ne l'aurez que de cette façon. Vous avez essayé une politique de conciliation et d'humiliation assez longtemps. (...). Nous n'aurons rien en essayant de

12. F. STONE, *op. cit.*
13. D. ANNETT, *op. cit.*

> les amener à modifier leurs plans. Ils ont mis en place les règles du jeu et ça sera observé. Ils n'auront rien comme la réciprocité avec nous à moins que nous leur montrions qu'il en va de leur intérêt. (...) C'est seulement en fermant nos portes et en les évinçant de notre marché, qu'ils vont nous ouvrir leurs portes (...) C'est seulement en fermant la porte que nous pouvons avoir quelque chose.

Le parti conservateur remporte les élections et introduit aussitôt, en 1879, la « politique nationale » protectionniste. Fait inusité, durant la campagne électorale, dans le but de s'attirer les votes de loyalistes, il semble que le parti conservateur prétend exclure les produits britanniques de sa politique protectionniste – ce qui ne s'est pas actualisé dans les faits. Le discours du Premier ministre donne des indications précises sur l'objet de cette politique :

> Cette chambre estime que le bien-être des Canadiens exige une politique nationale qui, par un ajustement approprié des tarifs, va faire bénéficier et renforcer les secteurs agricole, minier, manufacturier ainsi que les autres intérêts du Dominion ; que cette politique va retenir au Canada des milliers de nos paysans qui sont maintenant obligés de s'expatrier en quête d'emploi qu'ils ne peuvent trouver chez eux, va rétablir la prospérité dans nos industries qui cherchent péniblement à percer et qui sont si déprimées, va empêcher que le Canada ne devienne un marché sacrifié, va encourager et développer un commerce actif inter-provincial et en bougeant comme cela devrait être, vers la direction d'une réciprocité de tarifs avec nos voisins tels que les divers intérêts du Canada l'exigent, va éventuellement profiter largement à ce pays.

Sous cette politique, le tarif douanier augmente d'une moyenne de 14 % du total des importations en 1878 à 20 % en 1880 (voir graphique ci-dessous). La structure des tarifs selon les produits a été révisée là où les produits semi-finis ou de matériels portent un tarif de 10 à 20 %, contre les équipements manufacturiers avec un tarif de 25 % et les produits finis de consommation avec un tarif de 30 %. Mais l'avenir réserve encore d'autres surprises de relèvement des tarifs, comme il en sera bientôt question.

L'effet de cette « politique nationale » a fait l'objet de nombreuses recherches. Entre 1879 et 1896, on assiste à une modification de la structure des exportations. Globalement, les exportations totales augmentent de 62,4 millions $ à 109,7 millions $ durant cette période. La part des exportations des produits de grains et de fruits chute de 31,4 % en 1879 à 12,8 % en 1896, contre une hausse de 22,6 % à 33,3 % pour les produits de bétail, pendant que la part des produits manufacturés n'augmente que légèrement, de 8,1 % à 11,2 % durant cette même période qui est aussi celle d'une stagnation économique au niveau international. Outre ce développement des industries locales et le prix plus élevé pour l'ensemble des consommateurs canadiens, l'impact le plus visible de cette politique nationale est l'établissement des filiales américaines au Canada.

Finlayson explique que les filiales américaines étaient davantage intéressées au marché intérieur qu'à l'exportation, d'où la faible performance canadienne à l'exportation des produits finis[14]. Pomfret rapporte que c'est à cause des tarifs élevés qu'International Harvester s'est établie au Canada[15]. La compagnie Ford a établi sa filiale canadienne en 1904 pour des raisons similaires. Le Conseil économique du Canada (1976) a des mots des plus tranchants lorsqu'il affirme : « la propriété et le contrôle étrangers qui résultent de la politique protectionniste canadienne ont entraîné une perte substantielle d'autonomie interne en termes de pouvoir de décision au sein des entreprises et en termes de capacité d'innover sur le plan technologique ou autre ».

L'absence de mobilité des marchandises a vite été contournée par la mobilité des capitaux. Ainsi, des observateurs comme Finlayson et Robinson soutiennent que l'énorme volume d'investissements étrangers britanniques et aussi américains crée un déséquilibre dans la balance des paiements par le transfert des dividendes, des revenus d'intérêt et des bénéfices. Dès le début du siècle, le contrôle étranger commence par attirer l'attention des autorités canadiennes. Quel que soit l'impact de la « politique nationale », celle-ci est désapprouvée tant par les États-Unis que par le Royaume-Uni.

Plusieurs tentatives de négociations de traité avec les États-Unis sont lancées sans succès, telles les tentatives de 1886 et de 1887 menées par l'honorable Charles Tupper devant porter sur les produits de la pêche ou celles du premier ministre MacDonald lui-même en 1892 et 1893 pour un traité de réciprocité restreint (« *restricted reciprocity* »).

Le parti libéral de l'honorable Wilfrid Laurier prend le pouvoir en juillet 1896 après avoir fait une campagne vigoureuse contre le protectionnisme de la politique nationale des conservateurs, dont voici le libellé :

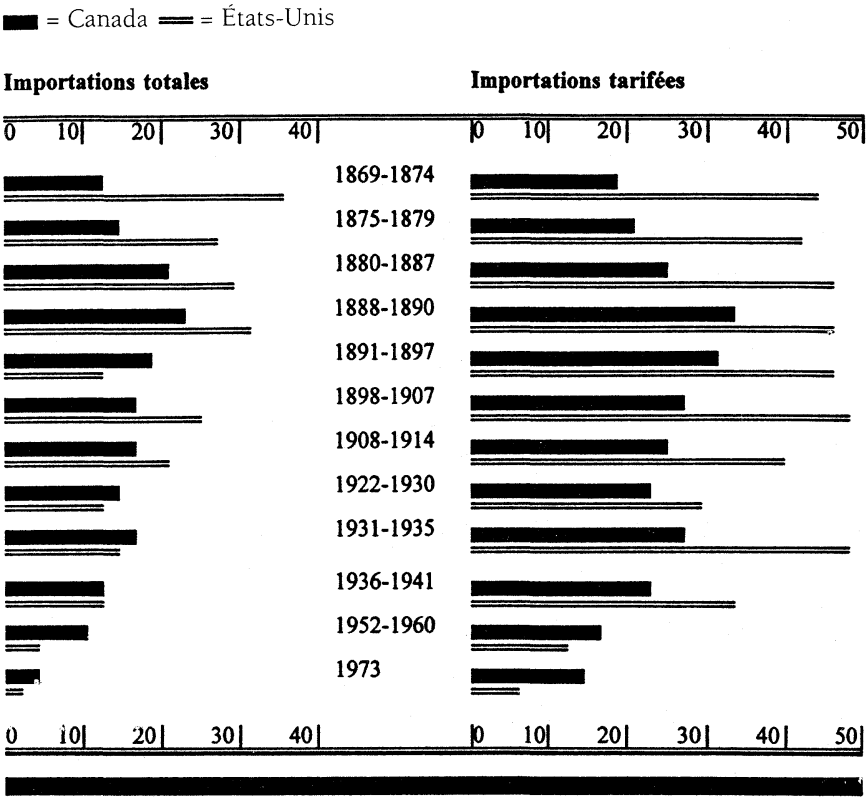
> Je soumets à votre jugement si la copie servile du système américain qui nous a été imposée par les leaders du parti conservateur est, à l'instar de son prototype, une supercherie, un brigandage, et je vous demande à tous de vous prononcer sur-le-champ et de donner votre support de manière énergique à la proposition que nous n'allons jamais nous reposer jusqu'à ce que nous évacuions de notre système cette supercherie et brigandage qui font souffrir les Canadiens. (...). Je dis que la politique devrait être celle du libre-échange, telle qu'en pratique en Angleterre, mais je regrette de dire que dans les circonstances actuelles, le pays ne peut pas mettre en usage cette politique , dans sa totalité. Mais je vous propose, qu'à partir d'aujourd'hui et pour l'avenir, ça devrait être l'objectif vers lequel nous aspirons. (...). Soyons clair, à partir de ce moment, nous avons une position distincte de celle du parti au pouvoir. Leur idéal est la protection, la nôtre est un tarif pour assurer seulement des entrées de revenu. Sur ce point de politique de commerce extérieur, nous enga-

14. J. FINLAYSON, *op. cit.*
15. R. POMFRET, *op. cit.*

Graphique

Bilan du protectionnisme

Tarifs nominaux moyens au Canada et aux États-Unis, 1969-1973 (% des valeurs)



Les chiffres sont établis en divisant la moyenne des droits perçus par la valeur des importations. Les données pour les États-Unis ont été ajustées pour qu'elles correspondent aux périodes selon lesquelles sont réparties les données pour le Canada à l'aide de moyennes pondérées. Les données pour 1973 ont été calculées par le Conseil économique à partir de chiffres américains et canadiens officiels.

Source : Conseil économique (1976).

> geons une bataille dès maintenant et je vous demande une fois de plus de ne jamais y renoncer jusqu'à ce que nous remportions la victoire, jusqu'à ce que nous libérions ce pays de ce fardeau qui lui pèse dessus depuis quinze longues années[16].

S'il est vrai que l'optimisme était de mise pour lutter contre le protectionnisme, le nouveau gouvernement allait bientôt faire face à des événements qui le forceraient à réviser sa position. D'une part, un gouvernement républicain vient aussi d'être élu aux États-Unis et élève davantage le mur protectionniste par la promulgation du tarif de Dingley de 1897. De surcroît, la délimitation territoriale de l'Alaska envenime la relation canado-américaine. D'autre part, sur le plan interne, une baisse subite des tarifs entraîne une perte sensible de revenus pour le gouvernement avec ses effets pressants d'ajustement pour les industries, surtout manufacturières. Les négociations pour un traité de réciprocité avec les États-Unis, amorcées en 1898-1899, échouent à nouveau. Le Canada, frustré de ses tentatives infructueuses avec son voisin, se tourne alors vers le Royaume-Uni, sa mère patrie.

Le gouvernement de Laurier intensifie ses démarches pour un traité de « préférence britannique ». Le ministre des Finances, après avoir chanté la générosité du Royaume-Uni, souhaite que le Canada joue un rôle de leader pour que puisse s'établir une zone de préférence au sein du Commonwealth. On comprend maintenant pourquoi les économistes canadiens figurent parmi les pionniers de la théorie des unions douanières. Lors de la Conférence coloniale de 1907 (« *Colonial Conference of 1907* »), le Royaume-Uni rejette l'idée d'un système de préférence et s'en tient à sa politique du libre-échange. Malgré cette réticence britannique, le gouvernement Laurier met unilatéralement en œuvre ce système de préférence vis-à-vis des biens importés du Royaume-Uni. Toutefois, en dépit de cet avantage de tarifs préférentiels, les importations canadiennes du Royaume-Uni chutent de 31,2 % en 1896 à 25,7 % en 1900 et à 22,4 % en 1912, alors que celles en provenance des États-Unis enregistrent une hausse constante sur cet horizon, c'est-à-dire respectivement de 50,8 %, 59,2 % et de 63,4 %.

Apparemment, selon l'explication fournie par Annett, les firmes américaines deviennent de plus en plus compétitives par leurs procédés de production technologiquement avancés et par leur économie d'échelle, ainsi que par leur stratégie d'établissement de filiales au Canada, lesquelles importent des produits de la maison mère. C'est le phénomène du commerce intrafirme. Par contre, l'investissement britannique présente le désavantage d'être orienté vers l'achat de titres des gouvernements, des compagnies de chemin de fer, moins générateurs de demande de biens et services.

L'intégration de l'économie canadienne à celle de son Voisin et la pression des agriculteurs de l'Ouest amènent le gouvernement Laurier à réviser sa politique pour négocier un nouveau traité de réciprocité avec les États-Unis. À

16. D. ANNETT, *op. cit.*

bien des égards, ce traité est un des plus avantageux pour le Canada puisque ce sont les États-Unis qui ont offert le plus de concessions tarifaires. Néanmoins, alors que le traité reçoit l'approbation du Congrès américain, il est rejeté au Canada par la victoire du parti conservateur de Robert Borden en octobre 1911 ; durant la campagne électorale, le sentiment nationaliste l'a emporté sur la politique zélée de libre-échange du parti libéral.

Ce bref exposé de la politique commerciale durant la deuxième moitié du XIX^e siècle indique que l'approche protectionniste suivie par le Canada s'explique par le souci de protection des industries naissantes, par le besoin de sources de revenus pour le financement des projets de transport d'est en ouest ou d'autres activités de développement et, surtout, que ce souci de protection fut en réaction à des mesures également restrictives pratiquées par les États-Unis. Bien que le débat sur les controverses de l'impact de la politique nationale soit loin d'être résorbé, il est indéniable que cette politique n'est pas sans lien avec les disparités régionales persistantes et qu'elle a augmenté le degré de contrôle étranger dans l'économie canadienne. Par ailleurs, personne ne mésestime le fardeau de cette politique supporté par l'ensemble des consommateurs canadiens. Une autre réalité mérite d'être mise en relief : l'essor industriel connu par les États-Unis au début de notre siècle et la stratégie de constitution des filiales américaines au Canada (versus l'investissement de portefeuilles des Britanniques) sont des facteurs clés d'intégration des deux économies nord-américaines qu'un système de préférence au sein du Commonwealth ne saurait empêcher.

Enfin, cette période se caractérise par une recherche constante par le gouvernement canadien de compromis entre les intérêts britanniques et américains. Plus encore, comme le rappelle Johnson (1962), la politique canadienne est historiquement dominée par l'ambition de créer un État capable de rivaliser avec les États-Unis, démontrant ainsi aux Américains qu'ils ont eu tort de se défaire du Royaume-Uni en 1776. Le futur négociateur du traité canado-américain, Simon Reisman, disait :

> L'intérêt du Canada pour un traité de réciprocité avec les États-Unis atteint traditionnellement des sommets durant les périodes de crise économique ou à des moments où nous essuyons des revers dans les relations avec nos partenaires commerciaux d'outre-mer. Par contraste, les États-Unis se replient d'habitude sur eux-mêmes et augmentent les tarifs douaniers durant les périodes difficiles. Conséquemment, dans la recherche d'un accord commercial mutuellement bénéfique entre le Canada et les États-Unis, il y a souvent un débalancement des buts et des intérêts[17].

17. Simon REISMAN, « Trade Policy Options in Perspective », *in Canadian Trade at a Crossroads : Options for New International Agreements*, Conference Proceedings, Ontario Economic Council, 1985.

B — Incertitude, blocs préférentiels et matchs d'élévation des tarifs de l'entre-deux-guerres

Au centre des questions commerciales des années 1910 figurent les incertitudes entourant les perspectives de la guerre à l'horizon. En Europe, un changement radical s'impose sur le plan intérieur pour relancer les industries de l'armement. La même observation vaut pour les pays d'Amérique du Nord qui, eux non plus, ne seront pas tirés d'affaire. Pour le Canada, la dichotomie entre l'Europe, ou plus précisément le Royaume-Uni, et les États-Unis, loin de perdre sa signification, augmente d'intensité. Référons-nous ici à l'analyse d'Annett, assez explicite sur le revirement de la politique britannique.

La Première Guerre a fini par convaincre le Royaume-Uni d'adopter un système de préférence tarifaire au sein de son empire, mais il a fallu attendre les années 30 pour que des efforts significatifs soient fournis dans ce sens par le Parlement britannique. Entre-temps, au Canada, les intérêts divergents des agriculteurs et des manufacturiers, regroupés en associations, se manifestent dans toutes les tentatives de révision tarifaire. En 1931, deux ans après la crise de 1929, le Royaume-Uni impose un tarif de 10 % sur tous les produits importés, sauf le blé, la viande et quelques matières premières. Les biens provenant des pays du Commonwealth sont exemptés de cette taxe. Réunis à Ottawa en 1932, ces pays entérinent un accord appelé « Accord d'Ottawa » (« *Ottawa Agreements* »), créant une zone de préférence commerciale par laquelle les pays participants s'accordent mutuellement des concessions tarifaires. Selon Stone, ce système de préférence est tel qu'on augmente davantage les tarifs des biens provenant des pays non membres, de sorte que le niveau antérieur de protection des industries canadiennes demeure inchangé. Le système de préférence britannique, de l'avis de Stone, a une grande incidence de diversion du commerce plutôt que de création du commerce, allant en ce sens à l'encontre de la clause de la nation la plus favorisée.

Il faut mentionner que les objectifs poursuivis par chacun des pays de l'Union ne sont pas convergents et que le Royaume-Uni, conscient de la réaction probable des autres pays, doit faire preuve d'un habile esprit de compromission. C'est d'ailleurs la peur de ne plus pouvoir garder les Dominions qui incite le Royaume-Uni à céder au système de préférence. Au cours de cette conférence à Ottawa, le Gouvernement canadien a signé un accord plus spécifique avec le Royaume-Uni qui visait une application plus élargie du système de préférence déjà entériné. Cet accord anglo-canadien est perçu, par les États-Unis, comme une stratégie de diversion du commerce vers le Royaume-Uni. Les opinions étrangères s'avèrent des plus défavorables à cet accord entre les pays du Commonwealth car il est perçu comme une menace ou un sabotage de la Conférence mondiale sur l'économie prévue à Londres pour 1933. Avant de poursuivre sur ce traité d'accord préférentiel, examinons ce qui se passe aux États-Unis.

Comme il a été mentionné précédemment, le mur protectionniste est relativement plus élevé aux États-Unis comparativement à celui érigé au

Canada depuis au moins la seconde moitié du XIX[e] siècle jusqu'aux années 1940 (voir le graphique ci-dessus). La vague protectionniste se manifeste davantage aux États-Unis avec la crise de 1929 ; selon Winham, les Américains sont protectionnistes par conviction[18]. En 1930, le Congrès américain, dominé par des groupes de pression, passe la législation sur les tarifs la plus abominable de son histoire, celle de Smoot-Hawley. En réaction à cette législation, le Royaume-Uni met fin à sa politique du laisser faire et se replie sur le Commonwealth par l'Accord d'Ottawa de 1932. Le Canada est maintenant convaincu que son sort est de l'autre côté de l'Atlantique. Cependant, cet optimisme ne durera pas longtemps à cause de nouvelles données. D'une part, les fermiers et les industries de la pêche, voyant toujours d'un mauvais œil la protection dont jouissent les industries manufacturières, veulent un libre-échange avec les États-Unis. D'autre part, bien que le Canada ait habilement négocié l'Accord d'Ottawa, l'espoir d'une forte croissance des industries manufacturières canadiennes ne semble pas se concrétiser. Aussi, n'eut été des tarifs préférentiels, les produits britanniques sur le marché canadien auraient été de loin en mesure de concurrencer ceux des firmes américaines. En d'autres termes, pour le consommateur canadien, le système de préférence britannique devient simplement coûteux.

Le gouvernement conservateur de Bennett (1930-1935) initia des démarches en vue d'un accord canado-américain, lequel fut conclu en 1935 sous les libéraux de Mackenzie King. Il s'agit, en fait, de concessions tarifaires de part et d'autre. En opposition, les libéraux dénoncent le système de préférence britannique et appellent à sa révision, d'autant plus que la diversité raciale, religieuse et économique du pays donne lieu à des sentiments contradictoires envers le Royaume-Uni. Le cas du Québec est tout à fait unique à cet égard, et l'on ne peut donc ignorer le peu d'attachement de la Colombie-Britannique pour les affaires canadiennes. Par ailleurs, le Royaume-Uni, dans un effort pour prévenir une autre guerre, conclut un accord commercial avec les États-Unis en 1935. À la fin des années 30, plus particulièrement en 1938, s'annonce une série de négociations triangulaires : Canada/Royaume-Uni/États-Unis. Les concessions tarifaires américaines aux produits britanniques sont aussi accordées aux produits canadiens selon le principe de la clause de la nation la plus favorisée. Cette heureuse initiative américaine se situe dans le prolongement de la nouvelle législation de l'administration Roosevelt pour un abaissement des tarifs et une ouverture des marchés, législation connue sous le nom de « *The US Reciprocal Trade Agreements Act of 1934* ».

Dès cet instant, le ton du discours de la politique commerciale au Canada a beaucoup changé. Au système de préférence britannique, on oppose de plus en plus le principe de libéralisation multilatérale du commerce, d'un ordre international nouveau où les pays de puissance moyenne s'y retrouveront. On peut expliquer ce revirement de la politique canadienne par les facteurs

18. Gilbert R. WINHAM, *The Evolution of International Trade Agreements*, Toronto, University of Toronto Press, 1992.

suivants : le redéploiement de la puissance économique américaine et, avec ses mesures de libéralisation des marchés, le flux irrésistible du commerce Nord-Sud, les disparités régionales internes au Canada. Tournons notre attention sur la période d'après-guerre.

C — Les négociations du GATT et l'irrésistible traité nord-américain

Le redémarrage des industries de consommation et la mise en œuvre du régime du GATT, vers la fin des années 40, symbolisent une lueur d'espoir dans les relations harmonieuses entre les États. Aussi l'équilibre des forces n'a-t-il plus aucune ressemblance avec celui des années antérieures. Aux rivalités européennes s'oppose désormais la puissance militaire et économique des Américains. Le Royaume-Uni, tout comme le reste de l'Europe, non seulement ne constitue plus un marché attirant pour les exportations, mais aurait grandement besoin d'une véritable aide pour la reconstruction de son économie dévastée. La réaction du Canada se situe à deux niveaux : une stratégie de négociation multilatérale et un rapprochement avec les États-Unis. De toute évidence, le désir de rivaliser en puissance avec les Américains s'est plus que jamais évanoui. Et comme le dit le proverbe : « *If you can't beat them, join them.* »

Durant les premières négociations du GATT, en 1947, 1949 et 1951, le Canada ne concède que de légères diminutions de tarifs, de sorte que le niveau moyen des tarifs au Canada est l'un des plus élevés au sein des pays industrialisés, tout particulièrement par rapport aux États-Unis[19]. Le tarif canadien moyen sur les produits taxables se situe, dès 1950, à près de 17 % contre 10 % aux États-Unis. Malgré cette protection des industries canadiennes, le commerce s'intensifie entre les deux pays frontaliers : vers 1955, presque 60 % des exportations canadiennes sont déversées sur le marché américain et un peu plus de 70 % des importations. Il n'en fallait pas plus pour que le public et les autorités canadiennes deviennent sensibles au danger de rapprochement avec les États-Unis. Ainsi, à cette époque, Maurice Lamontagne, qui fut Lieutenant-gouverneur du Québec, préconisait :

> La seule solution de long terme et compatible avec notre désir d'indépendance nationale, consiste à fournir une aide appropriée à nos clients traditionnels européens. C'est la raison pour laquelle le Canada adopte une politique de crédit à l'exportation visant trois objectifs : rétablir l'équilibre d'avant-guerre de notre commerce extérieur, soutenir un haut niveau d'emploi et de revenu, et s'acquitter de nos obligations internationales. En venant en aide aux pays européens, principalement l'Angleterre, notre objectif essentiel est de revenir sur notre équilibre commercial antérieur et ainsi de protéger le plus possible notre indépendance tant économique que politique[20].

19. Claire CUTLER et Mark ZACHER, *op. cit.*
20. Maurice LAMONTAGNE, « Some Political Aspects of Canada's Trade Problem », *in* J. Douglas GIBSON, *Canada's Economy in a Changing World*, Toronto, The Macmillan Company, 1948.

Parallèlement au plan Marshall, adopté par les États-Unis pour la reconstruction de l'Europe et du Japon, le Canada élabore un programme d'aide financière à ces pays, favorisant particulièrement le Royaume-Uni. Mais cette politique d'aide aura une incidence négative sur la balance canadienne des paiements. En effet, alors que le Canada enregistre un déficit commercial substantiel sur le marché américain, l'effet favorable de la hausse des exportations canadiennes sur le marché européen est partiellement atténué par l'octroi de crédits à l'exportation à ces pays, d'où la crise du dollar canadien au début des années 50[21]. Après analyse des flux commerciaux, Lamontagne constate que le volume des exportations pour les années futures ne peut surpasser celui des années antérieures. Est-ce à dire que tous les éléments sont désormais réunis en vue de l'intégration de l'économie canado-américaine? Conclusion trop hâtive car le Canada n'a pas encore épuisé les diverses stratégies de diversification des marchés. L'optimisme repose cette fois sur le *Kennedy Round* et sur le *Tokyo Round*.

Le *Kennedy Round* est lancé en 1963 et tire sa révérence en 1967. Au cours de ces négociations du GATT, le Canada se distingue par son approche de cas par cas ou d'industrie par industrie, approche qu'il préconise pour fin de concessions tarifaires. Les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Japon rejettent ce principe et adoptent plutôt l'approche linéaire où les pays s'entendent mutuellement sur une réduction du niveau moyen général des tarifs, sans égard au type de produits. Dans cette approche linéaire, un pays dont le niveau moyen des tarifs est déjà assez bas est défavorisé puisqu'il doit se soumettre à une chute accentuée de son niveau. On devrait s'attendre à ce que le Canada, dont le niveau moyen des tarifs demeurait élevé en ce début des années 60, ne s'oppose pas à cette procédure de négociations des alliés. La position canadienne s'explique par son désir d'ouvrir les marchés des produits de ressources où il détient des avantages comparatifs tels que les pâtes et papier, l'aluminium, le bois... L'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ne ratifient pas les réductions tarifaires linéaires du *Kennedy Round*, prétextant l'énorme importance de leurs exportations de produits de ressources[22], mais ils bénéficient de réductions accordées par les autres pays signataires par le principe de la clause de la nation la plus favorisée.

Bien que les États-Unis aient procédé à d'importantes réductions tarifaires dans le cadre des négociations du GATT, ils envisagent, dès le début des années 60, de limiter l'accès à leurs marchés aux produits d'automobile fabriqués au Canada. Cette menace incite le gouvernement canadien à négocier le Pacte de l'auto, en 1965, avec son homologue américain. Ce pacte, dont les avantages pour le Canada sont suffisamment documentés et établis hors de tout doute, vient du coup amplifier les transactions commerciales entre les

21. W. T. G. HACKETT, « The « Bank », the « Fund » and the Canadian Dollar », *in* J. Douglas GIBSON, *Canada's Economy in a Changing World*, *op. cit.*

22. J. FINLAYSON, *op. cit.*

deux pays[23]. Les exportations canadiennes de produits finis, en forte croissance, sont essentiellement attribuables aux véhicules et aux pièces automobiles, d'où une forte dépendance de l'économie canadienne envers celle des États-Unis tout au long de la décennie 60. Mais le Canada n'est pas encore prêt à signer un chèque en blanc avec les États-Unis puisqu'il lui reste la carte des négociations du *Tokyo Round* à jouer pour fin de diversification des marchés.

Le début des années 70 est marqué par deux événements lourds de conséquences pour la politique commerciale canadienne : d'abord, la chute de l'accord de Bretton Woods, en 1971, précipitée par la décision de l'administration Nixon d'imposer un tarif de 10 % sur tout produit entrant aux États-Unis, peu importe sa provenance ; ensuite, l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE en 1973. Le virement au protectionnisme des Américains nourrit un sentiment de frustration dans les milieux politiques canadiens. À la dichotomie traditionnelle Royaume-Uni/États-Unis, le Canada doit maintenant opposer celle de l'Europe/États-Unis. Rapportons ici intégralement les propos de Doran :

> En 1971, l'administration Nixon, dans un communiqué exceptionnel aux deux chambres du Parlement, déclare formellement la fin des relations spéciales entre le Canada et les États-Unis. (...) Le Canada est maintenant devenu une puissance économique responsable et sophistiquée, du point de vue américain, et devrait être traité comme telle au même titre que les autres pays partenaires commerciaux d'Europe et d'Asie. Plus de traitement de faveur[24].

Le gouvernement Trudeau, par l'entremise de son ministre Mitchell Sharp des Affaires extérieures, énonce publiquement (en 1972) sa politique de la troisième option de diversification de ses partenaires commerciaux vers la Communauté européenne, la Chine, l'ex-URSS et d'autres pays en développement de l'Asie[25]. Dans son rapport annuel de 1975, intitulé « *Au-delà des frontières* », le Conseil économique du Canada stipule

> « Nous recommandons que, parallèlement à sa participation aux négociations commerciales multilatérales qui se déroulent présentement, le gouvernement canadien examine activement la possibilité que le Canada fasse partie d'une zone de libre-échange ouverte avec d'autres pays intéressés. À cette fin, des pourparlers devraient être engagés avec les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon en vue d'établir un

23. COMMISSION REISMAN, *The Canadian Automotive Industry, Performance and Proposals for Progress*, Ottawa, Government of Canada, 1978 ; CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.* ; RAPPORT ARTHUR, *The Canadian Automotive Task Force, Review of the North American Automotive Industry*, Ottawa, Government of Canada, 1977 ; RAPPORT DU GROUPE SUR L'AUTOMOBILE, « Les ressources humaines dans l'industrie automobile », Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.

24. Charles DORAN, « Coping with the « Shock Factor » in Canada-US Trade and Commercial Relations », *in* H. FRY, Lee H. RADEBAUGH, *Canada-US Economic Relations in the Conservative Era of Mulroney and Reagan*, Brigham Young University, 1985.

25. Les deux premières options sont : le *statu quo* et une intégration plus poussée avec les États-Unis.

> régime qui, avant la fin de la présente décennie, autoriserait la suppression des barrières au commerce des produits industriels sur une période de dix ans, conformément à une formule et à un calendrier de mise en œuvre agréés de part et d'autre[26].

C'est sans doute compter un peu trop sur la volonté des pays de la CEE d'accepter des pays autres qu'européens et, de surcroît, sans affinité géographique. L'Histoire indique que la constitution de la CEE est d'abord une affaire européenne et répond à des considérations de sécurité géostratégique, notamment face à la puissance soviétique. La troisième option, malgré les déclarations d'intention du gouvernement, ne donne aucun résultat perceptible.

Durant les négociations du *Tokyo Round*, qui s'étendent de 1973 à 1979, le pouvoir des États-Unis doit composer avec une CEE renforcée par l'adhésion du Royaume-Uni, et avec le Japon dont la croissance économique est phénoménale. Le *Tokyo Round* est donc caractérisé par des négociations pyramidales, c'est-à-dire que les pays les plus puissants économiquement (CEE, États-Unis, Japon...) s'entendent sur les concessions tarifaires à effectuer, lesquelles sont présentées aux pays intermédiaires et ensuite aux autres pays suivant la clause de la nation la plus favorisée. Ce type de négociation laisse peu de marge de manœuvre aux pays intermédiaires comme l'Australie, le Canada... Une fois de plus, le Canada se dissocie de l'approche linéaire d'abaissement des tarifs, suivi par ses principaux partenaires commerciaux ; il ratifie néanmoins l'entente survenue sans clause d'exception.

Les chocs conjoncturels du début des années 80 (volatilité des taux d'intérêt, des taux de change, crise économique, stagnation, déficit budgétaire...), assez éprouvants aux États-Unis, amènent le Congrès à appliquer de nouvelles mesures protectionnistes, dont certaines impliquent soit indirectement le Canada, comme pour l'acier et l'automobile, soit directement comme pour le bois d'œuvre, le poisson et la pomme de terre[27]. Finlayson écrit :

> Une loi du contenu local qui a été déposée aux deux chambres du Congrès exigerait que les automobiles vendues aux États-Unis comportent une partie réalisée sur place avec la main-d'œuvre et des composantes locales correspondant à un pourcentage donné de la valeur totale du produit. Même si le Japon est la cible visée par les législateurs américains, la loi du contenu local ne pourrait qu'avoir des répercussions négatives sur le pacte de l'automobile et sur les exportateurs canadiens d'automobile. Heureusement, cette loi n'a pas été adoptée au cours de la 98e session[28].

Le virage des États-Unis vers le protectionnisme, et sa guerre commerciale avec l'Europe et le Japon, portée à son paroxysme dans le secteur agricole, soulève de nombreuses inquiétudes au Canada. Du point de vue

26. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*
27. C. DORAN, *op. cit.*
28. J. FINLAYSON, *op. cit.*

canadien, le marché du Japon semble hermétique et l'appartenance à la CEE n'est guère possible. Le rapprochement des États-Unis s'annonce ainsi incontournable. C'est ce que la Commission Macdonald, mise sur pied par le gouvernement libéral de Trudeau, a essayé de démontrer en 1985. Cette Commission, après une analyse approfondie du sujet et après avoir reçu de nombreuses représentations patronales, syndicalistes et universitaires, aboutit à la conclusion d'en arriver à un traité de libre-échange avec les États-Unis.

Lipsey et Smith, comme tant d'autres économistes canadiens, ont évalué les diverses options commerciales pour le Canada dans un monde en turbulence et partagent sans équivoque ce point de vue de la Commission Macdonald[29]. Le nouveau gouvernement conservateur de Brian Mulroney, élu en 1984, face à des choix très limités de politiques économiques, s'empresse de négocier un traité de libre-échange avec les États-Unis, ratifié par les deux pays. Au Canada, l'issue de ce traité sera décidée par la campagne électorale de 1988 où, cette fois, le sentiment national passe dans le camp des libéraux, contrairement à leur position historique. Voici quelques extraits d'échanges de propos entre les deux principaux leaders, tels que rapportés par le journal *La Presse* sur le débat télévisé du mardi 25 octobre 1988 :

> C'est l'affrontement Turner-Mulroney sur le libre-échange qui a marqué le point culminant de cet affrontement qui a pris, vers la fin de la discussion, l'allure d'un véritable duel verbal pour savoir lequel des deux était le meilleur Canadien. «Vous n'avez pas de monopole sur le patriotisme», a crié Mulroney, en rappelant que son père avait participé à l'ouverture de la Côte-Nord, il y a 55 ans. «C'est à titre de Canadien que je crois aujourd'hui que cet accord est bon pour le Canada. J'aime le Canada», a-t-il poursuivi. M. Turner a donné la réplique sans hésiter, parlant aussi de son grand-père et de sa mère. «On a bâti ce pays d'est en ouest et du nord au sud pendant 120 ans, sans une seule signature avec les Américains. Et vous venez renverser tout ça.» «Avec une entente qui peut être résiliée en six mois? Soyez sérieux !», a rétorqué Mulroney[30].

Le leader conservateur voulait signifier à son interlocuteur que le traité n'engage pas indéfiniment le Canada et peut être soit renégocié, soit annulé avec un délai de préavis. Le ton de cet échange verbal démontre l'importance du sentiment national qui prévaut au Canada alors que de l'autre côté de la frontière il y a peu ou presque pas de discussions de cette nature sur la portée du libre-échange.

Le parti conservateur sortant gagnant de l'élection, le gouvernement Mulroney ratifie le traité, parallèlement à l'approbation du Congrès américain.

---

29. Voir à ce sujet ces deux volumes : *Building a Canadian-American Free Trade Area*, édité par Edward R. FRIED, Frank STONE et Philip H. TREZISE, Washington D.C., The Brookings Institution, 1987 ; *Perspectives on a US-Canadian Free Trade Agreement*, édité par Robert STERN, Philip H. TREZISE et John WHALLEY, Ottawa, The Institute for Research on Public Policy, 1987.
30. Brian Mulroney était chef du parti conservateur et John Turner celui des libéraux.

Le traité entre en vigueur en janvier 1989, s'articulant sur la suppression des barrières tarifaires échelonnées sur une période de 10 ans. Aussi le traité innove-t-il au chapitre de sa libéralisation du commerce des services, offrant une plus grande mobilité des facteurs. Trois ans après la mise en œuvre de ce traité, des négociations sont lancées pour inclure le Mexique, ce qui donne lieu à la signature du traité « ALÉNA » Quoi qu'il en soit, pour le Canada, le mouvement de « continentalisation » de son commerce ressort suffisamment intense pour qu'il faille devoir s'en accommoder.

Au chapitre du contrôle étranger, la fin des années 60 se distingue par la montée d'un débat passionné suscité par plusieurs commissions royales d'enquêtes qui ont examiné le sujet. La Commission de Mel Watkins, en 1968, recommande la formation de la Corporation de développement Canada (CDC) qui s'actualise en 1971. L'objectif de cette corporation est de surveiller les opérations des multinationales et de promouvoir l'investissement au Canada. Une autre commission, donnant lieu au Rapport Gray (du nom du ministre fédéral Herb Gray), en 1972, qui met l'accent sur l'élément d'innovation et d'adaptation aux nouvelles technologies, recommande la formation de l'Agence de revue d'investissement étranger, en anglais FIRA (*Foreign Investment Review Agency*). Cette agence, créée en 1973, voit à tenir compte de cinq principaux facteurs dans son examen des investissements étrangers :

a) impact sur l'économie (emploi, exportations, importations...) ;

b) participation des Canadiens à la gestion, à la propriété... ;

c) impact sur l'innovation technologique ;

d) impact sur la concurrence dans le secteur où s'effectue l'investissement ;

e) compatibilité avec les politiques gouvernementales[31].

Les politiques du FIRA sont très vite controversées et soulèvent de sérieuses critiques de la part des firmes américaines. Les relations canado-américaines deviennent tendues avec la politique nationale d'énergie de 1980 du gouvernement Trudeau et avec la création de Pétro-Canada. On avance qu'aucun autre pays industrialisé n'a des réglementations aussi sévères que celles du FIRA[32]. Le 7 décembre 1984, le ministre de l'Industrie, Sinclair Stevens, présente le Bill C-15 portant sur la dissolution du FIRA et son remplacement par Investissement Canada (*Investment Canada Act*). Les propos du ministre, rapportés par Baker, donnent des indications sur l'orientation de la nouvelle agence :

31. B. INGRID, *op. cit.* mentionne que les publications des livres de Kari LEVITT, *Silent Surrender*, Toronto, Macmillan, 1970 et de W. Harry POPE, *The Elephant and the Mouse : A Handbook on Regaining Control of Canada's Economy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1971, ont relancé le débat sur le contrôle étranger au Canada.

32. R. E. SAFARIAN, « Presidential Address : Policy on Multinational Enterprises in Developed Countries », *Canadian Journal of Economics*, XI, 1978.

> Les perceptions jouent un grand rôle dans le monde de l'investissement. Les mots et les actions d'un gouvernement peuvent faire basculer la réputation d'un pays comme place à investir. C'est pour cette raison qu'il importe de changer le nom de FIRA. FIRA a envoyé des signaux négatifs aux investisseurs domestiques et étrangers, les emmenant à penser que le Canada est ambivalent, sinon hostile, à l'investissement étranger. Le projet de loi « Investissement Canada » est une étape majeure pour redresser ces perceptions. Nous disons aux Canadiens et au monde entier que nous voulons encourager autant que possible l'investissement pour stimuler le commerce et le développement industriel, pour encourager notre compétitivité internationale et pour ranimer l'esprit d'entrepreneur au Canada[33].

Le mot « revue » n'existe plus dans la nouvelle agence. Ainsi, sous Investissement Canada, l'établissement des entreprises étrangères au Canada ne fera plus l'objet d'un examen, sauf s'il est lié au domaine culturel ou à l'identité nationale. De plus, les acquisitions des sociétés canadiennes par des étrangers ne requièrent plus l'approbation du ministre que dans les cas où l'actif de la société canadienne en question est supérieure à 5 millions $.

Ainsi, nous pouvons déduire que, depuis l'instauration du régime du GATT, le Canada a toujours recherché la voie de la libéralisation des marchés dans un cadre multilatéral afin d'éviter une trop forte dépendance avec les États-Unis. Toutefois, cette stratégie de diversification ne donne pas les résultats espérés pour deux raisons essentielles. D'une part, durant les années 50 et 60, la puissance économique américaine était telle que ses firmes pouvaient déverser des produits à moindre coût non seulement au Canada, mais également un peu partout dans le monde, ce qui, ajouté au pacte de l'automobile, a accentué le flux commercial entre les deux pays nord-américains. D'autre part, la politique canadienne traditionnelle d'accès privilégié au marché britannique n'est plus attirante à partir du moment où la CEE, élargie au Royaume-Uni en 1973, mise clairement sur une appartenance européenne. Les difficultés économiques des années 80 n'ont fait qu'accélérer le processus d'intégration de l'économie canado-américaine.

Probablement les Canadiens ont-ils jugé que leur vieux sentiment d'être absorbés par le géant américain n'était plus justifié. Leur voisin, jadis une puissance incontestée, voit ses indicateurs macro-économiques virer de plus en plus au rouge (compte courant, déficit budgétaire, chômage, risque bancaire, délocalisation d'entreprises...). C'est d'ailleurs à cause de ce retournement de conjoncture qu'il convient d'envisager les perspectives de politiques commerciales pour la décennie en cours.

33. Samuel BAKER, « From FIRA to Investment Canada », *in* H. FRY, Lee H. RADEBAUGH, *Canada-US Economic Relations in the Conservative Era of Mulroney and Reagan*, Brigham Young University, 1985.

III – L'Uruguay Round et la réorientation des politiques canadiennes à l'horizon 2000

La politique commerciale canadienne est, dit-on, l'art du possible, c'est-à-dire que les gouvernements successifs ont essayé d'obtenir de meilleurs accès aux marchés étrangers tout en protégeant les producteurs canadiens (Commission Macdonald, 1985). Cette stratégie commerciale, convenant peut-être à une époque où l'économie canadienne, de taille modeste et basée sur des ressources, n'était pas véritablement perçue comme concurrentielle aux yeux de ses principaux partenaires, c'est-à-dire ni par la puissance impériale britannique d'alors ni par les États-Unis dont le dynamisme économique était sans égal au lendemain de la guerre.

Dès le début des années 80, les difficultés économiques engendrées par l'instabilité des marchés financiers et une politique de régulation macro-économique inappropriée ont incité presque tous les pays à se trouver de nouvelles cibles extérieures pour leurs produits nationaux. Aussi, des pays semblent-ils opérer un virage vers le protectionnisme. Dans cette conjoncture particulièrement agitée, les firmes canadiennes attirent l'attention non pas tellement par leur état de compétitivité, mais davantage par l'absence d'une reprise durable de chacune des économies.

Le rapprochement du Canada vers les États-Unis, par le traité du libre-échange de 1989, se situe dans le prolongement de la stratégie gouvernementale de rechercher de meilleurs accès aux marchés étrangers pour les producteurs canadiens; le revers de la médaille est que ce même traité soumet directement le marché canadien à la concurrence américaine. Les mots clés qui semblent désormais s'imposer sont: globalisation, internationalisation, libre concurrence, d'autant plus qu'aucune économie nationale n'émerge comme dominante malgré la réussite allemande ou japonaise – laquelle est fortement dépendante des marchés étrangers. Ce constat amène des considérations de perspectives sur la logique de la politique commerciale canadienne. Pour ce faire, un bref examen des politiques des principaux pays industrialisés, ainsi que de l'enjeu des négociations de l'*Uruguay Round,* nous permettra de disposer de bases de référence.

A — L'OMC et les blocs régionaux face à une « suprématie américaine » affaiblie

La résurgence des blocs commerciaux constitue un des phénomènes récents et, à ce titre, fait présentement l'objet de nombreuses analyses. Aux principaux regroupements régionaux européens de date lointaine (CEE, 1957 ; AELE, 1960), latino-américains (groupe Andin, 1969 ; ALALE/ALADI, 1960 ; MCAC, 1961), des Caraïbes (CARICOM, 1973), de l'Afrique (CEAO, 1964 ; CEDEAO, 1975), de l'Asie (ASEAN, 1967), viennent s'ajouter des regroupements récents en Amérique du Nord (ALÉNA, 1989) ou entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande

(ANZCERTA, 1990)[34]. Mais c'est surtout l'émergence de l'ALÉNA et l'intégration plus poussée de la CEE par le traité de Maastricht qui retiennent particulièrement l'attention. Dans son document intitulé *Issues and Development in International Trade Policy* portant sur les enjeux des années 90, le FMI (1992a) considère que les blocs régionaux sont là pour rester et que, jusqu'à maintenant, ils n'ont pas empêché le processus de libéralisation multilatérale. De Melo et Panagariya rapportent les propos de Jagdish Bhagwati pour qui les blocs commerciaux peuvent être une bonne chose, quoique mauvaise dans la pratique. Selon l'auteur :

> Les États-Unis apparaissent comme un «géant diminué» et sont incapables d'affirmer leur autorité dans les négociations commerciales multilatérales (comme ils l'avaient fait juste après la Deuxième Guerre mondiale à l'instar de la Grande-Bretagne à la fin du XIX[e] siècle) ; une division du monde en trois blocs est peut-être inévitable. Ces blocs pourraient être un bien en principe parce que, s'ils coopéraient, ils pourraient facilement négocier un abaissement des barrières commerciales qui subsistent et passer rapidement à un système de libre-échange mondial[35].

Ainsi, en autant que les blocs régionaux se conforment à l'article XXIV du code du GATT sur la non-discrimination, leur effet de diversion du commerce peut être minimisé. Pour preuve, l'étude du FMI de 1992b : « La résurgence des accords économiques régionaux », publiée dans *Problèmes économiques*, indique qu'entre 1960 et 1990 les échanges intrarégionaux de la CEE (en % du PIB régional) passent de 10 % à près de 28 %, tandis que les échanges avec l'extérieur, loin de chuter, se maintiennent aux environs de 20 % pour ces deux périodes. Un an après la signature du traité de libre-échange Canada/États-Unis, on observe aucune modification substantielle dans la structure

34. AELE : Accord européen de libre-échange (Autriche, Finlande, Liechtenstein, Norvège, Suède, Suisse). ALALE : Association latino-américaine de libre-échange, rebaptisée ALADI en 1980 : Association latino-américaine d'intégration (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela). ALÉNA : Association de libre-échange nord-américain, d'abord créée en 1989 entre les États-Unis et le Canada, incluant maintenant le Mexique. ANZCERTA : Accord sur le resserrement des relations économiques entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; accord de libre-échange conclu en juillet 1990. ASEAN : Association of South East Asian Nations (Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande). CARICOM : Communauté des Caraïbes, créée en 1973 (Antigua-Babuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Jamaïque, Montserrat, St-Christophe et Névis, Ste-Lucie, St-Vincent, Trinité, Tobago). CEAO : Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest ; tous les membes ont la même monnaie, le Franc CFA, sauf la Mauritanie (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal). CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (16 pays membres). CEE : Communauté économique européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Groupe Andin ou Pacte Andin ou Accord de Carthagène (Bolivie, Chili, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela). MCAC : Marché commun centramérician (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua).

35. Jaime DE MELO et Arvind PANAGARIYA, « L'émergence des blocs commerciaux », *Problèmes économiques*, no. 2-319, 2-320, 31 mars, 7 avril 1993.

des échanges de ce bloc. Dans le cas de l'AELE, les échanges avec l'extérieur ont plutôt augmenté, passant de 30 % en 1960 à près de 40 % en 1990. La même tendance à la hausse du commerce avec l'extérieur s'observe pour la CEDEAO, le MCCA et surtout l'ASEAN (de 40 % en 1970 à 80 % en 1990). Les cas du Pacte andin et de l'ALALE/ALADI sont à l'inverse : il y a une légère baisse des échanges avec l'extérieur. Bref, le régionalisme peut certes présenter des risques de détournement du commerce, mais il accentue surtout les points de friction entre divers groupes dans les négociations multilatérales. Là-dessus, arrêtons-nous quelques instants sur l'*Uruguay Round*.

Lancée en septembre 1986 à Punta del Este, en Uruguay, la ronde des négociations multilatérales du GATT n'a été complétée qu'en décembre 1993[36]. Plusieurs causes sont identifiées pour expliquer ce blocage de l'*Uruguay Round*, à tort ou à raison, dont : agenda trop large et sujets complexes (services, propriété intellectuelle, droit d'établissement, agriculture, subventions...)[37], trop de pays participants et de niveaux de développement économique disparates, absence de pays leader prêchant le libre-échange, performance douteuse du GATT, souvent soumis à des groupes privés d'influence, objectifs de négociation assez contradictoires, difficulté d'application du principe de traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée[38].

Quoi qu'il en soit de la véracité de ces diverses raisons, on est rendu au point où il est sérieusement question d'une profonde remise en ordre du GATT. Mais, en même temps, la perspective d'échec de l'*Uruguay Round*, rappelant ainsi les souvenirs amers des années 30, milite en faveur d'un ordre international nouveau qui ne peut que renforcer la liberté du commerce, d'où la mise sur pied de l'OMC[39]. Selon Winham, « Si l'Uruguay Round échoue, le monde aura au moins acquis de l'expérience, c'est-à-dire que c'est ce que vous obtenez quand vous ne recevez pas ce que vous voulez[40]. » Pour Khavand,

36. Le Kennedy Round s'est déroulé entre 1963-1967 (5 ans) et le Tokyo Round entre 1973-1979 (7 ans).

37. Au sujet des objectifs de l'Uruguay Round, voir Gardner PATTERSON et Eliza PATTERSON, « Objectives of the Uruguay Round », *in* Michael FINGER et Andrzej OLECHOWESKI, *The Uruguay Round : A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, The World Bank, 1987.

38. Herbert GRUBEL, David HAMMES et Michael WALKER, *The Evolution of the Service Sector : Major Conceptual Questions and Issues*, Vancouver, The Fraser Institute, 1986 ; William KELLY, « Functioning of the GATT System », *in* Michael FINGER and Andrzej OLECHOWESKI, *The Uruguay Round : A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, *op. cit.* ; D. NAYYAR, « Some Reflections on the Uruguay Round and Trade in Services », *Journal of World Trade Law*, v, October 22, 1988, pp. 35-47 ; Emmanuel NYAHOHO, « Libéralisation multilatérale du commerce des services : enjeux et stratégies de négociations », *Études internationales*, xxv, no. 1, mars 1990 ; Clyde PRESTOWITZ, Alan TORELSON et Robert W. JEROME, « The Last Gasp of Gattism », *Harvard Business Review*, March-April 1991, pp. 130-138 ; Lester C. THUROW, « GATT is dead », *Journal of Accounting*, February 1991 ; Gilbert R. WINHAM, « Bureaucraties Politics and Canadian Trade Negotiation », *op. cit.*

39. L'acte final de l'Uruguay Round a constitué l'organisation mondiale du commerce (OMC) pour faciliter la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement des accords commerciaux multilatéraux (article III).

40. G. WINHAM, *The Evolution of International Trade Agreements*, *op. cit.*, 1992.

l'OMC va devoir, à l'aube du XXI[e] siècle, s'aventurer sur des sujets tabous ou sur des terrains aussi mouvants que la vente des armes, la drogue, l'environnement... afin, dit-il, de « soumettre le libre-échange marchand aux normes écologiques, sanitaires ou morales[41] ». Ainsi, plus le temps passe, plus pressant serait l'appel pour une libéralisation dans un cadre de développement durable. Avant de passer aux possibilités d'action du gouvernement du Canada, il y a lieu de revenir brièvement sur l'économie américaine.

Les États-Unis ou le « géant diminué » n'arrivent plus à maintenir leur mainmise sur l'économie mondiale. Mais il est encore trop tôt pour conclure à son déclin, en dépit de l'apparition de nombreux handicaps. Référons-nous à l'analyse réalisée sur ce sujet par la revue *The Economist*[42]. La revue souligne que « la principale raison de douter que l'Amérique puisse rester aussi compétitive est son faible niveau d'investissement. En 1991, la formation brute de capital fixe des entreprises américaines a atteint seulement 9 % du PNB, contre près de 20 % au Japon et 13 % en Allemagne ». On souligne également le recul de la formation aux États-Unis, particulièrement au niveau des savoirs de base. Dans des secteurs traditionnels, tels l'acier, l'automobile, le textile, la chute américaine est encore plus marquée. De 1960 à 1984, la production d'acier (en dollars constants de 1972) passe de 71 milliards $ à 78 milliards $, suivie d'une compression drastique du niveau d'emplois de 574 200 employés à 242 000[43]. Selon Pool et Stamos, de puissantes compagnies comme Bethlehem Steel ou US Steel n'ont plus d'autre alternative que de se diversifier pour éviter la faillite[44].

La production mondiale de véhicules automobiles (automobiles, camions, autobus) était, en 1950, assurée à 79 % par les fabricants américains contre 15 % pour les firmes de l'Europe occidentale et seulement 0,3 % pour les Japonais. Trente ans plus tard (1980), la part respective des producteurs américains, européens et japonais s'établit à 24 %, 31 % et 28 %. On parle ainsi du défi japonais qui a renversé l'équilibre transatlantique (Rapport du groupe sur l'automobile, 1980). Dans l'agriculture, la compétitivité des fermes américaines paraît désormais du passé. La part des exportations mondiales de blé détenue par les États-Unis diminue de 41 % en 1960 à 25 % en 1985, alors que la CEE, d'une situation de grand importateur durant les années 60, devient exportateur avec une part de 15 % en 1985. Il faut dire qu'entre 1960-1985 le rendement de blé en tonne/hectare augmente de 1,75 à 2,51 aux États-Unis, contre respectivement 1,88 et 4,68 dans la CEE[45]. Néanmoins, comme la revue

41. Fereydoum KHAVAND, « Les diplomaties commerciales de l'Uruguay Round », *Problèmes économiques*, no. 2-262, 12 février 1992.
42. *The Economist*, « Free-Trade-for-All », January 4, 1992, p. 63.
43. William R. CLINE, « US Trade and Industrial Policy : The Experience of Textiles, Steel, and Automobiles », *in* Paul R. KRUGMAN, *Strategic Trade Policy and The New International Economics*, Cambridge, The MIT Press, 1992.
44. J. Charles POOL et Steve STAMOS, *The ABC's of International Finance*, Lexington Books, 1987.
45. Colin CARTER, Alex F. MCCALLA et Andrew SCHMITZ, *Le Canada et le marché mondial des céréales : tendances, politiques et perspectives*, Étude pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1989.

The Economist le mentionne, à côté de ces signes de faiblesse, l'économie américaine ne manque pas d'atouts :

> Des firmes américaines sont en tête dans un grand nombre d'industries de pointe telles que les ordinateurs et les logiciels, les microprocesseurs, l'aérospatiale, les produits pharmaceutiques, les biotechnologies, les matériaux nouveaux, l'énergie et la sauvegarde de l'environnement. Dresser la liste des sociétés américaines qui sont les meilleures au monde dans beaucoup de ces secteurs est facile : General Electric, Microsoft, Apple, Motorola, Cypres Semiconductor, Intel, Cray Computer, Compaq, Exxon, Dow, Merck, Eli Lilly, Bristol-Meyers, Squibb. Les industries de services sont un autre domaine où l'Amérique a des sociétés de réputation mondiale, quoique les comparaisons soient difficiles pour beaucoup de services dont la prestation n'est pas réalisée à l'échelle internationale. Mais, lorsqu'elle l'est, comme dans l'industrie du fast-food, l'Amérique règne en maître. Il n'y a pas de chaînes européennes ou japonaises de fast-food qui puissent rivaliser avec McDonald's, Pizza Hut ou Kentucky Fried Chicken[46].

Dès que l'on prend la peine d'examiner l'évolution de la productivité du travail, on se rend très vite compte de la position de leader des États-Unis. Bien que le rythme de croissance de la productivité du travail soit relativement faible aux États-Unis et au Canada, ce sont néanmoins ces deux pays du G7 qui affichent le plus haut niveau absolu de productivité tout au long des trente dernières années. Par exemple, en 1989, la productivité du travail au Japon et en Allemagne équivaut respectivement à seulement 68,3 % et 65,0 % de celle des États-Unis[47].

Ces observations nous paraissent suffisantes pour expliquer l'effritement de la position concurrentielle des États-Unis, mais cela n'est pas comparable à un déclin. L'hypothèse du « géant diminué » est la plus probable. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle les États-Unis sentent le besoin d'avoir des partenaires commerciaux face au bloc de l'Europe et du Japon, d'où le projet de l'ALÉNA. C'est sur cette toile de fond que l'on peut apprécier l'évolution de la politique canadienne du commerce extérieur.

B — Perspectives des politiques commerciales canadiennes

Parmi les nouvelles données, la plus caractéristique, qui considère autant le court que le long terme, est sans conteste la résurgence des blocs régionaux. À la « forteresse d'Europe », vient s'opposer celle de l'Amérique du Nord. Jackson suggère quatre éléments de redressement des disparités du GATT :

---

46. *The Economist*, « Can America Compete », 19 January, repris *in Problèmes économiques*, no. 2-271, 15 avril 1992.
47. Emmanuel NYAHOHO, *La productivité et les innovations technologiques*, texte de conférence à la Chambre de commerce de Montréal Métropolitain, 30 avril 1992.

1. renforcer les mécanismes de révision par le GATT des nouveaux accords de blocs commerciaux pour s'assurer de leur conformité avec l'article XXIV ;
2. effectuer plus régulièrement des révisions des accords préférentiels des blocs commerciaux ;
3. rendre disponibles les dispositions du GATT sur le règlement des disputes ;
4. développer des règles spécifiques pour obliger les partenaires d'un bloc ainsi que leurs institutions, à fournir les preuves de plainte dans le cadre du processus de règlement de litiges[48].

Les principes ont été retenus et incorporés à l'OMC avec un mémorandum concernant l'interprétation de l'article XXIV sur la surveillance des unions douanières. L'objectif visé est de voir à encadrer les blocs régionaux en vue d'une concurrence saine, non préjudiciable au multilatéralisme, compatible avec d'autres objectifs non économiques tels la protection de l'environnement, les droits humains, la démilitarisation, l'amélioration des conditions de travail des émigrés... En d'autres termes, avec le renforcement du mécanisme de surveillance de l'OMC, il est permis de croire que les blocs régionaux ne constituent qu'une étape pour la libéralisation complète du commerce à l'échelle internationale. C'est, en somme, une période de transition ou une parenthèse entre le système actuel, marqué par un certain protectionnisme, et le système de libre-échange souhaitable pour le début du prochain siècle.

Ce constat a des implications directes de politiques commerciales. Pour le Canada, la recherche de meilleurs accès au marché américain ne protégerait pas pour autant les firmes nationales de la concurrence étrangère européenne, japonaise ou autre. Certes, le traité de libre-échange Canada/États-Unis/Mexique présente des avantages concrets pour les Canadiens (Conseil économique, Harris et Cox, Wharton Econometrics, Wonnacott et Wonnacott)[49]. Loin de nier ces avantages, il s'agit plutôt de les situer dans leur juste contexte, c'est-à-dire éphémères, temporaires. Le mur du protectionnisme demeurerait encore élevé pour quelque temps dans des secteurs particuliers comme l'agriculture, les produits culturels et l'énergie. Mais ce ne sont là que des cas extrêmes, de sorte que les entreprises de biens et services devraient être, si elles ne le sont déjà, sensibilisées au fait que l'espace commercial tend à

48. John H. JACKSON, « Regional Trade Blocs and the GATT », *The World Economy*, vol. 16-2, March 1993.

49. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Le tremplin commercial, une évolution de l'accord canado-américain*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1988 ; R. HARRIS et D. COX, « Summary of a Project on the General Equilibrium Evaluation on Canadian Trade Policy », *in* John WHALLEY, *Canada-United States Free Trade*, Vol. II, Research Studies, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985 ; WHARTON ECONOMETRICS, *Canada-US Free Trade : Opportunities, Risks and Prospects*, The WEFA Group, September 1987 ; Ronald J. WONNACOTT et Paul WONNACOTT, *Free Trade Between the United States and Canada : The Potentential Economic Effects*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

dépasser les frontières nationales ou les blocs régionaux. Il faut nuancer aujourd'hui la thèse constamment développée au Canada selon laquelle le rapprochement des deux États nord-américains se justifie par l'intensité de leur commerce intrarégional.

En 1990, les échanges intrarégionaux (en % du PIB régional) entre le Canada et les États-Unis se situent à seulement 5 % contre près de 28 % à l'intérieur de la CEE et 12 % au sein de l'AELE. Lorsqu'on examine le flux du commerce canadien, on s'aperçoit, bien entendu, que les exportations sont davantage concentrées sur le marché américain. Toutefois, il convient de relever une donnée fréquemment négligée. Durant la décennie 60, le Conseil économique (1976) observe que

> la proportion des importations en provenance des États-Unis est restée beaucoup plus stable... car la part accrue de toutes les pièces d'automobiles fut compensée par une diminution de celle de toutes les autres catégories de produits. L'importance relative des importations en provenance du Japon et de l'Europe continentale a augmenté tandis que celle des produits venant du Royaume-Uni a diminué.

Les données récentes sur l'évolution du commerce extérieur du Canada indiquent clairement une baisse relative des importations canadiennes en provenance des États-Unis au profit de la CEE et du Japon. En fait, de nombreuses firmes européennes et japonaises deviennent compétitives à l'échelle internationale que ce soit dans le domaine de l'automobile (Honda, Mazda, Nissan, Renault, Toyota, Volkswagen, Volvo...), de l'informatique (Fujitsu, Groupe Bull, Hitachi, NEC, Olivetti, Philipps, Siemens Nixdorf...), de l'aéronautique (Airbus), tout en n'ignorant pas les services financiers (Barclays, National Westminster Bank, BNP, Crédit Lyonnais, Deutsche Bank, Dresdner Bank, Fuji Bank, Sanwa, Sumitomo Bank...). Dans l'ingénierie, face aux géants américains tels Bechtel, Crest, Fluor, Jacobs et Lummus, les firmes européennes et japonaises se sont taillé une place enviable (Batignolles, Bouygues, Philipp Holzmann, Davy, Shimizu, Kajima...).

Si l'augmentation persistante du commerce entre le Canada et les États-Unis est un des principaux facteurs de leur rapprochement, il faut alors conclure que la tendance inverse, discernable dans les importations au lendemain des années 80, annonce le processus de globalisation des marchés. Dans cette perspective, la politique commerciale gagnante qui s'impose est celle du libre-échange dans un cadre multilatéral, tout en s'y préparant peut-être par l'appartenance à des blocs régionaux.

Conclusion

Le Canada, après avoir privilégié l'approche bilatérale et aussi multilatérale fondée sur la non-discrimination, perçoit aujourd'hui les bienfaits du régionalisme. De fait, dès le début du siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le Canada a adopté une approche unilatérale de commerce privilégié avec le

Royaume-Uni et a joué un rôle clé dans la mise en œuvre du système de préférence britannique au sein des pays du Commonwealth. Par la suite, l'émergence de la puissance industrielle américaine et, faut-il le souligner, le jeu des stratégies des firmes américaines d'investissement direct plutôt qu'en portefeuille accentuent le commerce frontalier et rapprochent *de facto* le Canada et les États-Unis. Mais il fallait attendre la crise économique de 1981-1982, avec ses conséquences de stagnation et aussi la preuve des démarches infructueuses de recherche d'une troisième option, pour que le Canada décide de se défaire du sentiment nationaliste, signant, en 1989, le traité de libre-échange avec les États-Unis qui est maintenant étendu au Mexique (ALÉNA).

Ce regain d'intérêt pour les accords régionaux n'est pas le propre du Canada ou des États-Unis, car il est tout aussi présent dans les autres pays industrialisés et en développement. L'ALÉNA n'est pas présenté comme un substitut au multilatéralisme, mais plutôt comme une étape de transition ou d'ajustement en douceur des firmes canadiennes vers un système de globalisation des marchés. On a de bonnes raisons de croire que les incertitudes de diversion du commerce pouvant découler de ce traité, tout comme celui de la CEE, seront bientôt levées à la faveur de la reprise de la croissance. Enfin, s'il est vrai que la forte compétitivité des firmes américaines, de la période de l'après-guerre au début des années 70, leur a permis d'occuper le marché canadien et, en même temps, de constituer un des principaux marchés d'exportation au monde, il est juste de penser que la montée fulgurante des firmes européennes, japonaises et de certains nouveaux pays industrialisés, sans toutefois signifier le déclin américain, reflète clairement la tendance à la globalisation des marchés. On voit mal par quelles mesures complexes empêcher le consommateur canadien de rouler en Toyota Camry, en Hyundai Stella, en Jetta, de s'habiller chez Rodier, Gucci, de se chausser *made in Brasil*, de boire du Beaujolais ou du champagne s'il en a envie, de partir en vacances avec Air France ou KLM, de diversifier son portefeuille en jouant sur les euromarchés ou alors d'acheter des mini-ordinateurs chez Siemens Nixdorf parce qu'ils trouveraient les produits IBM simplement trop onéreux quoique de bonne qualité. Dans ce contexte, une politique de libre-échange dans un cadre multilatéral, malgré les vicissitudes de l'*Uruguay Round*, constitue la seule alternative viable.