Critique de la position du Conseil économique du Canada sur le libre-échange unilatéral

The Economic Council on unilateral free trade

Ronald Shearer

Volume 52, numéro 4, octobre–décembre 1976

Les options commerciales du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800697ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800697ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Shearer, R. (1976). Critique de la position du Conseil économique du Canada sur le libre-échange unilatéral. *L'Actualité économique*, 52(4), 490–497. <https://doi.org/10.7202/800697ar>

Résumé de l'article

In this article, the author proposes to focus on two related questions: Does the Economic Council's analysis suggest major theoretical errors in—or perhaps major theoretical challenges to—received doctrine on the nature of the impact of a unilateral removal of Canadian barriers to international trade? To what extent do the Economic Council's findings alter, extend or refine earlier quantitative assessments of the effects of unilateral free trade.

The Council's analysis of the option of unilateral free trade is very brief. A very useful analysis of aspects of this option in the Dauphin study gets very little attention in the report itself. The conclusions on unilateral free trade are very much in the mainstream of Canadian thought on this matter, with perhaps some scaling down of the benefits imputed to unilateral tariff removal. The author finds two serious flaws in the otherwise useful discussion: a failure to give sufficient attention to the implications of unilateral free trade for income redistribution within the country, and, in examining the implications of free trade for the long run structure of the economy, a failure to consider explicitly and thoroughly the interaction between the tariff and population and labour force growth, as suggested by Dales.

CRITIQUE DE LA POSITION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA SUR LE LIBRE-ÉCHANGE UNILATÉRAL *

Il m'a été demandé de revoir certains aspects du livre *Au-delà des frontières* et de deux autres études¹ portant sur les implications d'une politique de libre-échange unilatéral pour le Canada. Dans le cours de cette revue, je me propose de m'attacher particulièrement à deux questions. En regard des doctrines généralement reconnues, l'analyse du Conseil Economique présente-t-elle des erreurs théoriques fondamentales ou un défi théorique majeur quant aux effets d'une suppression unilatérale des barrières canadiennes au commerce international ? Dans quelle mesure les résultats des études du Conseil modifient-ils les résultats d'études quantitatives précédentes ayant porté sur les effets du libre-échange pour le Canada ?

Tel que nous le verrons bientôt, ma réponse à la première question est non. Quant à la seconde, je conclus que les modifications sont très faibles. Par conséquent, mes commentaires ne seront pas très longs.

Cette introduction n'est pas une critique voilée à l'endroit des travaux du Conseil. Au contraire, retenons simplement les trois points suivants. Premièrement, que les résultats d'études précédentes soient corroborés lorsque des données courantes sont utilisées, c'est là une bonne chose en soi. En fait, un des résultats les plus étonnants de l'étude du Conseil est sans doute qu'elle fait la preuve de la vigueur relative des premières études sur les effets des changements dans la structure tarifaire du Canada. Deuxièmement, en termes de stratégie de recherche il semble opportun que l'accent ait été mis sur le thème complexe et, à la vérité, très peu étudié, des implications pour le Canada, de diverses configurations possibles en matière d'union douanière ou de zones de libre-échange, et sur les schémas associés de création ou de détournement d'échanges. La différence essentielle dans chacun des cas réside dans l'impact sur le Canada

* Traduit par Alfred Cossette.

1. Economic Council, *Looking Outward: A New Trade Strategy for Canada*, Ottawa, 1975 ; R. Dauphin, « The Impact of Freer Trade in Canada », mimeo, 1975 ; R.J. Wonnacott, *Canada's Trade Options*, Ottawa, Economic Council of Canada, 1975.

de la suppression des barrières commerciales de divers autres pays ou groupes de pays. Troisièmement, en affirmant que toutes les options s'offrant au Canada, le libre-échange unilatéral constitue l'option la moins susceptible d'être adoptée, le Conseil passe de toute évidence un jugement politique. Non seulement le rapport coûts-bénéfices de cette option est-il parmi les plus bas mais aussi, selon le Conseil, le public en général (et par conséquent le gouvernement) la perçoit exclusivement en termes de coûts. Alors qu'une évaluation de la vraisemblance d'application d'une politique est rarement un guide approprié à l'étude scientifique des options de politique, une certaine mesure de « réalisme politique » pour un organisme tel que le Conseil Economique peut toutefois le sembler davantage.

Les questions à l'étude

Le Conseil Economique accepte l'hypothèse de *petit pays* aux fins de son analyse². La suppression des tarifs canadiens et des autres barrières commerciales est censée modifier la structure des prix au Canada mais ne pas modifier d'une façon significative les termes de l'échange au Canada.

C'est une hypothèse de base faisant partie de tous les travaux sur cette question au Canada. Aucune preuve substantielle ne me permet de la réfuter bien qu'elle ne manque pas de procurer à beaucoup d'entre nous un certain sentiment d'inconfort. Le problème réside dans le fait que la question du « tarif optimal » n'est pas du tout traitée, excepté bien sûr à l'occasion de la négociation du tarif comme tel. Le tarif optimal est donc un tarif nul. Le problème n'est pas de savoir si nous réaliserons certains gains par suite de la suppression unilatérale des tarifs mais plutôt, quelle sera l'ampleur de ces gains et comment ils se partageront entre les divers groupes de la société.

On doit considérer au moins quatre dimensions dans l'analyse des conséquences du libre-échange unilatéral. Le premier est, bien sûr, l'impact du libre-échange sur l'allocation des ressources dans l'économie et, donc, sur l'exploitation des avantages comparés. La deuxième est l'impact sur la distribution des revenus à la fois entre les détenteurs des facteurs de production et entre les régions. La troisième est le processus d'ajustement vers le nouvel équilibre. La dernière est l'effet à plus long terme sur l'offre de facteurs incluant les migrations interrégionales et internationales des facteurs.

Allocations des ressources et avantages comparés

L'une des études particulières utile des travaux du Conseil est une analyse de la structure de la protection au Canada, comprenant des

2. Wonnacott considère ceci explicitement. *Op. cit.*, p. 63. Voir aussi Dauphin, p. 44.

estimations remises à jour du degré de protection effective en relation avec l'intensité des facteurs, et une tentative intéressante de trouver l'équivalent tarifaire d'un certain nombre de barrières non tarifaires³. Les résultats ne surprennent personne. Les barrières commerciales canadiennes tel qu'on peut le voir, ont pour effet de procurer une protection intensive à tout un ensemble d'industries du secteur manufacturier, particulièrement les industries à haute intensité de main-d'œuvre dont le niveau d'éducation est relativement peu élevé. Plus l'intensité en ressources naturelles est élevée, plus le degré de protection est faible. En fait, le degré de protection effective de plusieurs industries à haute intensité de ressources naturelles est négatif⁴. La suppression des barrières commerciales du Canada aura clairement pour effet d'occasionner des changements majeurs dans les structures des prix canadiens. Dans la recherche de perspectives sur l'équilibre ultime dans l'allocation des ressources, le point essentiel à retenir est que « ... le Canada détient un avantage comparatif sur la scène internationale dans les produits à haute intensité de ressources naturelles »⁵.

Il ne faut donc pas se surprendre si le Conseil conclut que le libre-échange unilatéral occasionnerait une réduction significative des activités du secteur manufacturier au Canada, et un accroissement significatif des activités basées sur les ressources. Ce processus s'accompagnerait d'un accroissement nécessaire des exportations de ressources naturelles pour annuler les effets d'un accroissement soutenu des importations de produits manufacturés. En fait, c'est partiellement parce que le libre-échange unilatéral affecterait l'emploi manufacturier dans ce pays,⁶ que le Conseil écarte résolument cette option pour le Canada. L'analyse du Conseil s'inscrit donc largement dans la tradition de la profession économique canadienne.

D'autre part, on peut difficilement critiquer le Conseil lorsqu'il fournit une évaluation quantitative vraisemblable des effets inter-industriels à court terme sur l'emploi du libre-échange unilatéral. Mais qu'advient-il du long terme ? Le Conseil a-t-il décrit correctement le nouvel équilibre de plein emploi (si on peut le rétablir) ?

Les hypothèses de base du Conseil en regard de l'offre de facteurs de production ne sont pas clairement exposées. En ce qui a trait à la main-d'œuvre, l'hypothèse standard de Heckscher-Olin semble être présente (peut-être par l'utilisation fréquente du concept d'avantage comparé), c'est-à-dire que la main-d'œuvre totale est exogène mais qu'elle peut se déplacer librement à l'intérieur du Canada en réponse à des stimulus d'ordre économique. Le capital est présumé mobile sur

3. Dauphin, pp. 127-134.

4. *Looking Outward*, Annexe B.

5. Dauphin, p. 65.

6. *Looking Outward*, p. 102.

la scène internationale laissant cependant au Canada un prix fixe ou exogène plutôt qu'un stock de capital exogène. Ceci n'est pas très clair. Le problème, toutefois, tel qu'il est posé, concerne la réallocation de la main-d'œuvre entre les industries sous l'hypothèse d'un ajustement approprié du stock de capital.

Ce qui fait défaut dans la partie de l'étude du Conseil portant sur la réallocation de la main-d'œuvre, c'est une évaluation claire, quantitative ou qualitative, du comportement de l'offre en réponse à des changements dans les prix relatifs. Comme base de son jugement sur la sensibilité des prix, le Conseil fait référence à une étude sur le comportement des exportations et des importations en réponse à des changements dans les tarifs et les taux de change dans la période 1953-1965. Mais le Conseil, dans son rapport, ne donne pas de détails sur cette étude qui ne semble pas, de toute façon, très pertinente⁷. Le Conseil et Wonnacott présentent des vues très optimistes quant au rôle qu'un taux de change flexible pourrait jouer en vue de faciliter la réallocation, bien que le Conseil, de son côté, semble également très soucieux des implications des incertitudes que pourraient susciter des mouvements brusques du taux⁸. M. Dauphin considère la possibilité de s'ajuster au libre-échange unilatéral sans dévaluation du dollar canadien. Il présente aussi certaines observations intéressantes portant sur les effets du libre-échange unilatéral sur la rigidité des prix oligopolistiques et alors sur le rôle d'une concurrence accrue sur les prix dans le processus d'ajustement⁹. Toutefois, une analyse empirique détaillée et claire du comportement de l'offre en réponse à des changements dans les prix ne semble pas avoir constitué une partie importante des travaux du Conseil.

Abstraction faite du processus d'ajustement, il est loin d'être évident que la réallocation massive de l'emploi et de la production entre le secteur manufacturier et le secteur des ressources, dont fait état l'analyse du Conseil, se réalisera véritablement. Le problème n'est pas de savoir si des effets de ralentissement sur l'activité manufacturière se produiront ou pas, mais plutôt dans quelle mesure les industries des ressources pourront prendre de l'expansion afin d'absorber la main-d'œuvre expulsée du secteur manufacturier. Très peu d'études empiriques traitent de cette question. Toutefois, il y a de bonnes raisons de croire en l'existence de courbes de coûts marginaux croissant très rapidement dans les industries extractives. Et lorsqu'on combine ces observations aux implications de « l'éthique de conservation » et (étant donné la technologie actuelle) des développements à très forte intensité de capital dans les secteurs des ressources, nous obtenons de bonnes raisons de

7. *Ibid.*, p. 167.

8. *Ibid.*, p. 102.

9. Dauphin, pp. 33-36.

croire qu'une expansion notable de l'emploi et de la production se produira dans les industries des ressources, et en particulier, dans la production destinée à l'exportation.

Si les industries des ressources n'absorbent pas la main-d'œuvre inactive du secteur manufacturier, l'ajustement permettant de maintenir le plein emploi devra alors prendre place à l'intérieur du secteur manufacturier lui-même. S'inscrivant dans la tradition de Eastman et Stykolt, Dauphin croit en la réalisation d'améliorations sélectives dans « l'efficacité technique » de certaines industries du secteur manufacturier pour lesquelles le Canada détient un avantage comparatif sur la scène internationale. Ces améliorations se réaliseront à travers l'exploitation d'économies d'échelle ou la suppression de certaines contraintes oligopolistiques sur la concurrence¹⁰.

Wonnacott semble croire que de tels gains ne pourront se réaliser que dans les secteurs d'exportation actuels¹¹. Le rapport du Conseil ne considère pas ces questions dans le contexte particulier du libre-échange unilatéral (tout comme Wonnacott, le Conseil croit que les gains majeurs en termes d'efficacité productive seront réalisés à travers l'exploitation des économies d'échelle). Mais ceci ne pourra se produire que lorsque les marchés étrangers et, en particulier, ceux des États-Unis, seront accessibles aux manufacturiers canadiens.

Si la réorganisation des industries protégées en vue d'exploiter les économies d'échelle n'est pas réalisable, le maintien du plein emploi pourrait alors nécessiter une réduction substantielle du taux de salaire réel dans le secteur manufacturier (avec effet de propagation sur les autres secteurs). Il en résulterait un processus d'ajustement complexe qui modifierait les techniques de production optimales et éventuellement favoriserait le développement de certaines industries vouées à l'exportation de produits manufacturiers sur une grande échelle. Toutefois, il est difficile de prévoir la structure de l'économie et, en particulier, du secteur manufacturier qui pourrait en résulter. Il est clair, cependant, qu'une redistribution sur une grande échelle des revenus se trouverait impliquée et elle pourrait bien devenir la question politique dominante.

Avant de passer à la question de la redistribution des revenus, il serait intéressant de faire état des conclusions du Conseil sur les gains, en termes de revenu total, d'une politique de libre-échange unilatéral.

John Young, dans son étude à la fois largement critiquée et largement citée, estimait que le coût du tarif canadien au début des années 1950 était de l'ordre de 3.5 à 4.5 p.c. de la dépense privée brute¹². Procédant à des ajustements pour tenir compte de certains biais de l'étude de Young et prenant comme référence le produit national brut,

10. *Loc. cit.*

11. Wonnacott, pp. 62-65. Dauphin semble être d'accord. *Op. cit.*, p. 70.

12. J.H. Young, *Canadian Commercial Policy*, Ottawa, 1957, pp. 72-73.

les frères Wonnacott ont obtenu un résultat de l'ordre de 4 p.c. du produit national brut¹³. Dans une analyse formulée en termes d'équilibre général et réalisée à l'aide de la programmation linéaire Williams suggérerait qu'un gain de l'ordre de 1.4 p.c. dans la consommation totale serait plus probable¹⁴. Le Conseil ne fournit pas ses propres estimations, mais il cite abondamment Williams concernant les gains d'une suppression bilatérale des tarifs Canada-E.-U. en l'absence d'économies d'échelle. Par implication, le Conseil accepte donc les estimations de Williams quant aux gains de la suppression du tarif canadien seul¹⁵. Ainsi, on croit que « les gains d'une réduction unilatérale des tarifs seront probablement peu élevés en proportion du revenu canadien réel »¹⁶. Cette conclusion ne remet donc pas en cause les résultats des études antérieures ayant porté sur le sujet.

Distribution des revenus

Si mes craintes à l'endroit du comportement de l'offre dans le secteur des ressources naturelles s'avèrent fondées, la nouvelle distribution des revenus occasionnée par le libre-échange unilatéral pourrait être d'une importance plus grande que ne le suggère l'étude du Conseil. Je ne veux pas dire par là que le Conseil a négligé cette dimension du problème ou que son analyse est incorrecte. Cela suggère simplement qu'en faisant une place prioritaire à l'aspect efficacité des arrangements du libre-échange et en reléguant au second plan la question de la distribution des revenus, le Conseil semble minimiser l'importance de ce qui pourrait bien, en fait, constituer la conséquence ayant de loin le plus d'importance. Le Conseil présente une analyse conventionnelle des effets du libre-échange sur les revenus des régions. Il présente aussi quelques conclusions intéressantes sur la redistribution des revenus entre les groupes occupationnels mais, malheureusement, il note : « ... nous ne pouvons prétendre l'avoir étudié en profondeur »¹⁷.

L'une des caractéristiques de la redistribution des revenus non considérée explicitement, est le partage des gains entre les propriétaires canadiens et non résidents des facteurs de production. J'ai à l'esprit les gains accrus échéant actuellement au secteur des ressources naturelles. Le

13. R.J. Wonnacott et P. Wonnacott, *Free Trade Between The United States and Canada*, Cambridge, Mass., 1967, pp. 298-299.

14. J.R. Williams, *The Canadian-U.S. Tariff and Canadian Industry*, mimeo, p. 11.

15. *Looking Outward*, p. 81. Voir aussi Wonnacott, p. 177 ; Dauphin, p. 71.

16. Dauphin, p. 71.

17. *Looking Outward*, p. 80. La plupart des commentaires du Conseil sur l'impact régional du libre-échange se basent sur des études existantes. Toutefois, le Conseil bénéficie aussi d'une étude intéressante réalisée par Dauphin et portant sur l'impact du libre-échange unilatéral étant donné les différences interrégionales dans la mobilité des facteurs. L'ouvrage de Dauphin confirme à la fois les présomptions actuelles de la littérature à cet effet et les préoccupations énoncées précédemment à propos de la redistribution des revenus. Dauphin, pp. 84-113.

système fiscal du Canada est-il en mesure de les recueillir pour le bénéfice de tous les Canadiens ?

Le processus d'ajustement

Le Conseil présente une longue discussion du processus d'ajustement au libre-échange. Il souligne l'importance de la flexibilité des prix induite par la flexibilité du taux de change. Il souligne aussi la nécessité de politiques expansionnistes pour stimuler l'emploi et de mesures d'assistance appropriées. Encore une fois, cette discussion s'inscrit largement dans l'optique des études antérieures effectuées sur le sujet. Je ne présenterai donc pas de commentaires sur cette question.

À plus long terme

J'ai essayé de suggérer, dans mes commentaires, que divers thèmes, proéminents dans une littérature théorique et empirique abondante au Canada, ont été adoptés et dans certains cas développés par le Conseil dans son étude sur les possibilités du libre-échange, en 1970. Signalons la présence de discussions sur l'impact régional des tarifs, un thème déjà bien développé dans les travaux de Mac Intosh et du gouvernement de la Colombie-Britannique au milieu des années 1930¹⁸ ; des estimations du coût total des tarifs provenant des études de John Young ; l'expression d'un certain intérêt quant aux implications des tarifs pour l'organisation de l'industrie et l'exploitation des économies d'échelle, un thème déjà exploré par John Young, Eastman et Stykolt et quantifié par les frères Wonnacott¹⁹.

Toutefois, le Conseil néglige un thème actuellement très populaire au Canada. Il mérite pourtant une attention particulière étant donné que les politiques de population et d'immigration tiennent de plus en plus compte de la situation de l'emploi. C'est le thème de l'interaction à long terme entre le tarif et la migration internationale tel qu'énoncé par John Dales²⁰.

Je ne veux pas dire que le Conseil a négligé les aspects de long terme des tarifs et du libre-échange. En fait, on peut dire que la préoccupation de fond du Conseil concerne le long terme et, en particulier, dans le cas des implications du libre-échange de changements technologiques et de croissance de la productivité. Toutefois, outre quelques commentaires sur les interactions entre le libre-échange et la propriété étrangère, toute la question des mouvements internationaux de facteurs induits par des changements dans le revenu réel et le prix relatif des facteurs est ignorée.

18. W.A. MacIntosh, *The Economic Background of Dominion Provincial Relations*, Toronto, 1974 ; *British Columbia in the Canadian Confederation*, Victoria, 1938.

19. H.C. Eastman et S. Stykolt, *The Tariff and Competition in Canada*, Toronto, 1967. Wonnacott et Wonnacott, *op. cit.*

20. J.H. Dales, *The Protective Tariff in Canada's Development*, Toronto, 1966.

Cela m'apparaît une faiblesse majeure de l'étude. Il y a déjà longtemps que les hypothèses de Dales ont été formulées d'une façon propre à leur faire subir des tests empiriques. Je suis déçu que le Conseil n'ait pas choisi d'étendre l'analyse des implications du libre-échange de cette façon.

Conclusions

L'analyse du Conseil sur l'option de libre-échange unilatérale est très sommaire. L'étude de Dauphin sur certains aspects de cette option ne reçoit pas, dans le rapport du Conseil, toute l'attention à laquelle elle aurait droit. Les conclusions du Conseil s'inscrivent aussi largement dans la tradition des principaux auteurs sur cette question au Canada. D'autre part, l'étude néglige peut-être la question des bénéfices occasionnés par la suppression unilatérale des tarifs. Finalement, je crois qu'elle présente également deux faiblesses principales. Premièrement, elle n'accorde pas une attention suffisante aux effets du libre-échange unilatéral sur la distribution des revenus au pays et, deuxièmement, elle ne considère pas de façon explicite l'interaction entre le tarif, la population et la croissance de la main-d'œuvre tel que le suggèrent les études de Dales.

Ronald SHEARER,
Université de la Colombie-Britannique.