

**Le Canada et le  
milieu politico-  
économique  
international**



LIBR-00235



---

*Le Canada et le milieu politico-économique  
international*

P. 9  
11  
12  
13  
14  
15



*Volume 28 des études commandées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.*

*Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.*



---

# Le Canada et le milieu politico-économique international

DENIS STAIRS

ET

GILBERT R. WINHAM

*coordonnateurs de la recherche*

Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions le statisticien en chef du Canada et le ministre des Approvisionnements et Services du Canada, qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

Imprimé au Canada  
ISBN 0-660-91521-9  
ISSN 0827-1011  
N° de cat. Z1-1983/1-41-28F

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada  
Approvisionnements et Services Canada  
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 12,95 \$  
à l'étranger : 15,55 \$  
Prix sujet à changement sans préavis

*DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)*

Vedette principale au titre :  
Le Canada et le milieu politico-économique international

*(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,*  
ISSN 0827-1011 ; 28)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Canada and the international political/economic environment.

Comprend des références bibliographiques.  
ISBN 0-660-91521-9

1. Canada — Relations économiques extérieures — Discours, essais, conférences.
2. Canada — Politique économique — 1971 - — Discours, essais, conférences.
3. Canada — Relations extérieures — Discours, essais, conférences. I. Stairs, Denis, 1939 - II. Winham, Gilbert R. III. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada IV. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 28.

HF1479.C3514 1985 337.71 C85-090231-2

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.  
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter  
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



## TABLE DES MATIÈRES

---

AVANT-PROPOS *vii*

INTRODUCTION *ix*

PRÉFACE *xiii*

REMERCIEMENTS *xvii*

1. **Le Canada et l'économie politique internationale : introduction** *1*  
*Denis Stairs et Gilbert R. Winham*  
L'évolution de la conjoncture internationale *1*  
La concurrence internationale *3*  
L'investissement étranger *5*  
L'accroissement du régionalisme *6*  
Conclusion *8*
  
2. **La politique économique internationale du Canada : contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes** *11*  
*Jock A. Finlayson*  
Introduction *11*  
Les tendances de l'économie politique internationale *13*  
    L'interdépendance économique *15*  
    Les conséquences politiques de l'interdépendance économique *22*  
    Le désordre de l'économie mondiale *27*  
La politique économique internationale du Canada :  
le contexte intérieur *33*  
    La politique nationale *34*  
    Le fédéralisme *36*  
    Prise de décision et bureaucratie *41*  
    L'État canadien et la politique économique internationale *45*

Les groupements d'intérêt et la politique économique étrangère	47
La politique économique internationale du Canada : évolution, contraintes, options	51
La politique commerciale	53
La politique monétaire et financière internationale	74
L'investissement étranger	81
Le Canada et les relations Nord-Sud	85
La politique économique internationale du Canada : conclusion	87
Bibliographie	91

### 3. **Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution** 101

Michael C. Webb et Mark W. Zacher	
Introduction	101
Les tendances influençant l'établissement de barrières protectionnistes contre les exportations canadiennes	107
L'évolution des opinions relatives aux avantages de la libéralisation des échanges internationaux	107
La modification des avantages concurrentiels	109
La lenteur de la croissance et l'importance du chômage	117
L'accroissement du pouvoir politique des fabricants autochtones	119
L'évolution des relations politiques en matière de sécurité	122
La faiblesse du leadership international	124
Les lacunes du cadre de négociations du GATT	128
La prolifération des mesures protectionnistes	131
Les tendances influençant l'aptitude et la propension des pays étrangers à acheter des produits canadiens	143
Les taux de croissance économique	143
Les problèmes liés à l'endettement des pays du tiers monde	144
Les subventions à l'exportation	146
Les contraintes attribuables au taux de change	148
La diminution de la demande mondiale de matières premières canadiennes	152
Les investissements étrangers et l'internationalisation des affaires	153
La rétorsion contre les mesures canadiennes de protectionnisme et d'aide à l'industrie	159
La croissance des blocs commerciaux régionaux	162
Conclusion	163
Notes	170



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson,

coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER  
ALAN CAIRNS  
DAVID C. SMITH



La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a été chargée de faire rapport « sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada ». Or, dans un monde caractérisé à la fois par une interdépendance et une concurrence de plus en plus grandes, la Commission ne pouvait entreprendre cette tâche sans situer le Canada dans l'économie internationale, où « des changements importants » sont en cours. Elle a donc consacré une partie de ses travaux à une analyse de la situation du Canada et de ses perspectives d'avenir dans l'économie mondiale. Elle s'est évidemment adressée à des économistes pour une bonne part de ces travaux mais, comme les sujets abordés soulevaient aussi d'importantes questions sur la politique et les institutions, elle a créé un module de recherche sur le Canada et l'économie politique internationale, dont les études s'ajoutent à celles des autres modules sur le commerce international et le milieu juridique international.

Le nombre d'études à réaliser étant fonction des ressources allouées au module, nous avons décidé de porter notre attention d'abord sur les conditions générales du milieu dans lequel la politique économique extérieure du Canada doit s'inscrire, ensuite sur les relations économiques canado-américaines, qui sont si importantes, et enfin sur les différents problèmes de forme et de fond que pose l'élaboration de la politique économique extérieure du Canada. Sauf pour ce qui est des mesures axées sur les problèmes économiques du tiers monde, qui sont

étudiées plus en détail ailleurs, les relations économiques que le Canada entretient avec les autres pays ne semblent pas poser de problèmes politiques ou institutionnels aussi importants que ceux que posent les relations avec les États-Unis. Notre budget de recherche étant restreint, nous n'avons donc fait aucune étude particulière sur ce sujet. Les études de ce module-ci du programme de recherche sont publiées dans trois volumes, comme suit :

**Volume 28 : Le Canada et le milieu politico-économique international**

- |   |   |
|---|---|
| Denis Stairs et<br>Gilbert R. Winham<br>Jock A. Finlayson | <i>Le Canada et l'économie politique internationale : introduction</i><br><i>La politique économique internationale du Canada : contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes</i> |
| Michael C. Webb et<br>Mark W. Zacher                      | <i>Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution</i>  |

**Volume 29 : Les dimensions politiques des rapports économiques canado-américains**

- |  |   |
|--|---|
| Denis Stairs et<br>Gilbert R. Winham<br>J.L. Granatstein | <i>Les dimensions politiques des rapports économiques canado-américains : introduction</i><br><i>L'éternelle question du libre-échange canado-américain</i> |
| Kim R. Nossal  | <i>Le nationalisme économique et l'intégration continentale : hypothèses, arguments et causes</i>   |
| Charles Pentland   | <i>L'intégration nord-américaine et le système politique canadien</i>   |
| Jock A. Finlayson  | <i>Le Canada, le Congrès et la politique économique étrangère des États-Unis</i>  |
| Gary C. Hufbauer et<br>Andrew J. Samet                   | <i>La réaction des États-Unis aux initiatives canadiennes en matière de libéralisation commerciale sectorielle en 1983-1984</i>                             |

**Volume 30 : Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure**

- |                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Denis Stairs et<br>Gilbert R. Winham | <i>Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure : introduction</i>                               |
| Gerald Wright                        | <i>Le jeu politique au niveau bureaucratique et ses répercussions sur la politique économique extérieure du Canada</i>                |
| Robert Boardman                      | <i>Le service extérieur et les responsables de l'élaboration de la politique étrangère : points de vue du Canada et de l'étranger</i> |

F.J. Chambers

*La nouvelle structure de coût des entreprises canadiennes : quelques implications pour la politique économique internationale*

R.B. Byers

*La défense nationale et l'achat de matériel de défense : incidences sur la politique économique du Canada*

DENIS STAIRS  
GILBERT R. WINHAM

## REMERCIEMENTS

---



Nous remercions le directeur de la recherche, Alan Cairns, de l'intérêt soutenu qu'il a porté aux travaux du module sur le Canada et l'économie politique internationale; tant par ses exigences que par ses qualités de chef, il a contribué à la qualité des études produites par ce module. Nous remercions également les membres du personnel de la Commission, qui ont joué un rôle essentiel dans la réalisation de ces études, et notamment Karen Jackson, conseillère du programme de recherche et attachée de direction, qui s'est chargée de la logistique, et Françoise Guilbault, qui a assumé avec talent les diverses fonctions de secrétariat.

Dans la conception de ces études, nous avons été assistés par un groupe consultatif de recherche, dont les membres ont, individuellement ou collectivement, commenté plusieurs manuscrits. Grâce à leur profonde connaissance des questions touchant l'économie politique internationale, ils ont pu faire des suggestions et des commentaires très utiles aux auteurs. Les personnes suivantes faisaient partie de ce groupe :

Michael Hart  
Ministère des Transports

David Leyton-Brown  
Université York

Gerald K. Helleiner  
Université de Toronto

Louis Sabourin  
École nationale d'administration  
publique (Groupe d'étude, de  
recherche et de formation  
internationales)

Eric Kierans  
Université Dalhousie

Jeanne Laux  
Université d'Ottawa

Rodrigue Tremblay  
Université de Montréal

D. S. ET G.R. W.



---

# **Le Canada et l'économie politique internationale**

## *Introduction*

DENIS STAIRS  
GILBERT R. WINHAM

### **L'évolution de la conjoncture internationale**

Les deux études de ce volume ont été commandées afin d'analyser la nature du système politico-économique international et les pressions qu'il exerce sur le Canada. L'étude de Jock Finlayson passe en revue les écrits portant sur la politique économique étrangère du Canada, cerne les limites de l'intervention canadienne et présente les options qui s'offrent au pays. Un tel examen était de la plus haute nécessité et vient combler une lacune dans les écrits sur les relations extérieures du Canada. La seconde étude, réalisée par Michael Webb et Mark Zacher, met l'accent sur le contexte international qui influence les orientations commerciales du Canada. Les auteurs concluent que, dans un monde de convergence industrielle où les nations industrialisées ont tendance à produire des biens analogues, les perspectives d'expansion et de diversification des exportations canadiennes sont médiocres. Il ressort de leur analyse que le Canada ne devrait pas essayer de négocier de nouvelles mesures de libéralisation des échanges, mais plutôt utiliser son pouvoir restreint de négociation pour élargir sa capacité d'accès aux marchés étrangers déjà accessibles aux exportateurs canadiens. À leur avis, le Canada devrait promouvoir l'adoption de lignes directrices internationales et de mesures de contrôle plus strictes pour empêcher l'introduction de nouvelles barrières protectionnistes susceptibles d'interdire l'accès des produits canadiens aux marchés étrangers. Cet argument est particulièrement pertinent dans le cas de nos échanges avec les États-Unis.

Comme l'analyse de Finlayson le signale, le monde industriel a connu un essor économique sans précédent, au cours de la période de recons-

truction qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Le taux de croissance des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été de 5 % en moyenne par an, et le volume des échanges internationaux s'est accru encore plus rapidement, au rythme de 7 % par an. À cette époque, les taux de change étaient stables sous la direction multilatérale du Fonds monétaire international (FMI). Cette croissance était en outre favorisée par une tendance à la libéralisation des échanges. L'économie mondiale dérapa après le premier choc pétrolier de 1973, mais connut une reprise dans la seconde moitié de la décennie, pour être ébranlée de nouveau en 1979 par le second choc pétrolier et entrer dans une grave récession internationale en 1980–1981. Pour toutes les nations, le grand problème est de trouver les moyens qui favoriseront un retour aux taux de croissance élevés qui ont été la norme pendant l'ensemble de la période de l'après-guerre.

Les difficultés que rencontre l'économie mondiale ont cependant des racines beaucoup plus profondes. Les énormes changements que subit le système économique international — les changements industriels en particulier — ont des conséquences sur les États et leur population, puisqu'ils réduisent à la fois la stabilité et la prévisibilité de la conjoncture. En deuxième lieu, depuis la réforme du système monétaire international après 1971, les lois du marché sont devenues une composante essentielle de l'économie internationale : échanges, politique monétaire et investissement international. Cette situation a réduit la gestion multilatérale de l'économie internationale et a intensifié le sentiment de précarité qui prévaut maintenant dans l'esprit de tous. Enfin, on a assisté à un accroissement de l'interdépendance, notion longuement analysée dans l'essai de Finlayson. Cette interdépendance s'explique par les liens qu'entretiennent entre elles les économies nationales et par l'interaction complexe des forces qui mettent à rude épreuve le système économique international. Les taux d'intérêt élevés d'un pays ont des répercussions sur les taux d'intérêt et les taux de change d'un autre, les taux de change élevés ont des conséquences sur les balances commerciales, et les graves déficits qui affectent les balances commerciales peuvent généraliser les problèmes de l'endettement international. Cette interaction des forces limite le pouvoir des États sur leur économie, beaucoup plus que par le passé, et entretient partout un climat de crainte et d'incertitude.

Le climat d'incertitude où baigne l'économie mondiale découle avant tout de l'effondrement du système de Bretton Woods. Durant la plus grande partie de la période de l'après-guerre, le système des taux de change fixes du FMI a limité les fluctuations des devises nationales. Mais ce système s'est effondré en 1971 et, au cours de la réforme du système monétaire qui a suivi, on a fini par laisser flotter librement les taux de change, ce qui a créé des problèmes dans le système commercial international. On peut arriver, par exemple, après de longues et difficiles

négociations commerciales, à faire baisser les tarifs douaniers de 10 à 5 % en moyenne, alors que les fluctuations dans les taux de change peuvent entraîner des variations de prix équivalant à trois fois ce montant en l'espace de quelques mois. Le chaos qui en résulte peut causer des pertes énormes aux commerçants et décourager les gouvernements qui cherchent à promouvoir une économie internationale stable.

Ce sentiment d'incertitude et d'impuissance est un problème mondial, mais le Canada subit en outre des pressions qui menacent directement ses aspirations et ses possibilités futures. Parmi ces pressions, mentionnons l'augmentation de la concurrence internationale, l'évolution de l'investissement international, et l'intensification du régionalisme et de la discrimination dans les accords commerciaux.

## **La concurrence internationale**

L'un des éléments les plus importants analysés dans ce volume a trait à l'accroissement de la concurrence dans l'économie internationale actuelle. Comme Webb et Zacher le signalent, la structure internationale de l'avantage concurrentiel qui caractérisait les décennies antérieures a changé au cours des vingt dernières années. De façon générale, ce concept était lié à des différences dans l'abondance relative des capitaux, de la main-d'oeuvre, des ressources naturelles et de la technologie. Même si l'on considérait que l'avantage concurrentiel des pays en cause était appelé à changer en fonction de l'évolution de l'abondance relative des facteurs de production, on supposait que de tels changements seraient prévisibles et donneraient aux pays le temps de s'adapter. Il semblait admis, de plus, que le commerce des biens manufacturés était l'apanage d'un petit nombre de pays industriels. Les pays en développement étaient des réservoirs de matières premières et entraient rarement en concurrence avec les pays industrialisés dans l'exportation de produits fabriqués, tandis que les pays socialistes étaient pour la plupart exclus des échanges à cause de divergences politiques.

Aujourd'hui, l'évolution rapide des échanges a bouleversé les règles du jeu et impose une restructuration en profondeur à des pays comme le Canada. Prenons par exemple le Japon, qui a rattrapé et même dépassé les leaders industriels dans de nombreux secteurs de la technologie. Les industries de fabrication canadiennes ont dû faire face à une vive compétition de la part du Japon dans d'importants secteurs de la technologie de pointe, comme la production d'automobiles et de matériel électronique. Certains exportateurs ont perdu des marchés étrangers au profit des Japonais même si leurs pertes ont été limitées du fait que le Canada n'a jamais été un grand exportateur dans les secteurs où les Japonais se révèlent les plus compétitifs. Les pertes qui ont affecté le plus directement les marchés d'exportation canadiens se sont produites à la fin des

années 1970, lorsque nos exportations d'automobiles ont chuté à la suite des ventes d'automobiles japonaises aux États-Unis.

On a tendance à attribuer au protectionnisme japonais le déséquilibre des échanges nippo-canadiens dans le domaine des produits fabriqués. On ne peut nier effectivement que ce protectionnisme existait dans les vingt premières années après la Seconde Guerre mondiale. Or, aujourd'hui, si l'on en croit l'analyse qui en a été faite en vertu des règlements de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les barrières commerciales mises en place par le Japon ne sont guère supérieures à celles de la plupart des pays industrialisés. La concurrence japonaise est donc moins une conséquence de sa politique commerciale que de son extrême productivité, qui en fait une société très compétitive dans son ensemble. La politique d'État n'est pas sans avoir joué un rôle dans cette réussite, mais il serait peu réaliste de la part des partenaires commerciaux du Japon d'attribuer entièrement la performance économique de ce pays à l'intervention de l'État et au protectionnisme.

L'apparition des nouveaux pays industriels (NPI) a modifié également la structure internationale de l'avantage concurrentiel. Les NPI sont des producteurs extrêmement compétitifs, exportateurs de certains biens manufacturés de technologie courante, produits en quantité, qui nécessitent un apport relativement important en main-d'oeuvre faiblement qualifiée, en regard des facteurs de production requis pour les biens d'équipement ou la mise en valeur des ressources naturelles. Ces pays ont d'abord fait leur chemin dans le textile, le vêtement et la chaussure, mais ils se sont par la suite introduits également dans des domaines comme l'acier, la construction navale, l'automobile, les produits électroniques et une large gamme de biens de consommation. De plus, les NPI et d'autres pays en développement sont devenus des concurrents de plus en plus sérieux pour les exportateurs canadiens de produits de base.

Néanmoins, les Canadiens ne doivent pas exagérer outre mesure les conséquences de la concurrence des pays en développement. En 1977, selon les chiffres de Webb et Zacher, les exportations des NPI ne représentaient que 8 % environ des importations totales de produits fabriqués des membres de l'OCDE et à peine plus de 1 % des produits manufacturés consommés par les pays de l'OCDE. Par conséquent, l'incidence des NPI sur la production et l'emploi dans les pays industrialisés occidentaux est sans doute tout aussi limitée. En revanche, la concurrence des exportations de ces pays n'en a pas moins aggravé le chômage dans certains secteurs. Il a surtout frappé les industries à main-d'oeuvre élevée nécessitant un faible degré de qualification et, par conséquent, les travailleurs touchés ont éprouvé des difficultés à trouver un autre emploi. Ces conclusions sont surtout valables pour les industries du textile et du vêtement au Canada, où la concentration élevée d'industries menacées dans des régions données a exacerbé la gravité politique du problème.

## L'investissement étranger

La seconde catégorie de pressions que subit le Canada vient de l'évolution actuelle de l'investissement étranger. Comme nous l'avons noté précédemment, les échanges étaient censés découler d'un avantage concurrentiel lié principalement aux coûts des facteurs et aux débouchés. L'investissement étranger actuel remet cependant cette définition en question. De plus en plus, le commerce international prend l'aspect d'échanges entre associés, notamment entre les entreprises internationales et leurs filiales — situation qui incite d'ailleurs à se demander si de nombreuses opérations internationales se déroulent réellement dans des conditions respectant la concurrence. L'emplacement des principaux investissements étrangers est généralement négocié entre les États et les sociétés internationales, et les raisons en sont généralement politiques. Les gouvernements d'accueil imposent souvent des rendements destinés à influencer le comportement économique des entreprises qui s'établissent sur leur territoire. Ils offrent également des stimulants destinés à encourager ces dernières à installer leurs filiales dans des régions précises, et l'on constate une énorme compétition entre les États pour attirer les investissements étrangers.

Les entreprises internationales ont démontré, dans leurs décisions d'investissement, qu'elles pouvaient facilement s'adapter aux exigences des gouvernements d'accueil. Elles ont diversifié leurs investissements de façon à produire des courants d'échanges qui diffèrent de ceux qui sont fondés sur le coût des facteurs ou la présence d'un marché. Il est en effet plus facile qu'auparavant d'acquérir un avantage concurrentiel dans un domaine donné en ayant recours à la manipulation de sorte que les pays sont plus à même d'influencer leurs modes d'échanges. Il en résulte que la nature des courants d'échanges est devenue un secteur d'intervention des pouvoirs publics.

Le pourcentage élevé des investissements étrangers dans l'économie canadienne influence considérablement, à la fois de façon positive et négative, les exportations et les perspectives en cette matière. C'est à cause de cette proportion élevée d'entreprises étrangères et de l'internationalisation croissante des affaires qu'une grande partie des échanges du Canada se limite à des transferts internes entre filiales de sociétés transnationales. Les chiffres cités par Webb et Zacher, et publiés par le département américain du Commerce, indiquent qu'environ 56 % des exportations canadiennes à destination des États-Unis ont été constituées, dans les dernières années, de transferts à l'intérieur d'une même société. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres aussi précis pour le commerce canadien avec les pays d'outre-mer, on soupçonne que les transferts internes, bien que moindres, n'en occupent pas moins une place considérable. Ainsi, une proportion non négligeable des exportations canadiennes relève de décisions prises par des sociétés multina-

tionales installées à l'étranger, et échappe à l'influence de l'État. En outre, nombre des filiales étrangères qui se sont établies au Canada, à l'origine pour contourner les barrières tarifaires, l'ont fait dans le but de desservir exclusivement le marché intérieur, et sont parfois restreintes dans leurs exportations par la stratégie globale de la société mère. De même, les producteurs canadiens, titulaires d'une licence leur permettant d'utiliser une technologie étrangère, sont quelquefois contraints, sous peine de voir supprimer leur licence, de limiter leurs activités au marché intérieur.

Cependant, bien que la proportion élevée de capitaux étrangers ait pu accentuer l'absence de diversification dans les exportations, il serait erroné, selon Webb et Zacher, de considérer ces entreprises étrangères comme un facteur négatif. Le Canada, par exemple, à l'instar de nombreux autres pays, s'efforce de développer ses industries de technologie de pointe, mais la nature de ces industries l'oblige souvent, s'il veut avoir sa part du marché, à s'allier à des groupes étrangers. En outre, si le Canada veut attirer les investissements, il lui faut entrer en compétition avec d'autres pays, ce qui ne manque pas de réduire les bénéfices qu'il peut en retirer, puisque la demande permet aux sociétés étrangères de peser les avantages et les inconvénients de chaque offre. Le coût pour les États des subventions à l'investissement étranger peut augmenter rapidement, mais l'on sait, par ailleurs, que les incitations ne jouent pas un rôle déterminant en matière d'implantation.

Les enquêtes récentes, réalisées auprès des entreprises étrangères, ont démontré que le Canada est considéré comme un bon pays d'investissement, mais que la politique du gouvernement canadien a contribué à détériorer un climat par ailleurs favorable. Ce qui attire les investisseurs étrangers, c'est la stabilité et l'accès à un vaste marché. Or, le Canada peut à cet égard ne pas paraître avantageux si la société étrangère prévoit que l'accès des produits canadiens au marché américain (ou aux marchés de la Communauté économique européenne ou du Japon) n'est pas assuré. Ces détails de la vie économique démontrent l'importance des liens qui unissent l'investissement, les échanges et la politique commerciale, et indiquent également combien il est essentiel de conserver le marché américain pour les exportations.

## **L'accroissement du régionalisme**

La troisième catégorie de pressions que subit le Canada provient de l'activité politique internationale, et notamment de la constitution de zones d'échanges ou d'unions économiques. Examinons, par exemple, le système des échanges internationaux. Le commerce international dans le cadre du GATT repose sur le principe de la non-discrimination qui, en pratique, oblige les pays à traiter tous les autres pays de la même façon en leur imposant les mêmes règlements et les mêmes restrictions

en matière d'échanges ou d'investissements étrangers. Pendant le Tokyo Round, le principe de la non-discrimination a subi une première entorse lors de la négociation des codes de barrières non tarifaires, parce qu'on a supposé que ces codes ne seraient appliqués qu'entre les nations qui acceptent de s'y conformer. Cet arrangement s'écarte considérablement du principe de non-discrimination tarifaire de la clause de la nation la plus favorisée, en vertu duquel un pays importateur applique des droits uniformes à un produit importé, quels que soient les droits imposés par la nation exportatrice.

Le principe de la non-discrimination, clé de voûte du système d'échanges multilatéraux, a été ébranlé de façon encore plus fondamentale par la création de zones préférentielles ou de blocs d'échange régionaux. Ces zones ont gagné en importance depuis les années 1950, en dépit de l'engagement de toutes les parties contractantes au GATT de ne pas accorder de traitement de faveur à leurs partenaires commerciaux. La plus importante de ces zones est constituée par la Communauté économique européenne (CEE) et ses nombreux partenaires, qui incluent maintenant un certain nombre de pays méditerranéens, de même que des pays en développement d'Afrique, des Antilles et du Pacifique. Comme Webb et Zacher l'écrivent, plus de 20 % des échanges mondiaux se font maintenant à l'intérieur du système commercial préférentiel de la CEE. Parmi les autres systèmes d'échanges préférentiels d'envergure, citons l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), le Marché commun des Caraïbes (CARICOM) et divers régimes de préférence généralisée (RPG) qui sont appliqués par la plupart des pays occidentaux industrialisés à l'égard des nations en développement. Ces systèmes sont tous caractérisés par une discrimination qui, sous forme de barrières tarifaires et autres, favorise les échanges entre les membres au grand désavantage des non-membres. Bien que cette discrimination viole les règlements et l'esprit du GATT, elle a été justifiée, dans la plupart des cas, par le recours à la clause dérogatoire du GATT.

Webb et Zacher prétendent, dans leur analyse, que cette tendance à la régionalisation dans le système des échanges internationaux comporte de graves dangers pour le Canada. D'abord, le Canada n'est membre d'aucune association d'échanges préférentiels et, à ce titre, il est le seul grand pays industrialisé à ne pas bénéficier d'un accès sûr à un marché de plus de cent millions de personnes. La taille modeste du marché intérieur canadien confère un désavantage concurrentiel à notre pays par rapport aux pays de la CEE, aux États-Unis et au Japon, qui ont tous un marché intérieur suffisamment vaste pour stimuler la création de produits concurrentiels sur les marchés internationaux. En outre, les exportations canadiennes en Europe ont diminué à cause de la discrimination de la CEE à l'égard des tiers. Ce sont naturellement les exportations de produits de base qui ont été le plus touchées, puisque le Canada n'a

jamais exporté beaucoup de produits manufacturés en Europe. Les exportations céréalières ont particulièrement souffert, étant donné que la politique agricole commune de la CEE a démantelé les anciens débouchés du Canada en Grande-Bretagne et dans certains pays européens. Les exportations canadiennes de pâtes et papiers ont également décliné graduellement du fait qu'elles sont entrées en concurrence avec celles des pays scandinaves, qui ont négocié des accords préférentiels avec la CEE.

L'autre problème qui ressort de l'analyse de Webb et Zacher concerne la tendance à régler les questions de politique commerciale internationale dans le cadre de négociations trilatérales réunissant les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon. Lorsque ce sommet en arrivera à un accord sur une question donnée, le Canada n'aura même pas eu la possibilité de formuler ses préoccupations. Bien plus, dans de telles négociations, on présume souvent que le Canada fait partie de l'ensemble économique de l'Amérique du Nord, ce qui accroît encore la difficulté de faire entendre sa voix dans les relations économiques internationales. Compte tenu des conclusions de cette analyse et de l'évolution vers les regroupements régionaux, il nous semble impératif que le Canada définisse le rôle qu'il entend jouer à l'avenir dans le système des échanges internationaux.

## **Conclusion**

Depuis le début, lorsque le Canada n'était qu'une colonie, l'économie intérieure canadienne a toujours été définie en grande partie par ses relations avec le système économique international. Les échanges et les autres relations économiques entretenus avec les centres industriels d'Europe et des États-Unis ont soutenu l'activité économique du Canada et contribué à façonner les institutions du pays. Le Canada a énormément bénéficié de ses relations avec l'économie mondiale, mais il lui a fallu également en payer le prix car, comme Finlayson le fait remarquer, notre pays a toujours été vulnérable à la conjoncture extérieure. Aujourd'hui, cette vulnérabilité semble s'accroître et se faire plus inquiétante. Si l'on considère la place des échanges du Canada par rapport au produit national brut, l'économie internationale, où il lui faut trouver sa place, est devenue de plus en plus incertaine et concurrentielle. Cette évolution de la situation contraint le gouvernement canadien à repenser ses stratégies traditionnelles en matière de relations économiques internationales.

L'économie planétaire pose un défi pour le Canada d'aujourd'hui et ce défi s'accroîtra d'ici la fin du siècle. Sur le plan politique, le Canada devra gérer efficacement l'interdépendance internationale et édifier de nouvelles relations qui tiendront compte de l'interdépendance croissante des économies nationales. Sur le plan économique, il lui faudra

maîtriser les nouvelles technologies et s'adapter à une économie mondiale plus concurrentielle qu'auparavant. Bref, la réussite passe par le changement, l'adaptation, la restructuration, et ces orientations nécessitent la résolution de graves problèmes parmi les plus ardues auxquels puisse faire face un État moderne.



---

# La politique économique internationale du Canada

## *Contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes*

JOCK A. FINLAYSON

### **Introduction**

Les quinze dernières années de notre siècle promettent de poser un défi de taille à la politique économique internationale du Canada du fait que les problèmes que connaît l'économie mondiale, que ce soit l'accroissement du protectionnisme ou l'endettement catastrophique du tiers monde, continueront à s'accumuler et à peser comme une menace de déséquilibre. C'est dans ce contexte que le Canada doit concevoir une politique d'ouverture au monde extérieur. La concurrence de plus en plus vive des pays en développement tout autant que des pays industrialisés ne manquera pas non plus de compromettre l'existence de plusieurs industries canadiennes, tant dans le secteur manufacturier que dans celui des ressources naturelles. Quant à la situation des États-Unis, qui se place toujours au coeur de toute analyse des perspectives économiques du Canada, elle continuera de requérir l'attention soutenue des dirigeants canadiens. Or, ces difficultés, et bien d'autres encore, surgissent à une époque où la capacité du gouvernement canadien de régler efficacement les problèmes économiques du pays laisse sceptiques les analystes, quelle que soit leur couleur politique. On se trouve donc face à deux types de préoccupations : en plus de douter de la vigueur et de la capacité d'adaptation de l'économie canadienne, on se demande si les institutions politiques sont aptes à résoudre adéquatement les difficultés auxquelles se heurte la nation.

Plus que la plupart des pays industrialisés, le Canada a intérêt à ce que l'économie mondiale conserve une certaine stabilité et ne sombre pas dans le désordre. Dans leur formulation des objectifs politiques nationaux, les dirigeants doivent être pleinement conscients des mille et

une façon dont l'économie mondiale façonnera et limitera les solutions et les possibilités qui s'offrent au Canada. Des objectifs nationaux comme l'atténuation des disparités régionales et la mise en place de programmes sociaux plus généreux seront difficiles sinon impossibles à réaliser si la place du Canada dans l'économie mondiale continue à se détériorer. Le Canada, doté d'une économie modeste, ouverte, étroitement dépendante du commerce et des capitaux étrangers, a vivement intérêt à promouvoir l'existence de marchés libres, ainsi que d'organismes et de règlements internationaux efficaces. Par conséquent, en plus d'avoir comme objectifs l'édification d'une économie plus concurrentielle et l'amélioration de l'accès des exportations canadiennes aux marchés étrangers, la politique économique internationale du Canada doit continuer à soutenir certains organismes multilatéraux comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ou à renforcer des traités comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Notre étude porte sur plusieurs questions cruciales et sur un nombre considérable de publications traitant de l'avenir de la politique économique internationale du Canada. Plutôt sélective qu'exhaustive, cette analyse comprend trois parties. Dans la première, nous mettons en évidence certaines tendances générales de l'économie politique internationale qui ne manqueront pas d'orienter les choix politiques futurs du Canada. Nous abordons également des questions comme la montée du protectionnisme, la nature de l'économie mondiale, de plus en plus intégrée, et l'incidence de l'interdépendance des nations, grandes et petites. Dans la deuxième partie, nous nous penchons sur le contexte de la politique économique internationale du Canada. Les études de fond portant sur la politique économique étrangère du Canada considérée dans son contexte politique intérieur sont rares et nous signalons plusieurs domaines à explorer. Dans la troisième partie, nous étudions la politique économique internationale du Canada en examinant les secteurs d'intervention qui sont considérés en général comme essentiels. Dans cette partie de notre étude, nous accordons une large place aux relations économiques du Canada avec les États-Unis.

Il nous faut en outre faire quelques remarques sur nos sources. Cette étude ne constitue nullement un examen exhaustif de tous les documents portant sur la politique économique étrangère du Canada. Elle est avant tout destinée aux politicologues et aux spécialistes des relations internationales s'intéressant de façon générale à l'économie internationale, et à la politique économique étrangère du Canada en particulier. Étant donné que l'auteur est plus versé dans le domaine des sciences politiques et des relations internationales qu'en économie, la plupart des études économiques portant sur des questions comme les tarifs douaniers du Canada et les taux de change ne sont pas approfondies.

Nous n'avons pas non plus dressé l'inventaire des oeuvres des théoriciens marxistes pas plus que nous n'avons tenu compte de leurs idées dans notre étude. Ces auteurs ont beaucoup écrit sur l'économie internationale et se sont passionnés pour le sujet longtemps avant les non-marxistes. Leur contribution intellectuelle mérite d'être analysée et évaluée de façon distincte à part dans une étude complète des écrits récents sur l'économie politique internationale et la place qu'y occupe le Canada.

## **Les tendances de l'économie politique internationale**

Les spécialistes de la politique internationale ont vu leur discipline subir de remarquables changements dans les années 1970. Les grandes questions politiques traditionnelles comme la guerre, la paix, la sécurité et les alliances, qui tenaient depuis toujours le haut du pavé, furent délaissées au profit des aspects économiques des relations internationales, et les observateurs commencèrent à écrire des articles et des monographies sur des sujets qui avaient été auparavant l'apanage des économistes : le protectionnisme, les crédits au développement, les cartels de produits de base, les relations monétaires internationales et l'industrialisation. Mais on trouvera moins étonnante cette évolution de nombreux politologues si l'on considère l'état des relations internationales au cours de cette tumultueuse décennie dont les conséquences n'ont pas plus épargné le Canada que les autres pays industriels avancés.

Dans le secteur du commerce international, qui constitue l'instrument le plus important d'interaction des nations dites souveraines, on constate que l'impressionnante libéralisation des années 1960 s'est poursuivie au cours de la décennie suivante et que les échanges ont continué à augmenter plus rapidement que la production mondiale (Blackhurst *et al.*, 1977, p. 9). Parallèlement, cependant, on assistait à une recrudescence notable des pressions protectionnistes dans tous les pays capitalistes avancés, à cause des effets négatifs causés par les importations sur les diverses industries intérieures, et du fait que la médiocre performance économique des cinq dernières années de la décennie avait rendu plus coûteux le redéploiement industriel qui aurait permis d'accroître les échanges. Avec la désastreuse récession du début des années 1980, la croissance du commerce international s'est ralentie et les mesures protectionnistes se sont généralisées.

L'économie internationale des années 1970 a été également marquée par la brutale augmentation du prix du pétrole à la suite de la guerre israélo-arabe de 1973-1974 et de la révolution iranienne en 1979. Après ce qu'il est convenu d'appeler le choc pétrolier, on a assisté à une redistribution massive du revenu global, des pays industriels et non producteurs de pétrole à ceux de l'Organisation des pays exportateurs

de pétrole (OPEP) et des autres pays exportateurs. La hausse spectaculaire des prix et l'instabilité qui en a résulté ont contribué de façon évidente à déséquilibrer les échanges mondiaux, de même que les relations monétaires et financières, pendant les années 1970. La baisse de la demande et les perspectives de chute du prix du pétrole semblent avoir des effets analogues au cours de la présente décennie.

En ce qui a trait aux relations monétaires internationales, le régime des taux de change fixes établi à Bretton Woods en 1944, en même temps que le Fonds monétaire international, s'est effondré au début des années 1970 et, même si l'avènement du taux de change flottant au début des années 1980 a été perçu par de nombreux économistes et par certains États comme une amélioration par rapport au régime de Bretton Woods, l'instabilité des devises n'en est pas moins devenue l'une des principales préoccupations dans les relations entre les États industriels avancés. Au cours des dernières années, on a vu également augmenter jusqu'au point de rupture l'endettement international, en particulier celui des pays du tiers monde non producteurs de pétrole dont la dette accablante dépasse 700 milliards de dollars américains. Il est évident que la façon dont cette crise sera réglée relève autant de la politique que de l'économie et son issue intéresse tout autant les États que de nombreux groupes privés.

À l'arrière-plan de ces questions économiques à l'ordre du jour de la politique internationale, nous discernons deux tendances profondes : l'accroissement de l'interdépendance des nations et la politisation des relations économiques internationales. Ces facteurs sont naturellement liés entre eux. Étant donné que la prospérité et le destin des économies nationales sont de plus en plus solidaires du monde extérieur et par conséquent de l'orientation politique des autres États, les gouvernements perdent le pouvoir de façonner leur économie en toute indépendance par les orientations politiques de leur choix. Cette situation rend difficile la formulation de politiques nationales distinctes où la prospérité économique est uniquement attribuable aux forces intérieures en présence : les citoyens et les partis politiques au pouvoir.

Cette incidence énorme de l'économie mondiale sur la politique nationale et le développement économique n'est cependant pas une nouveauté pour les Canadiens. L'économie canadienne a toujours été ce que les économistes appellent une économie ouverte, modeste, sensible aux influences économiques extérieures sur lesquelles elle a peu de pouvoir. Pourtant, les études canadiennes portant sur les relations internationales sont rares et ce sont les spécialistes américains des sciences sociales qui ont produit la plus grande partie des analyses de ce sous-domaine de la science politique. Les analyses qu'ils nous ont livrées sur l'interdépendance économique et ses conséquences reflètent une prise de conscience aiguë de la part des universitaires américains du fait que leur pays se trouve maintenant solidaire de l'économie politique mondiale et, partant, de plus en plus vulnérable aux événements économiques internationaux. Or, ce concept des contraintes imposées à la politi-

que nationale par l'interdépendance économique, qui est peut-être nouveau pour les Américains, l'est moins pour les Canadiens et les citoyens d'autres petites et moyennes puissances qui sont depuis longtemps conscients de l'importance cruciale de l'économie internationale pour leur propre prospérité.

Dans la section suivante, nous aborderons le thème général de l'interdépendance économique en nous penchant sur un certain nombre de grandes questions économiques internationales analysées par les politicologues dans leurs principales publications.

### *L'interdépendance économique*

Les ouvrages les plus récents sur l'économie politique insistent particulièrement sur la croissance et les conséquences de l'interdépendance économique internationale. Ce qu'on appelle interdépendance peut être défini au sens large comme un état de choses où les actions d'une nation affectent directement les autres nations. « À vrai dire, plus une nation doit tenir compte des autres États dans l'élaboration de sa politique internationale et intérieure, plus grande est sa dépendance » (Rosecrance *et al.*, 1977, p. 426). Les économistes parlent d'interdépendance pour les économies nationales particulièrement sensibles à ce qui se passe ailleurs. « Cette interdépendance n'est pas seulement mesurée en fonction du volume des flux de capitaux entre un pays et un autre, mais également en fonction de la gravité des conséquences en cas de modification de la structure des échanges » (Keohane et Nye, 1977, p. 12). Les politicologues, quant à eux, s'intéressent surtout à la vulnérabilité des nations due à cette augmentation de l'interdépendance. Deux nations qui importent un produit de base quelconque peuvent être également sensibles à l'augmentation du prix de ce produit ou à la réduction des approvisionnements, mais, si l'une des deux a accès à des sources intérieures, même légèrement plus coûteuses, on peut dire qu'elle est moins vulnérable que l'autre (p. 13).

Le vocabulaire employé par les spécialistes n'est pas toujours très éclairant. Lorsqu'on affirme que les démocraties industrielles ont vu augmenter leur interdépendance, par exemple, on veut dire en réalité que ces pays sont devenus plus dépendants des tendances et de la conjoncture économiques extérieures. Il est évident, toutefois, que la notion de dépendance est relative. Deux États peuvent dépendre l'un de l'autre sans que ce soit au même degré. La terminologie actuelle parle dans ce cas d'interdépendance « asymétrique ». Cette notion ne manque pas de pertinence pour le Canada dont on a souvent dit qu'il était dans une situation d'interdépendance asymétrique à l'égard des États-Unis (p. 202 et 203).

La croissance du commerce extérieur dans la plupart des pays industriels est l'une des principales manifestations de leur interdépendance économique croissante et cette question a été abondamment traitée

par les chercheurs (Cooper, 1968; Rosecrance *et al.*, 1977, p. 427; Katzenstein, 1975, p. 1023–1025). Entre 1948 et 1973, le volume des échanges internationaux a sextuplé et a augmenté à un rythme annuel de 7 %; ce taux de croissance dépasse celui de la production mondiale qui a pourtant augmenté très rapidement (Blackhurst *et al.*, 1977, p. 9). De 1963 à 1973, les échanges mondiaux de tous les produits ont progressé au rythme moyen de 6 % par an et de 11 % en ce qui a trait aux produits manufacturés, tandis que la production mondiale de tous les produits n'augmentait plus que de 3 % et, dans le cas des produits fabriqués, plafonnait à 7 % par an. Durant la période économique plus maussade de 1973 à 1980, les exportations et la production ont progressé à un rythme plus lent, mais, si l'on excepte 1975 et, plus récemment, 1981–1982, le commerce a continué à croître plus rapidement que la production (OCDE, janvier 1982, p. 6; FMI, août 1982, p. 241). Pour les pays industriels, cette croissance des échanges internationaux s'est traduite par une dépendance accrue à l'égard du commerce international. Le tableau 2–1 résume l'évolution de la part des exportations dans le produit intérieur brut des démocraties industrielles. On doit signaler que, des sept principaux pays industriels de l'Occident, le Canada est celui qui dépend le plus des exportations. Le tableau 2–2 démontre que, lorsqu'on tient également compte du secteur des services en rapide expansion, les pays industriels apparaissent encore plus tributaires des exportations; dans le cas du Canada, les exportations de biens et services atteignaient près de 30 % du produit intérieur en 1980.

**TABLEAU 2–1 Rapport entre les exportations et le produit intérieur brut**

	1965	1970	1973	1974	1975	1979	1980
	<i>(en pourcentage)</i>						
États-Unis	3,9	4,4	5,5	7,0	6,9	7,5	8,4
Japon	9,5	9,8	9,0	12,2	11,2	10,3	12,4
Allemagne de l'Ouest	15,6	18,4	19,6	23,4	21,4	22,6	23,6
France	10,2	12,5	14,3	17,1	15,4	17,1	17,1
Royaume-Uni	13,3	15,9	17,3	20,2	19,1	22,4	22,0
Canada	15,6	19,5	20,2	21,6	19,6	24,2	25,6
Italie	12,3	14,3	15,7	19,5	18,1	22,3	19,7
CEE <sup>a</sup> (y compris le commerce entre les membres de la CEE)	15,2	18,1	20,0	23,8	21,3	23,4	23,6
CEE <sup>a</sup> (à l'exclusion du commerce entre les membres de la CEE)	8,2	9,0	9,5	11,7	10,8	10,9	11,1
OCDE	9,0	10,6	12,4	14,9	14,2	15,4	16,5

Sources : Organisation des Nations Unies, *Monthly Bulletin of Statistics*; Organisation de coopération et de développement économiques, *National Accounts of OECD Countries*, vol. 1, 1951–1980.

Note : a Chiffres redressés pour inclure tous les membres actuels de la Communauté européenne dans le monde.

TABLEAU 2-2 Production et échanges commerciaux des douze principaux pays industrialisés, 1980

	Production <sup>a</sup>		Exportations de biens et services		Exportation de biens	
	(En milliards de dollars américains)	(En milliards de dollars américains)	(En milliards de dollars américains)	(Pourcentage du PIB)	(En milliards de dollars américains)	(Pourcentage du PIB)
États-Unis	2 587,1	260,8	10,0	216,7	8,4	
Japon	1 040,0	145,1	14,0	129,2	12,4	
Allemagne de l'Ouest	819,1	225,1	27,5	192,9	23,6	
France	651,9	146,1	22,4	111,3	17,1	
Royaume-Uni	522,9	148,5	28,4	115,1	22,0	
Italie	394,0	99,5	25,2	77,7	19,7	
Canada	253,3	74,3	29,3	65,0	25,6	
Espagne	211,1	32,9	15,6	20,7	9,8	
Pays-Bas	167,6	89,0	53,1	74,0	44,1	
Australie	140,0	25,4	18,1	22,0	15,7	
Belgique/Luxembourg	121,1	77,2	63,8	64,6	53,4	

Sources : Organisation des Nations Unies, *Monthly Bulletin of Statistics*; Organisation de coopération et de développement économiques, *National Accounts of OECD Countries*, vol. 1, 1951-1980.

Note : a Produit intérieur brut.

L'énorme augmentation en volume absolu des échanges internationaux et l'importance accrue du commerce pour l'économie des pays industrialisés occidentaux depuis les années 1940 sont également liées à l'existence et au renforcement de certains règlements et accords internationaux, conçus pour promouvoir la libéralisation des échanges et pour donner un cadre permettant d'assurer un certain degré de stabilité, de prévisibilité et d'ordre aux échanges internationaux. Sur le plan mondial, la convention la plus importante est l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) avec les divers codes et arrangements qui en découlent. Depuis sa conclusion en 1947, sept séries de négociations commerciales multilatérales (NCM) ont eu lieu sous l'égide du GATT; elles ont abouti à une réduction spectaculaire des tarifs douaniers des principaux pays industrialisés, de même qu'à des accords en vue de réduire et de surveiller plus étroitement le recours aux barrières non tarifaires et à des pratiques commerciales prohibées.

Le GATT a été l'organe de négociation qui a permis aux pays de travailler à la libéralisation des échanges et de régler les nombreux différends commerciaux qui surviennent inévitablement. Ses règlements et procédures ont été particulièrement bénéfiques aux pays modestes à qui le GATT a permis d'exercer une certaine influence sur la politique commerciale des grandes puissances économiques. L'élan libre-échangiste ne s'est cependant pas limité au GATT. Il y a eu également un certain nombre d'accords commerciaux régionaux visant à instituer le libre-échange entre les signataires, notamment ceux qui ont été ratifiés par les pays d'Europe occidentale. Même si ces accords ont posé des difficultés au GATT du fait qu'ils constituent une entorse aux principes de libéralisation commerciale multilatérale et à la clause de la nation la plus favorisée, le libre-échange régional a joué un rôle important dans la croissance du commerce international et de l'interdépendance économique. (Sur le GATT, en général, se reporter à Dam, 1970, Finlayson et Zacher, 1981a, ainsi qu'à Stone, 1984; sur les accords régionaux de libre-échange et le GATT, voir Stone, 1984, chap. 7, de même que Curzon et Curzon, 1976.)

Dans l'ensemble, la croissance des échanges commerciaux, depuis les années 1950, entre les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'est traduite par une augmentation concomitante des exportations et des importations dans les mêmes secteurs industriels, soit ce que les économistes appellent les échanges intra-industriels (Blackhurst *et al.*, 1977, p. 11; Caves, 1981; Grubel et Lloyd, 1975). Les échanges intra-industriels ou sectoriels sont mieux acceptés par les États que les échanges intersectoriels, dont les effets sont plus néfastes, car ils n'entraînent pas forcément l'élimination progressive et complète d'industries. C'est ce type de commerce qui a connu la croissance la plus rapide au sein des pays de l'OCDE. Bien qu'il soit difficile d'avoir des chiffres précis, les études nous portent à croire que plus de la

moitié des échanges des pays de l'OCDE se font maintenant sous forme d'échanges intra-industriels (Lipson, 1982, p. 444 et 445). La tendance à la croissance des échanges de ce genre a d'importantes conséquences sur l'économie mondiale et le système commercial :

Elle suppose un mode d'adaptation bien différent du modèle simplifié qu'utilisent les économistes. Les schémas traditionnels d'échanges [...] impliquent la relocalisation des entreprises de production qui cherchent à abaisser le coût relatif des facteurs. Les études portant sur les échanges intra-industriels, en revanche, donnent à penser que certains types d'industries concurrencées par les importations ne disparaissent pas complètement, qu'elles peuvent s'adapter, se spécialiser et exporter leur propre production. (p. 444)

La croissance des échanges intra-industriels aide à expliquer pourquoi les principaux pays industriels, dont les facteurs de production sont sensiblement les mêmes, commercent si activement les uns avec les autres. Elle aide également à expliquer le fait que les échanges entre les pays industriels aient augmenté énormément pour des produits concurrents. Il en résulte que la libéralisation des échanges internationaux qui s'est produite depuis les années 1940 a entraîné, du moins dans le cas des principales puissances industrielles, une spécialisation intra-industrielle plutôt qu'interindustrielle (Grubel et Lloyd, 1975, chap. 9; Lipson, 1982, p. 445).

La croissance des échanges de services est une autre manifestation de l'importance de plus en plus grande du commerce extérieur pour les économies nationales. Les services constituent maintenant le gros du produit national brut (PNB) de presque tous les pays industriels avancés et ils sont en train de devenir une composante importante du commerce international dans son ensemble. Les services commercialisables comprennent des services invisibles comme les banques, les assurances, le transport et les voyages. Il n'existe pas de règlements et d'accords internationaux clairement définis régissant les échanges de services alors que, dans le cas des échanges de biens, le GATT et d'autres ententes assurent un certain ordre et une certaine prévisibilité. Les États-Unis, qui jouissent d'un avantage comparatif dans de nombreux types de services, sont les plus intéressés à voir s'élaborer de nouveaux règlements internationaux dans ce domaine et en ont fait une priorité au chapitre de la politique commerciale des prochaines années. Cette décision suffit pour que le Canada et les autres pays industriels soient contraints d'étudier soigneusement la question et de formuler une réponse quelconque aux propositions américaines (Canada, octobre 1982).

Ces dernières années, les pays industriels sont devenus également plus solidaires des échanges avec le tiers monde et avec les pays à économie planifiée, mais le Canada a quelque peu échappé à cette tendance (Conseil économique du Canada, 1978, p. 70). En ce qui con-

cerne les États-Unis, leur dépendance à l'égard des pays en développement, qui constituent un débouché pour l'exportation de leurs produits manufacturés, s'est énormément accrue dans les années 1970, tandis que le Japon et l'Europe occidentale accroissaient plus modestement leurs liens avec le tiers monde au cours de la même décennie. Pour les pays de l'OCDE dans leur ensemble, c'est naturellement au chapitre du pétrole que leur dépendance à l'égard du tiers monde est la plus frappante, le Canada et ses alliés occidentaux étant devenus, depuis 1970, beaucoup plus tributaires des fournisseurs de l'OPEP et d'autres exportateurs de pétrole du tiers monde qu'ils ne l'étaient il y a vingt ans. Cependant, malgré l'importance que conservent les importations de pétrole pour les pays industriels avancés, ceux-ci voient leur dépendance à l'égard du commerce extérieur accrue, principalement à cause de l'augmentation de leurs échanges entre eux plutôt qu'avec le tiers monde ou d'autres blocs.

En plus de l'expansion du commerce mondial, un autre signe de l'interdépendance économique a attiré l'attention des politicologues. Il s'agit de l'augmentation des mouvements de capitaux et du volume des opérations financières internationales. De la fin des années 1950 jusqu'au milieu des années 1970, on constate une hausse étonnante de l'investissement, en partie attribuable à l'émergence des sociétés multinationales qui situent leurs activités à un niveau mondial plutôt que national. Le gros des investissements des multinationales dans les pays étrangers est allé à des pays industrialisés, alors qu'une moindre partie était affectée à des pays moins développés. Depuis le milieu des années 1970, la croissance de l'investissement extérieur direct s'est quelque peu ralentie, en particulier dans le tiers monde. Cependant, dans l'ensemble, il a suivi le rythme de progression des échanges internationaux pour dépasser les taux de croissance économique intérieure et les taux de croissance de l'investissement dans les pays de l'OCDE (OCDE, 1981). Les multinationales ayant leur siège social aux États-Unis continuent d'être la source la plus importante de l'investissement extérieur direct, mais le Japon, le Canada et d'autres pays développés voient de plus en plus leurs sociétés investir à l'étranger autant qu'à l'intérieur.

L'expansion de l'investissement international et les mouvements de capitaux entraînés par les activités des sociétés multinationales ont contribué de façon non négligeable à l'intégration de l'économie mondiale non communiste. Parallèlement, l'augmentation des multinationales est également en partie responsable de l'imbrication plus étroite du système financier international. L'avènement de l'ordinateur, de même que l'amélioration des communications, permet maintenant le transfert instantané par les banques, les sociétés et les États de milliards de dollars. Ces mouvements massifs de capitaux à l'échelle internationale sont extrêmement sensibles aux plus légères différences dans les taux d'intérêt (Eastman, 1984, p. 627). Les quantités énormes de dollars

américains que détiennent les États étrangers et les agents économiques privés, à cause de la place privilégiée du dollar dans le financement du commerce international, ont contribué à la création de nouveaux marchés financiers à la fin des années 1960 et dans les années 1970, en particulier en Europe. Les milliards de pétrodollars réinvestis dans l'économie après 1973 ont stimulé ces nouveaux marchés financiers internationaux. À la différence des marchés financiers nationaux, les euromarchés, comme on les appelle, ne sont pas étroitement régis par les banques centrales. Ils ont pris tant d'ampleur qu'ils constituent maintenant « un système financier privé international d'envergure analogue au système intérieur des États-Unis, mais qui échappe au contrôle de toute autorité gouvernementale » (Zysman et Cohen, 1983, p. 1117).

La haute finance privée internationale a joué un rôle crucial dans l'équilibre de la balance des paiements de nombreux pays, notamment dans les pays du tiers monde importateurs de pétrole. Ces derniers ont eu besoin de montants dépassant de beaucoup les ressources pourtant substantielles que le Fonds monétaire international pouvait mettre à leur disposition. Les banques internationales et les marchés financiers, submergés de pétrodollars, ont fait des dizaines de milliards de dollars de prêts aux pays en développement. Cependant, la plupart de ces pays semblent beaucoup moins solvables dans la conjoncture de ralentissement de la croissance des années 1980 qu'ils ne l'étaient dans l'économie inflationniste des années 1970, et de nombreux établissements financiers occidentaux sont actuellement menacés d'instabilité à cause des perspectives de défaut de paiement de certains pays en développement. Sur la totalité de la dette du tiers monde, qui s'élève à quelque 700 milliards de dollars, environ 400 milliards appartiennent à des banques privées, soit essentiellement au réseau des banques occidentales qui peuvent en toute connaissance de cause témoigner de l'étendue et de l'importance de l'interdépendance économique internationale (Cohen, 1983, p. 327-329; Weinert, 1984; Mendelsohn, 1980; Meissner, 1984).

Pour résumer, disons que la sensibilité des économies nationales l'une à l'autre a augmenté à cause de la croissance et de la fréquence des mouvements financiers internationaux et de la formation d'un système financier global intégré. L'émergence de ce système a également modifié le régime international des balances de paiement mis en place par les architectes de Bretton Woods dans les années 1940. Les capitaux internationaux privés jouent maintenant un rôle essentiel dans le financement des déficits. « À la manière des États-Unis, après la Seconde Guerre mondiale, les marchés ont pris la relève du FMI dans la prestation de fonds supplémentaires à des fins de paiements » (Cohen, 1983, p. 329). Cette situation n'a pas été sans poser de problème étant donné que « le FMI était censé jouer le rôle d'arbitre plénipotentiaire dans les décisions de financement » (p. 329). Le prêt inconditionnel de capitaux par les marchés financiers aux pays jugés solvables a affaibli le système moné-

taire et financier international centré sur le FMI. Cependant, lorsque la crise de l'endettement des pays en développement s'est aggravée à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les établissements financiers privés ont demandé au FMI d'exercer des pressions sur les emprunteurs pour qu'ils modifient leur politique de façon à être mieux en mesure de rembourser leurs dettes. Le FMI se trouve en meilleure position pour jouer ce rôle que les établissements financiers eux-mêmes, et ces derniers n'ont cessé d'insister pour que de nombreux pays en développement, désireux de faire d'autres emprunts internationaux, soient contraints d'obtenir l'autorisation préalable du FMI (p. 328–333). Par conséquent, en dépit du déclin évident du rôle du FMI dans les paiements internationaux, celui-ci a conservé dans une large mesure son pouvoir.

### *Les conséquences politiques de l'interdépendance économique*

Lorsqu'on étudie les relations internationales, on a tendance à s'intéresser surtout à leur incidence sur les États. C'est du moins ce qui ressort de l'analyse des répercussions politiques de l'interdépendance faite par de nombreux politicologues qui s'intéressent à l'économie internationale. Comme un observateur quelque peu sceptique le fait remarquer, les écrits sur l'interdépendance définissent ce phénomène de la façon suivante :

L'interdépendance est plus qu'une situation ou une condition qui peut être mesurée en fonction du volume des opérations commerciales. Elle implique un nouveau type de politique internationale qu'on ne peut comprendre ou décrire au moyen des concepts et des catégories propres à l'analyse des relations internationales traditionnelles. (Holsti, 1978, p. 520)

Plusieurs thèmes émergent des ouvrages des politicologues non marxistes qui se sont penchés sur les conséquences politiques de l'accroissement de la solidarité économique. D'une part, nombre d'entre eux y voient l'effritement de l'autonomie des États et de la cohérence des politiques nationales face à l'économie internationale. Le point de vue le plus extrême de ce courant d'idées — qui est plus répandu parmi les économistes que parmi les politicologues — va au-delà en affirmant que « l'État a cessé d'être une entité économique » (Kindleberger, 1969, p. 207). Peu de politicologues sont toutefois d'accord avec cette interprétation de l'économie politique internationale moderne qui nie radicalement la souveraineté (voir Vernon, 1971; et Gilpin, 1975, p. 220–227), mais ils n'en admettent pas moins que la plupart des États, en particulier les démocraties occidentales, les États-Unis compris, ont perdu de leur autonomie à cause de cette interdépendance accrue (Morse, 1976; Keohane et Nye, 1977; Cooper, 1968; Brown,

1974). L'augmentation des échanges et des mouvements de capitaux a exacerbé la vulnérabilité des États à la conjoncture internationale et a rendu plus difficile la mise en place d'une politique nationale indépendante. L'émergence des multinationales, qui pensent en termes de production mondiale, a contribué au même titre que la multiplication des opérations financières internationales à affaiblir les gouvernements.

On prétend par ailleurs — et ceci peut être rattaché à la perte d'autonomie — que les États ont de plus en plus de difficulté à définir ce qu'est leur intérêt national dans un monde d'interdépendance économique. Si l'on en croit de nombreux spécialistes des relations internationales, ce qui caractérise notre monde interdépendant, ce sont les multiples réseaux de communication qui relient entre elles les sociétés. La multiplication des liens officieux entre les élites gouvernementales et les autorités de différents pays, entre les intervenants transnationaux comme les grandes entreprises et les banques, entre les organismes internationaux gouvernementaux et non gouvernementaux de tout genre a soumis les gouvernements à de telles contraintes internationales qu'il devient difficile de définir une politique économique étrangère qui soit dans l'intérêt national (Keohane et Nye, 1977, p. 25 et 26). Sur la scène intérieure, les Administrations et les groupements d'intérêt se trouvent également aspirés dans le courant des enjeux économiques internationaux. Souvent, un organisme d'État ou un groupe de pression peuvent être alliés à des partenaires privés ou publics étrangers (c'est le cas, p. ex., des banques et des organismes financiers internationaux comme le FMI). Ce genre de liens complique encore la prise de décision.

La thèse voulant que l'autonomie et la souveraineté des États se soient amenuisées, qu'il soit devenu difficile de définir ce qu'est l'intérêt national à cause de l'accroissement de l'interdépendance internationale et de l'intégration économique des pays durant la période de l'après-guerre, s'applique généralement aux pays capitalistes développés. Il est important de signaler que les petites et moyennes puissances ont rarement bénéficié de l'autonomie et du degré de souveraineté qu'on attribue aux grandes puissances dotées d'une économie diversifiée. Dans sa brillante étude écrite au début des années 1940, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Albert Hirschman analysait combien les grands pays bénéficiant d'une économie diversifiée peuvent manipuler les relations commerciales qu'ils entretiennent avec des nations plus petites et plus faibles. On voit ici l'importance qu'il faut accorder à la relativité du concept d'interdépendance de même qu'à la notion d'autonomie nationale. Nombre de pays faibles du tiers monde, qui ont été autrefois colonisés et dont la survie dépend maintenant de la vente de deux ou trois produits de base ou des subventions des États étrangers et d'organismes privés, n'ont jamais possédé assez d'autonomie pour en perdre. Il est donc inutile de parler dans leur cas d'interdépendance par rapport au monde extérieur. Il nous semble que l'emploi des termes *dépendance* et *impuissance*

caractérisent mieux leur situation (Holsti, 1980). Pour ce qui est des pays communistes, ils se sont évertués à éviter d'entretenir des liens étroits avec l'économie capitaliste, mais plusieurs pays d'Europe de l'Est n'en sont pas moins devenus récemment beaucoup plus exposés aux forces et aux tendances économiques extérieures. L'Union soviétique fait toutefois exception, puisqu'elle ne tire que 2 % de son PNB du commerce extérieur au bloc communiste et a indubitablement réussi à maintenir son autonomie nationale (Finlayson et Marantz, 1982).

Le second thème auquel s'intéressent la plupart des études sur l'économie politique internationale de notre époque se rapporte à la politisation des relations économiques de ces vingt dernières années. L'économie est maintenant au cœur des relations qu'entretiennent les pays industriels occidentaux entre eux et avec plus de cent vingt pays du tiers monde. Force nous est de constater que ces relations ont d'ailleurs tendance à s'envenimer et à susciter des controverses, ce qui fait que les échecs dans la résolution des problèmes économiques font souvent planer la menace d'une crise internationale. Trois raisons au moins nous permettent d'affirmer que les questions économiques occupent l'avant-scène de la politique internationale : tout d'abord, la tenue de sommets économiques annuels réunissant les sept principales démocraties industrielles et l'orientation résolument économique adoptée dans les délibérations des Nations Unies et de leurs organisations satellites; ensuite, la place prépondérante qu'occupent les enjeux économiques dans la politique intérieure des pays occidentaux, surtout lorsqu'ils se rapportent à la politique commerciale internationale (abordée plus loin); enfin, la politique économique internationale qui est maintenant liée, dans une certaine mesure, à la politique traditionnelle et aux questions de « sécurité » entre les démocraties occidentales, d'une part, et entre l'Est et l'Ouest, d'autre part (Hirsch et Doyle, 1977, p. 12 et 13; voir également Keohane et Nye, 1977, p. 26 et 27).

Il serait naturellement erroné de conclure que les relations économiques internationales ne se sont politisées que récemment. Bien longtemps avant la révolution industrielle, nations et peuplades se sont engagées dans des conflits politiques ou armés dans le but d'assurer des débouchés à leur commerce. Mais après la Seconde Guerre mondiale, l'énorme poids des États-Unis dans les relations internationales a créé une atmosphère de stabilité inhabituelle et un certain ordre dans les relations économiques mondiales. Préoccupés avant tout par des questions militaires et de politique étrangère, peu exposés à l'économie internationale, même s'ils y occupaient une place dominante, les États-Unis ont démontré leur volonté et leur aptitude à subordonner leurs intérêts économiques extérieurs à leurs principaux objectifs de politique étrangère, dont le plus important était de freiner l'avance du communisme et de l'Union soviétique. Cette attitude devint évidente à la fin des années 1950 lorsque les États-Unis se déclarèrent en faveur de la coopé-

ration et de l'intégration économique de l'Europe, en dépit des conséquences négatives que pouvait avoir la formation de la Communauté économique européenne sur leurs exportations en Europe occidentale. Si l'on en croit les auteurs qui souscrivent à la thèse de la stabilité dans l'hégémonie, cette stabilité liée à la suprématie américaine ne pouvait se prolonger avec le déclin du pouvoir politique et économique relatif de l'Amérique (Kindleberger, 1973; Krasner, 1976). Or, depuis la fin des années 1960, les États-Unis ont été à la fois plus exposés à l'économie mondiale et moins capables de la dominer. Il semble que l'instauration de relations économiques internationales stables doive reposer maintenant sur une gestion et une direction multilatérales efficaces.

L'après-guerre a également vu s'amorcer un mouvement qui a eu une incidence importante sur la nature de l'interdépendance internationale des pays industrialisés : les questions d'économie intérieure ont pris un tour plus politique, et l'État a assumé de plus grandes responsabilités tant pour soutenir la performance macro-économique que pour intervenir en faveur de groupes, d'industries et de secteurs choisis. Comme Ruggie le signale (1983*a*), cette situation d'interdépendance internationale et l'avènement d'un système monétaire et d'échanges internationaux de caractère libéral depuis les années 1940 ont coïncidé, dans les sociétés occidentales, avec un élargissement du rôle et des responsabilités de l'État. En fait, les pressions et les adaptations imposées aux sociétés par une plus grande participation à l'économie mondiale ont souvent contraint l'État à adopter une politique dirigiste, plus ou moins systématique suivant le pays.

Les gouvernements d'aujourd'hui se trouvent devant un dilemme : si une économie plus ouverte aux échanges internationaux est de nature à faire progresser le revenu national, la productivité et la croissance économique, les aménagements qu'entraînent de telles interactions peuvent provoquer l'instabilité sociale. La nécessité pour les pays de modifier leurs structures industrielles afin de participer aux échanges internationaux s'est accrue au même rythme que l'interdépendance économique. Cette situation a fait des échanges commerciaux en particulier un enjeu politique. L'économiste Richard Cooper, haut fonctionnaire qui est intervenu à plusieurs reprises dans la politique économique internationale du gouvernement américain, a parlé en 1972 de l'effondrement du processus politique bipolaire où les problèmes militaires et ceux de sécurité étaient au premier plan des préoccupations des pays occidentaux, tandis que les questions économiques de portée internationale étaient jugées relativement anodines et reléguées au second plan (Cooper, 1972-1973). Cooper affirme que l'interdépendance économique, en général, et l'augmentation des échanges, en particulier, ont mis la politique commerciale au cœur de l'activité diplomatique et politique des pays de l'OCDE. Cet argument semble encore plus valable aujourd'hui qu'il ne l'était il y a dix ans.

La politisation est également évidente dans les relations monétaires internationales. Le fonctionnement du système monétaire international est lié à trois grands facteurs : les règles régissant les taux de change, la nature de l'actif de réserve et le degré de réglementation par l'État des mouvements de capitaux internationaux (Cooper, 1975, p. 66 et 67, et 1984; Cohen, 1977, chap. 1). Or, depuis les années 1950, de vastes changements sont intervenus relativement à ces trois facteurs. L'inflation galopante, les différences dans les taux d'inflation des grandes puissances économiques, l'augmentation rapide des mouvements de capitaux internationaux et la croissance régulière des avoirs étrangers en dollars américains (à cause du rôle du dollar comme monnaie de réserve et en tant que mode de paiement des échanges internationaux) ont conduit à l'abandon des taux de change fixes de Bretton Woods au début des années 1970. Depuis cette date, d'intenses discussions politiques se sont poursuivies entre les pays de l'OCDE sur l'opportunité de freiner les fluctuations des taux de change.

Dans un même temps, l'énorme fardeau imposé au système monétaire par la nécessité de recycler les centaines de milliards de pétrodollars de l'OPEP a placé depuis 1973 la politique monétaire internationale au centre des relations Nord-Sud. Les pays en développement se révoltent contre les conditions que leur impose le Fonds monétaire international lorsqu'il leur dispense des crédits pour stabiliser leur balance des paiements ou lorsqu'il encourage des banques privées à prolonger et à restructurer les prêts qui leur ont été consentis. Ces conditions suscitent bien des tensions, et les pays en développement ont formulé un certain nombre de propositions visant à affaiblir le pouvoir de réglementation du FMI et à réduire l'endettement de nombreuses nations du Sud qui ont emprunté massivement aux banques occidentales (Weinert, 1984, passe en revue certaines de ces propositions. L'évolution des questions monétaires et financières internationales dans les années 1970 est traitée par Aliber, 1979; Bird, 1978; Cohen, 1977, chap. 3; Bolin et Del Canto, 1983).

Le dernier aspect de l'interdépendance internationale étudié par les politicologues qui s'intéressent au phénomène a trait au pouvoir de négociation. Certains observateurs prétendent que l'augmentation de l'interdépendance a renforcé le pouvoir de négociation des petites et moyennes puissances. Ceci est dû en partie au déclin relatif des questions militaires, territoriales et de sécurité qui étaient traditionnellement au coeur de la politique internationale. La puissance militaire ne joue plus le rôle primordial qu'elle jouait autrefois dans la politique mondiale (Keohane et Nye, 1977, p. 27-29). Il s'ensuit qu'il devient difficile dans les relations internationales de déterminer quels sont les États qui possèdent le plus de pouvoir. En ce sens, la suprématie mondiale des États-Unis et de l'URSS sur le plan militaire n'aurait que peu de poids sur la politique des relations économiques internationales. On ne peut plus prévoir l'issue des négociations, affirment Keohane et Nye, en fonction

de la puissance des États. L'interdépendance a amené une diffusion du pouvoir et a donné la possibilité à des États faibles dans certains domaines d'exercer une grande influence dans d'autres (p. 42–57). Plus le système politique international et l'économie globale pourront être considérés comme interdépendants, « plus il deviendra difficile de maintenir des relations qualitativement inégales entre les pièces de l'échiquier » (Young, 1969, p. 748). Les États relativement faibles devraient tirer profit de cette situation, car l'accroissement de l'interdépendance implique « une tendance au renforcement des États faibles contre les États puissants du fait que la trame des relations affine la perception qu'ont les petites puissances de la vulnérabilité et des faiblesses des États forts » (Haas, 1975, p. 860). La pertinence de cet argument pour le Canada mérite de toute évidence d'être analysée. Nous avancerons quelques idées sur la question plus loin dans notre étude.

### *Le désordre de l'économie mondiale*

Dans son *Rapport sur le développement dans le monde* de 1981, la Banque mondiale déclarait (p. 7, v.o.) que les années 1970 :

seraient mémorables du fait qu'elles avaient donné une nouvelle tournure à l'économie mondiale. Ce qui a évolué c'est le pouvoir économique qui a pris une structure différente, caractérisée par de nouveaux centres de production, de nouvelles places financières et commerciales, ainsi qu'une nouvelle forme d'interdépendance.

Les nombreux changements survenus dans l'économie politique mondiale au cours des années 1970 annonçaient la fin de l'ordre économique international, façonné à Bretton Woods par les nations occidentales après la Seconde Guerre mondiale, et qui fonctionna remarquablement bien pendant les années 1950 et l'essentiel des années 1960. Il était caractérisé par la prépondérance des États-Unis, la libéralisation des échanges et des mouvements financiers et un régime agréé de paiements internationaux.

Cinq éléments du système international de l'après-guerre ont contribué à maintenir l'ordre économique international de Bretton Woods (voir Bergsten, 1977, p. 2–4). En premier lieu, il s'inscrivait dans un contexte international plus vaste caractérisé par la bipolarisation et la guerre froide où l'objectif primordial commun des nations occidentales, qui était de résister à la puissance soviétique, servait à étouffer les conflits économiques, désormais relégués à l'arrière-plan des relations internationales. En deuxième lieu, les dirigeants des nations occidentales avaient tous été profondément marqués par les catastrophes économiques des années 1930 et étaient déterminés à résister, d'un commun accord, à tout retour à la politique du chacun pour soi qu'on avait

connue dans cette décennie : barrières tarifaires rigides, dévaluation offensive des monnaies et climat général de nationalisme économique étroit.

En troisième lieu, les vingt premières années de l'après-guerre avaient vu les États-Unis devenir un chef de file extraordinairement puissant et influent. Washington permettait au dollar de jouer le rôle de réserve mondiale en dépit des déficits de sa balance des paiements entraînés par cette politique et en dépit du fait que le rôle joué par le dollar empêchait les États-Unis de dévaluer leur monnaie pour équilibrer la balance extérieure. Dans les années 1950, les États-Unis ont également consenti de nombreuses concessions commerciales unilatérales et notamment permis au Japon, à l'Allemagne et aux autres pays occidentaux d'avoir plus facilement accès à l'énorme marché américain sans demander l'équivalent en retour. À vrai dire, jusqu'en 1957–1958, Washington a laissé l'Europe occidentale exercer une véritable discrimination à l'égard des produits américains et a également vigoureusement soutenu la création du marché commun en dépit de ses effets négatifs sur ses propres exportations (Bergsten, 1975; Krasner, 1979, p. 493–498). C'est surtout parce qu'ils n'avaient pas à lutter avec de nombreux concurrents sur les marchés industriels que les États-Unis ont pu se permettre d'adopter cette ligne politique.

Le quatrième élément de l'ordre mondial de l'après-guerre qui a contribué à soutenir les accords économiques de Bretton Woods fut l'existence d'un consensus entre les grandes nations concernant les objectifs de la politique économique internationale dont les priorités étaient la croissance économique et le plein emploi. Il a fallu attendre la fin des années 1960 pour qu'un grand nombre de pays du tiers monde commencent à faire d'énormes pressions pour qu'on se tourne vers un objectif fondamentalement différent, à savoir la redistribution globale des richesses. Et ce n'est qu'au cours des années 1970 que les nations occidentales ont commencé à être en désaccord sur la priorité à donner à la croissance et au plein emploi, d'une part, et à la stabilité des prix dans un contexte inflationniste, d'autre part. Enfin, l'on doit signaler que, pendant la plupart des années 1950 et 1960, le monde occidental a connu une prospérité et une croissance économique exceptionnelles. Le niveau de vie a progressé de façon spectaculaire, l'Europe occidentale et le Japon se sont remarquablement bien relevés des ravages de la guerre, et toutes les grandes nations ont connu un remarquable essor économique.

Même l'observateur le moins attentif de l'économie mondiale reconnaîtra que le tableau brossé dans les deux paragraphes précédents ne décrit plus le monde actuel. Aucune des cinq conditions qui ont permis à l'ordre économique international de Bretton Woods de se réaliser et d'assurer la prospérité de l'Occident n'existe encore aujourd'hui (voir Bergsten, 1977, p. 4–9, pour une analyse des changements). En premier lieu, la primauté des préoccupations de sécurité internationale, si évi-

dente dans les années 1940 et 1950 pour les nations occidentales, a disparu depuis que la guerre froide a fait place à la détente au début des années 1970. Cette ouverture a permis au bloc occidental d'accorder plus d'attention aux questions de politique économique. En deuxième lieu, la génération des dirigeants dont les idées étaient profondément marquées par l'ombre des années 1930 a graduellement été remplacée par une autre génération de personnalités politiques qui ne connaissent cette période que par les livres d'histoire. La crainte que les événements des années 1930 puissent se répéter sur la scène économique internationale s'est par conséquent atténuée. En troisième lieu, l'aptitude et la volonté des États-Unis à assurer fermement la direction de la politique économique internationale, en assumant une partie des frais liés à l'ordre de Bretton Woods, se sont affaiblies.

Une plus grande participation à l'économie internationale et une augmentation de la concurrence ont rendu les États-Unis plus vulnérables aux forces économiques extérieures. Les contraintes politiques découlant de la nécessité de maintenir la parité du dollar ont été jugées inacceptables et ont finalement été rejetées entièrement par le président Nixon en août 1971. Dans les années 1970, les négociateurs des États-Unis ont commencé également à demander à leurs partenaires commerciaux des concessions équivalentes. La supériorité économique des États-Unis a naturellement diminué au fur et à mesure que les autres économies se remettaient de la guerre et reconstituaient leurs industries. En 1952, les États-Unis possédaient 68 % des réserves monétaires mondiales; en 1977, ils n'en avaient plus que 6 %. En 1950, leurs exportations dans le monde occupaient plus de 30 % du marché; leur part est descendue aujourd'hui à moins d'un tiers de ce chiffre. Au début des années 1950, l'Amérique produisait au moins 45 % de l'acier mondial; elle n'en produit plus que 10 % et on peut se demander comment son industrie de l'acier réussira à survivre dans les années 1990 (Krasner, 1979, p. 497–500). En même temps que déclinait, relativement, la puissance économique des États-Unis, les autres pays occidentaux, l'Europe en particulier, devenaient plus réticents à accepter le leadership des États-Unis en matière de politique économique internationale.

Le consensus sur les objectifs de la politique économique internationale s'effrita dans les années 1970. Certains pays occidentaux, notamment le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, ont choisi d'adopter une politique vigoureusement anti-inflationniste, tandis que d'autres, comme les États-Unis dans les années 1970, et la France en 1981–1982, préféraient accorder la priorité à la croissance et à l'emploi. Le consensus keynésien de l'après-guerre qui ralliait les économistes tout autant que les dirigeants ne résista pas à l'inflation galopante des années 1970, où l'on vit par ailleurs émerger le bloc des pays du tiers monde qui purent ainsi faire connaître à voix haute leurs propres objectifs économi-

ques : redistribution globale des richesses et création d'une version internationale de l'État-providence (Ruggie, 1983*b*).

Enfin, les années 1970 ont révélé crûment que la prospérité n'est pas un phénomène à progression linéaire permettant d'améliorer sans cesse le bien-être économique, puisque c'est au cours de ces années que sept des principaux pays industriels ont vu leur taux de croissance économique réelle amputé dans certains cas de plus de la moitié. De 1966 à 1973, par exemple, les taux de croissance réelle annuelle étaient les suivants : Canada, 5,5 %; États-Unis, 3,9 %; Royaume-Uni, 2,9 %; Allemagne, 4,3 %; France, 5,4 %; Italie, 5,4 %; Japon, 10,7 %. Or, les chiffres correspondants pour les années 1973-1978 sont les suivants : Canada, 3,2 %; États-Unis, 2,8 %; Royaume-Uni, 1,4 %; Allemagne, 2,0 %; France, 3,1 %; Italie, 2,1 %; Japon, 3,7 %. Et ces chiffres se sont encore détériorés au début des années 1980. Du point de vue de l'analyste politique, cette dégradation des taux de croissance économique est significative parce qu'elle indique qu'il est devenu de plus en plus difficile de mener de front la restructuration industrielle consécutive à l'interdépendance économique globale et l'amélioration générale du bien-être et de la prospérité économiques du pays.

Le désordre de l'économie mondiale est évident dans bien des secteurs de la politique économique internationale que nous ne pouvons passer ici en revue. Nous nous limiterons donc à la sphère du commerce international, domaine particulièrement révélateur de l'interdépendance économique.

La plupart des analystes constatent d'un commun accord que le système des échanges internationaux a connu d'énormes tensions depuis le milieu des années 1970. Cependant, le tableau d'ensemble est complexe. La libéralisation des échanges s'est poursuivie dans certains secteurs, tandis que dans d'autres les pressions en faveur du protectionnisme étaient si vives qu'elles ont entraîné la mise en place de barrières commerciales. En outre, les formes de protectionnisme ont changé. Les tarifs douaniers élevés traditionnels ont été remplacés par diverses mesures non tarifaires, dont la complexité va croissant. De nombreux pays industriels développés ont négocié ce qu'on a appelé des accords de limitation volontaire des exportations avec les pays exportateurs dans le but de réduire et de maîtriser le volume des importations de façon à protéger leurs propres industries. Un grand nombre d'accords de commercialisation méthodique ont par ailleurs été conclus entre pays importateurs et exportateurs de façon à atteindre le même objectif.

Ces restrictions à l'importation sont devenues tout à fait courantes au cours de la dernière décennie et constituent la manifestation la plus concrète de ce qu'on a appelé le « nouveau protectionnisme » qui apparaît maintenant dans le monde industrialisé (Balassa, 1978). Nombre de ces mesures sont prises essentiellement en marge du GATT puisqu'elles contreviennent aux principes et dispositions de l'Accord.

Le recours des pays industriels aux accords de limitation volontaire des exportations ou à des actions analogues de protection illicite, pour lutter contre l'intensification de la concurrence faite par les importations, reflètent d'ailleurs les graves carences du GATT (Stone, 1984, chap. 16; Finlayson et Zacher, 1981a, p. 571 et 572; Jackson, 1978). Au cours des négociations commerciales du Tokyo Round, dans les années 1970, on s'était efforcé d'inclure les accords de limitation volontaire des exportations et d'autres mesures de protection dans le domaine de compétence du GATT, mais les pays développés n'ont pas pu en arriver à un accord sur la façon de réaliser cet objectif. De nombreux pays industriels désirent être libres de prendre des mesures protectionnistes sélectives contre des exportateurs donnés, en violation des principes du GATT.

Les pressions protectionnistes que subissent les pays industrialisés sont particulièrement aiguës dans certaines des industries les plus anciennes nécessitant de gros investissements, l'acier et la construction navale notamment, où l'on en est arrivé à une surcapacité globale. Les pressions sont également fort vives dans des secteurs industriels comme le textile, l'habillement, les produits électroniques de consommation courante et les jouets, où les NPI du tiers monde se trouvent avantagés (Strange, 1979; Tsoukalis et da Siva Ferreria, 1980). Les problèmes que posent pour le Canada, les États-Unis et d'autres pays industriels la rapide industrialisation et la capacité croissante d'exportation des NPI ont soulevé de fâcheuses questions sur l'aptitude des économies occidentales à adapter leur structure industrielle au changement global qui se fait jour. De 1963 à 1979, la part des importations de produits fabriqués des pays de l'OCDE en provenance des NPI est passée de 2,6 % à près de 9 % (OCDE, 1981a, p. 7). Une étude publiée en 1979 prévoyait que des transformations majeures affecteraient la structure industrielle internationale si cette tendance se poursuivait et que la part de la « valeur industrielle ajoutée » globale détenue par les pays de l'OCDE tomberait de 68 % en 1970 à 50 % en l'an 2000, tandis que celle du tiers monde passerait de 11 % à plus de 26 % au cours de la même période (OCDE, 1979, p. 331). Cependant, ces prévisions reposent sur l'hypothèse critique que les pays industriels développés suivront une politique adaptée à l'industrialisation croissante du tiers monde et propre à favoriser la restructuration.

Ce que les économistes appellent *restructuration* ou encore *adaptation* ou *ajustement structurel* se situe maintenant au coeur des principaux problèmes auxquels se trouvent confrontés le GATT et le système des échanges internationaux dans son ensemble (Pearson et Salembier, 1983; Proulx, 1984). L'expansion du commerce et l'accentuation de l'intégration économique visées par le système d'échanges et de paiements de Bretton Woods ont abouti à une intensification de la concurrence des importations, provenant surtout du Japon et des NPI, qui a été à l'origine de nombreuses difficultés pour les pays industriels comme le Canada et

les États-Unis (Morici, 1984). Le processus de restructuration dans un contexte d'interdépendance économique et commerciale accrue s'est révélé plus onéreux et plus complexe que ne l'avaient prédit les ouvrages d'économie. Comme deux économistes l'écrivaient récemment :

En pratique [...] le redéploiement des ressources n'est ni automatique ni instantané. Les travailleurs mis à pied dans certains secteurs mous ne sont pas immédiatement réemployés ailleurs dans l'activité économique. Les usines, le matériel et les compétences ne sont pas facilement affectés à d'autres types de production. Par conséquent [...] le processus de restructuration en soi se révèle coûteux pour les ouvriers, pour les investisseurs et pour l'économie dans son ensemble. (Pearson et Salembier, 1983, p. 14)

Le climat économique des quinze dernières années n'a nullement facilité la difficile restructuration des pays industriels. Comme le font remarquer Tsoukalis et da Siva Ferreria « dans une période de récession prolongée et de taux de chômage élevé, dans des États-providence où la mobilité de la main-d'oeuvre est faible et le coût social des licenciements massifs politiquement prohibitif [...] la restructuration peut être extrêmement difficile à amorcer » (1980, p. 335 et 336). Les gouvernements occidentaux ont mis en place un ensemble de mesures visant à faciliter le redéploiement et à atténuer, dans les secteurs en crise, les effets des importations massives qui pourraient être particulièrement graves pour les travailleurs (Pearson et Salembier, 1983, p. 56–62). Dans l'ensemble, cependant, le dossier n'est guère impressionnant. La plupart des pays occidentaux se sont en fait contentés d'établir des barrières de protection quasi permanentes dans des secteurs comme le textile, l'habillement et la chaussure où les pays en développement détiennent maintenant un avantage relatif. La politique industrielle adoptée par de nombreux pays développés à économie de marché semble viser à résister aux changements plutôt qu'à les induire (Diebold, 1980). Au lieu de modifier leurs structures industrielles, les pays ont préféré répondre favorablement aux tollés nationalistes et protectionnistes mobilisant des groupes influents et des régions entières.

Même s'il est évident que dans certains secteurs industriels le protectionnisme a gagné du terrain parmi les pays développés, dans d'autres secteurs la libéralisation se poursuit au sein du bloc de l'OCDE. Il en résulte, pour reprendre les termes de S. Krasner, un régime commercial « différentiel ». Au cours des négociations du GATT pendant le Tokyo Round, dans les années 1970, les pays industriels se sont engagés à continuer d'abaisser leurs tarifs douaniers sur leurs échanges mutuels de produits manufacturés et se sont également mis d'accord pour réglementer de façon plus stricte l'utilisation de certaines barrières non tarifaires. D'ici 1987, les tarifs des principaux pays industriels seront en moyenne réduits aux environs de 5 à 7 % pour la plupart des catégories

de produits manufacturés. Il est toutefois évident qu'un puissant mouvement protectionniste coexiste avec cette libéralisation constante. Le protectionnisme est particulièrement patent dans la politique commerciale de la Communauté économique européenne (CEE) à l'égard du Japon et dans les mesures que tous les pays avancés ont commencé à prendre face à la concurrence des NPI. Krasner distingue quatre tendances différentes qui caractérisent les relations commerciales des pays entre eux dans l'économie politique globale d'aujourd'hui (Krasner, 1979, p. 506-508) :

- On ne constate aucune pression en faveur du protectionnisme en l'absence d'industries concurrencées par les importations.
- Des pressions contradictoires empêchent l'adoption de mesures protectionnistes vigoureuses. C'est le cas, par exemple, du commerce des produits fabriqués entre les États-Unis et la CEE.
- Les pressions s'équilibrent du fait que les deux partenaires ont des secteurs d'importation et d'exportation qui se font concurrence. C'est le cas du commerce entre le Japon et les États-Unis, par exemple.
- Un seul des partenaires a un secteur touché par les échanges commerciaux bilatéraux. Des mesures protectionnistes sont prises par celui-ci. Le commerce Japon-CEE entre dans cette catégorie.

Ces tendances portent à croire que même si les pays industriels ont multiplié les mesures protectionnistes, celles-ci sont en général limitées à des groupes de pays et de secteurs exportateurs. Il est donc probable qu'on assistera à une libéralisation encore plus grande des échanges entre les principaux pays industrialisés.

## **La politique économique internationale du Canada : le contexte intérieur**

Les spécialistes en relations internationales et en économie politique sont naturellement portés à analyser avant tout les divers aspects du système international qui entrent en jeu dans le choix des interventions et de la ligne politique des États qui font partie du système. Récemment, cependant, on a découvert qu'une optique nationale était également essentielle pour comprendre les mesures prises par un État à l'égard de l'économie internationale. Même si les démocraties industrielles avancées présentent dans l'ensemble des traits communs à toutes les sociétés modernes sur les plans économique, politique et social, il n'en reste pas moins qu'il subsiste entre elles d'importantes différences qui peuvent expliquer leur politique économique à l'égard des questions monétaires, du commerce et de l'investissement internationaux (Katzenstein, 1976).

Parmi les différences nationales, mentionnons le type de régime politique (démocratie parlementaire ou république), le fait qu'un État soit unitaire ou fédéral, le rôle historique de l'État dans la politique et le

développement économiques, la nature et l'influence des groupements d'intérêt, les objectifs traditionnels des chefs et des dirigeants à l'égard de l'économie internationale. Les analyses récentes nous donnent à penser qu'on peut établir une distinction entre les États qu'on appellera « forts » ou « faibles » dans une optique de politique économique étrangère. Dans les États forts, le gouvernement national est en général capable d'imposer à la société la ligne politique qu'il préfère même si certains éléments de la société peuvent être en désaccord avec cette politique et les objectifs visés. Dans les États dits faibles, en revanche, le gouvernement est en général contraint d'adopter la ligne politique qui convient aux préférences de certains groupes particuliers de la société (Katzenstein, 1977a). Un examen de la politique étrangère du Canada peut nous aider à situer l'État canadien à cet égard, même si ce concept est à la fois nébuleux et forcément relatif.

Les études portant sur les aspects intérieurs et la politique économique extérieure du Canada sont rares (Molot, 1976a, nous donne peut-être l'aperçu le plus complet, bien que son analyse n'ait jamais été publiée). L'importance croissante de l'économie internationale et, partant, de la politique économique étrangère pour le Canada et les autres pays industriels nous incite à penser qu'il est essentiel d'en arriver à une meilleure compréhension des facteurs nationaux qui sous-tendent cette politique. Nous aborderons donc brièvement, dans cette section, plusieurs aspects nationaux de la politique économique internationale du Canada, ce qui nous amènera à soulever un certain nombre de questions et à proposer des idées de recherches qu'il pourrait être utile d'entreprendre dans l'avenir. Nous nous attacherons à déterminer les facteurs suivants qui expliquent par le contexte national la politique économique extérieure : l'héritage historique et l'incidence de la Politique nationale sur la structure des tarifs douaniers; les répercussions du fédéralisme sur la politique économique extérieure et la prise de décision; le processus décisionnel fédéral et le rôle de l'Administration; la place de l'État dans la politique économique internationale et celle des groupements d'intérêt.

### *La politique nationale*

La mise en place des tarifs douaniers de la Politique nationale en 1879 a marqué un tournant décisif dans l'histoire économique du Canada qui a donné matière à réflexion à des générations d'historiens, d'économistes et de politicologues. Dans le cadre qui nous intéresse, nous retiendrons avant tout que cette Politique nationale représentait une politique commerciale cohérente et claire pour le jeune Dominion. La fin du système commercial impérial de la Grande-Bretagne et l'adoption du libre-échange dans les années 1840 avaient chassé tout espoir de voir la politique commerciale du Canada s'aligner sur celle de la mère patrie. Or, il n'existait à l'époque que deux autres options : le libre-échange

avec les États-Unis ou l'adoption d'une politique tournée vers l'intérieur, qui allait plus tard être désignée dans les analyses économiques par les termes de « remplacement des importations par l'industrialisation » (Williams, 1983, chap. 2). L'imposition de tarifs douaniers élevés sur les produits industriels devint par conséquent la pièce centrale de la première stratégie cohérente de développement national, et la seule aux dires de certains.

Le système était extrêmement protectionniste. La défense des industries naissantes devenait l'instrument grâce auquel la nation se développerait et résisterait à la poussée expansionniste de nos voisins du Sud. Les tarifs douaniers « étaient essentiels à la politique nationale — essentiels à la construction du chemin de fer, lui-même essentiel à la colonisation de l'Ouest, à la réalisation de nouveaux investissements et à l'ouverture d'un nouveau marché pour l'empire commercial et industriel du Saint-Laurent » (Phillips, 1979, p. 6; voir également Fowke, 1957). Cette politique de hauts tarifs a eu plusieurs répercussions qui nous intéressent ici. Tout d'abord, elle a favorisé le développement d'industries qui n'étaient pas en mesure, dans la plupart des cas, de soutenir la concurrence internationale du fait qu'elles étaient à l'abri des forces extérieures et d'une envergure insuffisante pour réaliser des économies d'échelle. L'une des conséquences fut pour les Canadiens de devoir payer plus cher leurs produits industriels. Les économistes ont essayé pendant longtemps d'évaluer le coût de cette politique, et l'opinion générale veut que les tarifs douaniers aient réduit le revenu national du Canada et contribué à encombrer le pays d'un trop grand nombre d'industries manufacturières inefficaces (Dales, 1966, en particulier, p. 122–125; le Conseil économique du Canada, 1975).

En second lieu, de l'avis de la plupart des économistes, cette politique a encouragé la pénétration de notre industrie par des sociétés étrangères qui ont choisi cette voie pour contourner la barrière douanière et avoir accès au marché canadien. « Comme les économistes le savent depuis longtemps, alors que les historiens l'ont longtemps ignoré, l'installation de filiales américaines au Canada est clairement imputable à la politique nationale de protection douanière » (Bliss, 1970, p. 32; voir également Hunter, 1979, p. 112). Glen Williams, dans une récente étude, a avancé que la Politique nationale était également responsable de l'implantation d'un groupe d'industries qui s'intéressaient exclusivement au marché intérieur et nullement à l'exportation (Williams, 1983, p. 16–22). Si l'on en croit Williams et d'autres partisans du nationalisme économique, ce problème a été intensifié par la multiplication, après la Seconde Guerre mondiale, de filiales américaines à qui il était souvent interdit d'exporter leur production sur le marché international.

L'existence d'un grand nombre de filiales industrielles relativement inefficaces aide à expliquer la médiocre performance du Canada en tant qu'exportateur de produits finis. En 1980, par exemple, 32 % seulement des

exportations canadiennes étaient constituées de produits finis, tandis que pour les six autres principaux pays industriels, de même que pour la Suède, ces mêmes produits représentaient au moins la moitié des exportations (p. 8). En outre, plus d'un tiers du montant des exportations de biens manufacturés canadiens est constitué d'exportations d'automobiles à destination des États-Unis en vertu du Pacte de l'automobile. Certains économistes contestent l'idée que le contrôle financier étranger ait gravement entravé les possibilités d'exportation par le Canada de produits manufacturés et de produits à haute valeur ajoutée, mais cette analyse n'en est pas moins le crédo des partisans du nationalisme économique (Safarian, 1969 et 1979; Globerman, 1979; Palda, 1979).

La piètre performance du Canada en tant qu'exportateur de produits finis est liée aux déficits chroniques de son compte courant (Williams, 1983, p. 10; Robinson, 1980; Conseil des sciences, 1978, p. 25–29). L'énorme volume des investissements étrangers — autre legs, du moins en partie, des tarifs douaniers issus de la Politique nationale — nuit également à l'équilibre de la balance des paiements du fait qu'elle entraîne des sorties substantielles de capitaux sous forme de dividendes, d'intérêts et de bénéfices (Robinson, 1980, chap. 5). L'approche du gouvernement canadien à l'égard de la politique commerciale internationale s'explique également par le fait qu'on jugeait nécessaire de continuer à assurer une protection douanière à de nombreuses industries manufacturières canadiennes. Cependant, depuis la Seconde Guerre mondiale, il y a eu une certaine rationalisation et des industries comme l'acier, par exemple, qui avaient autrefois besoin de protection, sont devenues beaucoup plus performantes. D'autres, en revanche, continuent à bénéficier de barrières tarifaires et de mesures de contingentement. L'abaissement graduel des tarifs douaniers du Canada depuis 1947, grâce au processus des négociations multilatérales du GATT, a considérablement réduit le rôle des barrières tarifaires dans la politique commerciale canadienne en général, mais certaines industries sont encore extrêmement protégées par des mesures tarifaires et non tarifaires (Protheroe, 1980).

### *Le fédéralisme*

La question du fédéralisme qui s'insinue dans bien des domaines de la vie canadienne ne manque pas de trouver place dans les analyses de la politique et de la stratégie économique internationales de notre pays.

Dans le sens le plus général, les impératifs d'une position économique nationale font qu'une autorité centrale doit avoir la capacité de parler au nom de la nation et de l'engager dans des relations internationales.

(Smiley, 1980, p. 202)

C'est au gouvernement fédéral qu'est dévolu, par la Constitution, le pouvoir d'exercer un véritable contrôle sur le commerce international et la politique monétaire, mais ces attributions n'ont pas empêché les provinces de participer et de s'intéresser de plus en plus aux questions économiques internationales. Les gouvernements provinciaux se sont mis à traiter directement et de façon indépendante avec l'étranger, que ce soit avec des organismes publics, des États ou le monde des affaires. Dans l'ensemble, cette activité s'est tournée vers les États-Unis, en particulier vers les États frontaliers. Les politologues qualifient de relations transgouvernementales les échanges entre pouvoirs publics sous-nationaux d'un pays et tout type d'organisme gouvernemental d'un autre pays. Plusieurs auteurs ont essayé d'analyser l'étendue et la portée des relations internationales des provinces, avec les États-Unis en particulier, tant au palier fédéral qu'à celui des États eux-mêmes (Holsti et Levy, 1974; Johannson, 1978; et Molot, 1976*b*).

Cet intérêt grandissant des provinces pour les relations économiques internationales s'est traduit concrètement par la création de ministères provinciaux des affaires intergouvernementales où des cadres supérieurs sont chargés de surveiller l'évolution des affaires internationales et d'autres de promouvoir les intérêts provinciaux à l'étranger, principalement aux États-Unis. Le Québec, l'Ontario et l'Alberta sont les provinces qui ont déployé le plus d'efforts pour représenter directement leurs intérêts économiques aux États-Unis en dépit de plusieurs tentatives d'Ottawa pour entraver ou ralentir ce processus (on trouvera un aperçu récent de la question dans Clarkson, 1982, p. 302-310). Certaines provinces ont invoqué, pour se justifier, le manque d'information pertinente de la part d'Ottawa concernant les faits nouveaux qui ont des répercussions sur leurs intérêts commerciaux aux États-Unis. Bien que ces plaintes soient probablement fondées, il est possible que dans ce désir de représenter directement leurs intérêts économiques à l'étranger, la motivation de certaines provinces soit également d'ordre politique et symbolique.

Les conséquences de cette nouvelle participation officielle des provinces à la politique économique internationale ont été analysées. De façon générale, deux points de vue fondamentaux se font jour sur la question. Pour certains auteurs, ces visées provinciales ne menacent guère l'intégrité ou la cohérence de la politique fédérale. D'après les tenants de cette opinion, la multiplication de liens transfrontaliers entre les provinces et divers pouvoirs publics des États-Unis n'est qu'une excroissance naturelle de l'intensification de l'activité gouvernementale en général, et la plupart de ces relations sont jugées de caractère technique et par conséquent inoffensives sur le plan politique (Johannson, 1978; Molot, 1976*b*, p. 6; Leach, Walker et Levy, 1973).

En revanche, des analystes moins optimistes voient dans cette participation accrue des provinces aux relations économiques extérieures l'illustration d'un processus plus vaste d'intégration de certaines provinces à l'économie américaine. Celles-ci seraient amenées à considérer comme contraire à leurs intérêts la politique d'investissement et d'échanges d'Ottawa (Stevenson, 1974). On peut donc se poser une intéressante question relativement à la possibilité d'alliances transgouvernementales, provinces-États ou provinces-gouvernement fédéral américain, contre Ottawa sur certaines questions économiques. Ce type d'alliance semble s'être produit dans le cas de l'Agence d'examen de l'investissement étranger et du Programme énergétique national de 1980, auxquels se sont opposées la Colombie-Britannique et l'Alberta (et pour le second cas la Saskatchewan également). Un autre type d'alliance transgouvernementale suggéré par certains analystes présenterait une structure provinces-États contre les deux gouvernements nationaux. En prenant de l'ampleur, la participation des provinces aux relations économiques internationales pourrait multiplier les alliances de ce genre.

Les analystes du fédéralisme canadien affirment depuis longtemps que le Canada est une union économique imparfaite où subsistent d'innombrables obstacles à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'oeuvre. Or, ces obstacles directs et indirects résultent pour la plupart de la politique des gouvernements provinciaux. Si l'on en croit R.G. Lipsey et F.R. Flatters, le Canada dispose de moyens de protection moins nombreux et plus faibles que toute autre fédération démocratique contre l'éclatement du marché commun national. À vrai dire, le marché commun canadien est même plus faible que la Communauté économique européenne, dont la structure est pourtant supranationale (Flatters et Lipsey, 1983).

De nombreux économistes craignent que les perspectives économiques du Canada, dans une économie internationale de plus en plus concurrentielle, ne soient handicapées par la multiplication de mesures régionales discriminatoires et de barrières interprovinciales nuisant au commerce (*ibid.*, et Safarian, 1974). Même si les provinces se voient interdire par l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* d'imposer des tarifs douaniers au commerce interprovincial, elles sont libres de mettre en place des barrières non tarifaires de diverses sortes et de restreindre les mouvements de capitaux, de main-d'oeuvre et de services en adoptant des mesures comme les exigences de résidence, l'accréditation provinciale des métiers et professions, etc. Comme nous l'indiquons plus loin, les politiques provinciales de développement économique, jointes au recours à des instruments d'intervention qui touchent le commerce du Canada avec les autres pays, ont rendu plus difficile l'adoption d'une ligne de conduite nationale cohérente dans les négociations commerciales internationales.

Il est évident que ces dernières années les provinces ont déployé une activité sans précédent dans le domaine du commerce international. Les négociations commerciales du Tokyo Round dans le cadre du GATT, qui ont pris fin au printemps de 1979, ont été marquées par une participation provinciale exceptionnelle à la préparation et au contrôle des positions du Canada. En vue de la négociation, Ottawa a constitué un comité spécial de cadres supérieurs pour travailler avec les représentants de l'industrie nationale et les gouvernements provinciaux, et a reconnu « que les gouvernements provinciaux jouaient un rôle plus important dans l'élaboration de la politique canadienne et qu'il était raisonnable de supposer qu'ils demanderaient une plus grande participation » à la prise de décision que dans les négociations commerciales précédentes (Winham, 1978-1979, p. 73).

En outre, comme le Tokyo Round portait en grande partie sur les obstacles non tarifaires aux échanges, plutôt que sur les mesures douanières, les sujets abordés par les négociateurs canadiens relevaient souvent de la compétence des provinces. On y discuta de questions comme la politique d'achat des gouvernements, et les normes sanitaires et techniques qui peuvent servir de barrières commerciales. Tous les gouvernements provinciaux ont présenté des mémoires précisant ce qu'ils désiraient qu'Ottawa obtienne des négociations commerciales, tandis qu'une « concertation généralisée et approfondie prenait place entre les hauts fonctionnaires et ministres, fédéraux et provinciaux » (Protheroe, 1980, p. 46). Les provinces ont également joué un rôle important en tant que porte-parole des points de vue des groupements d'intérêt. La création par le gouvernement fédéral d'un comité spécial de coordination chargé de faire la synthèse des interventions des provinces et du monde industriel lors du Tokyo Round a accru, aux dires de certains, l'influence provinciale étant donné qu'il fournissait « une tribune permettant aux fonctionnaires provinciaux de se faire entendre d'une Administration fédérale par ailleurs décentralisée » (Winham, 1978-1979, p. 81). Les provinces ont présenté au comité les listes d'articles qu'elles désiraient exclure des réductions tarifaires et ces listes de retraits ont été prises en considération par les représentants fédéraux chargés de formuler la position du Canada.

En résumé, les expériences récentes témoignent d'une plus grande participation des provinces à l'élaboration de la politique commerciale canadienne. Dans une certaine mesure, il s'agit d'un phénomène strictement technocratique du fait que les fonctionnaires provinciaux et fédéraux chargés des questions commerciales se communiquent leurs préoccupations et leurs priorités. Or, les discussions intergouvernementales sur le commerce ne font pas la une des journaux et ne sont pas particulièrement politisées. Une plus grande sensibilité fédérale aux préoccupations provinciales, dans les années 1970, « relevait plus d'une

attitude technocratique que de la politique » (p. 87).

La satisfaction des deux ordres de gouvernement concernant le processus consultatif récent a abouti à un accord en 1980 qui allait être institutionnalisé (Clarkson, 1982, p. 301 et 302). Par conséquent, en dépit du fait que les provinces ont tendance à adopter des points de vue différents l'un de l'autre et qu'elles sont en désaccord avec Ottawa sur plusieurs grandes orientations, certaines régions comme l'Ouest, par exemple, étant plus libre-échangistes que d'autres, les discussions intergouvernementales sur les questions commerciales qui se sont poursuivies au cours des dernières années semblent avoir donné des résultats positifs et ont, en tout cas, échappé à l'aigreur qui prévalait dans d'autres domaines (Protheroe, 1980, p. 46 et 47, et Winham, 1978-1979, ont publié les deux seules études qui traitent des récents échanges de vue intergouvernementaux sur la politique commerciale).

Le dernier aspect du fédéralisme et de la politique économique internationale du Canada qui mérite qu'on s'y attache est l'incidence du fédéralisme sur la position du Canada dans les négociations qui se déroulent sous les auspices du GATT. Étant donné que de nombreuses questions débattues dans les négociations du GATT relèvent partiellement, et quelquefois essentiellement, de la compétence des provinces ou d'autres pouvoirs publics sous-nationaux, le gouvernement national peut éprouver des difficultés lorsqu'il désire faire des concessions commerciales par lesquelles il s'engage, par exemple, à favoriser l'accès à un marché sous réserve de réciprocité. Or, il est stipulé dans l'article XXIV du GATT que

chaque Partie Contractante doit prendre les mesures raisonnables dont elle peut disposer pour garantir le respect des dispositions de cet Accord par les pouvoirs publics et les autorités régionales et locales de son territoire.

Mais, dans de nombreux cas, ces mesures peuvent apparaître insuffisantes aux yeux d'un partenaire commercial qui craint qu'une concession accordée par les négociateurs canadiens ne soit sapée par des interventions ou des mesures provinciales (pour une analyse de la question voir Dam, 1970, p. 128 et 129). Le problème des États fédéraux se complique encore lorsque les discussions menées sous l'égide du GATT portent principalement sur des mesures non tarifaires. Alors que nul ne conteste la compétence exclusive d'Ottawa en matière de tarifs douaniers, il se trouve que la politique tarifaire est maintenant reléguée au second plan. Pendant le Tokyo Round, par exemple, trois des questions débattues concernaient les gouvernements provinciaux, à savoir : les marchés d'État, le recours aux subventions et la politique tarifaire des sociétés des alcools provinciales. On comprend combien la diversité des positions des provinces peut influencer les échanges commerciaux et entrer en contradiction avec les obligations contractées par Ottawa dans le cadre du GATT ou d'autres tribunes de négociation. Étant donné la

primauté actuelle des obstacles non tarifaires dans la politique commerciale, les intérêts des provinces et leur incidence sur la négociation peuvent poser de sérieuses difficultés.

### *Prise de décision et bureaucratie*

Depuis le début des années 1970, les analystes des relations internationales et de la politique étrangère ont accordé une attention considérable aux sources « technocratiques » de la politique étrangère (Allison, 1971, et Halperin, 1974, nous ont donné deux études essentielles sur ce sujet). Le modèle « rationaliste » traditionnel d'analyse de la politique étrangère, qui prend comme postulat que l'État est un acteur unitaire qui formule les objectifs politiques et qui choisit les moyens les plus efficaces pour les réaliser, a eu du succès auprès des universitaires à cause de sa simplicité, de sa sobriété et de son élégance. Mais il est évident que ce modèle simplifié ne réussit pas à saisir la dynamique interne de l'élaboration de la politique nationale et ses tensions inhérentes. Il nous apparaît en effet que les gouvernements ne sont nullement des entités unitaires, car les nombreux fonctionnaires et services chargés de définir la ligne politique peuvent avoir des perspectives et des buts différents. Il est important de saisir cette réalité pour comprendre comment les démocraties industrielles en arrivent à formuler leur politique économique étrangère (Katzenstein, 1977a, p. 598 et 599).

Aux États-Unis, plusieurs excellentes études se sont intéressées au pouvoir exécutif dont relève la politique économique étrangère (p. ex. Cohen, 1977, et Destler, 1980). Il n'existe pas d'étude équivalente pour le Canada. Le meilleur compte rendu de la question est probablement celui de K. Nossal (1979), mais il porte sur la bureaucratie dans la politique étrangère en général, et non sur la politique économique en particulier. Pour simplifier, on peut dire que les analystes de la politique étrangère du Canada croient dans l'ensemble que le processus d'élaboration de la politique étrangère est ici mieux coordonné, davantage centralisé et par conséquent plus à l'abri des technocrates qu'il ne l'est aux États-Unis. Comme le dit Nossal « on semble s'entendre sur l'idée que la structure même du processus décisionnel d'une démocratie parlementaire comme celle du Canada neutralise les effets de la bureaucratie » (p. 613 et les sources qui y sont citées). Denis Stairs, par exemple, déclare que l'influence de la bureaucratie est limitée par la suprématie du Cabinet dans la détermination de la politique et en tant qu'arbitre, par le petit nombre de cadres supérieurs chargés de déterminer la politique étrangère du Canada et par la fréquence des consultations ponctuelles entre technocrates ayant des points de vue et des antécédents similaires (Stairs, 1976, p. 185 et 186).

Le peu d'attention qu'on a accordé dans les études canadiennes à la place des technocrates dans l'élaboration de la politique étrangère du

Canada est d'autant plus surprenante qu'elle a donné lieu à un examen approfondi dans l'administration publique et la politique en général (Nossal, 1979, p. 616 et 617; Phidd et Doern, 1978 et 1983; Campbell et Szablowski, 1979). R. Phidd et G.B. Doern (1978, p. 107) écrivent à ce sujet que

la politique économique est issue de la concertation entre le pouvoir exécutif et les technocrates, caractérisée par la place prépondérante qu'occupent les mandats officiels, la hiérarchie et les contraintes, le comportement à la fois rationnel et pathologique de la bureaucratie, de même que par les valeurs, les objectifs et l'influence des fortes personnalités.

L'incidence des conflits et des tractations des technocrates occupe une place prédominante dans les analyses faites par Phidd et Doern des différents domaines politiques. Mais, comme la plupart des analystes qui s'intéressent avant tout aux questions intérieures, ils n'abordent pratiquement pas la politique économique internationale du Canada. Or, il n'y a aucune raison de penser que les conflits bureaucratiques sont absents ou sans importance dans les enjeux de la politique économique étrangère du Canada. Au contraire, comme le signale Nossal, plusieurs événements récents nous portent à croire que les technocrates jouent probablement un rôle plus important qu'auparavant dans les orientations actuelles.

La place prépondérante que prennent les questions économiques dans les relations extérieures donne aux décisions une incidence qui dépasse véritablement le cadre national (comparer par exemple les décisions de politique commerciale à celles du domaine militaire); la participation accrue des organismes centraux au processus décisionnel, qui a augmenté les risques de conflit avec les ministères d'exécution; le recours au système des comités du Cabinet qui fait participer un plus grand nombre de ministres aux décisions de politique économique internationale; l'internationalisation de nombreux ministères qui résulte de l'importance prépondérante de la politique économique étrangère et a multiplié le nombre de ministères qui s'intéressent au commerce, aux problèmes monétaires, à l'investissement et à d'autres questions économiques internationales (Nossal, 1979, p. 617 et 618). Tous ces facteurs nous invitent à conclure qu'un coup d'oeil à l'intérieur de la « boîte noire » de l'élaboration de la politique économique étrangère devrait améliorer notre compréhension du processus et de ses résultats.

Malheureusement, peu d'auteurs ont traité de la politique économique étrangère du Canada dans la perspective analytique du modèle bureaucratique, et les travaux qui utilisent cette méthode ne portent pas, dans l'ensemble, sur les grandes questions que sont les échanges, la monnaie et la politique financière internationale (*ibid.*, voir les références à la p. 614). Deux études récentes sur l'élaboration de la politique commerciale nous ont aidé à combler partiellement les lacunes

(Protheroe, 1980 et Winham, 1978–1979); elles traitent toutes deux du rôle des technocrates dans la prise de décision commerciale du Canada pendant le Tokyo Round de la fin des années 1970. Comme le signale D. Protheroe, le fait que plusieurs ministères de l'État, de même que la plupart des secteurs industriels du pays, se soient intéressés aux questions commerciales signifie que la prise de décision est fragmentée. Ce qui démontre par ailleurs, poursuit-il, « l'incidence variable des décisions commerciales sur les différents groupes socio-économiques, les régions, la conjoncture macro-économique et les relations avec les autres pays » (Protheroe, 1980, p. 67).

Parmi les ministères cités par Protheroe, mentionnons le ministère des Finances, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère des Affaires extérieures, le ministère de l'Agriculture et le ministère du Revenu national. On remarque également un certain nombre de conseils et d'organismes consultatifs qui ont participé à l'étude de certaines questions commerciales et, notamment, le Tribunal anti-dumping, la Commission du tarif et la Commission du textile et du vêtement.

S'appuyant sur ces conclusions empiriques, Protheroe affirme que le ministère des Finances domine le processus d'élaboration de la politique commerciale, non seulement dans son domaine de compétence (établissement des tarifs douaniers, p. ex.) mais également de façon globale. Il attribue ce fait à la grande compétence de son personnel, à la cohésion du ministère et à son indépendance par rapport à l'industrie (p. 73–78, 168 et 169). Le ministère de l'Industrie et du Commerce, qui a été récemment restructuré (le commerce a été confié aux Affaires extérieures tandis que l'industrie fusionnait avec le ministère de l'Expansion économique régionale), a également joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la politique commerciale mais a « souffert d'un véritable conflit de priorité » entre la Direction des relations commerciales internationales et la Direction du développement industriel (p. 70). Cette dernière était en effet extrêmement préoccupée par la nécessité de protéger les industries des conséquences négatives de l'abaissement des droits de douane. Toutefois, le ministère n'en a pas moins joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la politique commerciale du Canada.

Quant au ministère des Affaires extérieures, il est caractérisé par l'absence chronique de compétence économique et il ne dispose pas des puissants instruments politiques dont bénéficiaient le ministère des Finances et le ministère de l'Industrie et du Commerce, ce qui a limité son influence sur la politique commerciale. Comme dans d'autres pays, le ministère des Affaires extérieures du Canada s'est surtout efforcé d'entretenir des relations cordiales avec les gouvernements étrangers et d'exercer sa compétence dans les domaines politique et juridique. Cependant, maintenant qu'il s'est enrichi de la Division du commerce de l'ancien ministère restructuré, il est certain que le ministère des Affaires extérieures est appelé à jouer un plus grand rôle dans la politique

commerciale, même si c'est au prix de nouvelles tensions internes (p. 78–81).

Ces trois ministères ont donc exercé une influence dominante sur la politique commerciale canadienne. Protheroe affirme que nombre des décisions difficiles prises par le gouvernement au cours du Tokyo Round sont issues d'un « accomodement des élites » et de la concertation dans la résolution des problèmes entre les technocrates de ces ministères et des autres organismes de moindre importance. Cependant, il pense également que sur des questions plus critiques dans le domaine politique et économique, de sérieuses divisions entre les ministères (et dans certains cas au sein même des ministères) sont apparues et que le Cabinet a été contraint de trancher en prenant des décisions « rationnelles et politiques » (p. 166). La décision de contingenter les importations de textile à bas prix en 1976 constitue un excellent exemple du rôle joué par les technocrates et des conflits qui en découlent (chap. 6).

L'analyse que fait G. Winham de la prise de décision bureaucratique pendant le Tokyo Round met l'accent sur l'importance de la coordination interministérielle et sur la gestion d'énormes quantités d'information. Le gouvernement a été contraint en 1977 de nommer un coordonnateur canadien dans les négociations commerciales de façon à y mettre un peu d'ordre et à conserver la maîtrise du processus. Le bureau du coordonnateur chargé d'assurer la liaison avec les ministères fédéraux, les provinces et l'industrie, a travaillé en étroite collaboration avec le comité interministériel établi antérieurement. Pendant le Tokyo Round, l'énorme complexité des questions commerciales et leur importance tant pour la gestion de l'économie nationale que pour la politique extérieure ont conduit à l'adoption de divers mécanismes technocratiques. Ces mécanismes visaient à gérer les changements, à assimiler et à coordonner le volume d'information ainsi qu'à rationaliser le processus de concertation entre les composantes du gouvernement, et entre ce dernier et les autres agents économiques. Winham considère que l'élaboration de la politique commerciale deviendra de plus en plus complexe et nécessitera « des technocrates à l'esprit novateur » pour prendre des décisions pertinentes (Winham, 1978–1979).

Ces deux études nous ont permis de mieux comprendre le mécanisme qui préside à la formulation de la politique économique internationale du Canada, mais nos connaissances en cette matière restent encore fort incomplètes. Il n'existe pratiquement pas d'étude portant sur le rôle des technocrates dans l'élaboration de la politique canadienne relative aux questions financières et monétaires internationales bien que l'on ait de bonnes raisons de penser que le ministère des Finances et la Banque du Canada jouent un rôle prépondérant qui passe plutôt inaperçu. En matière d'investissement étranger, la création de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, sous les auspices du ministère de l'Industrie et du Commerce, a donné à ce ministère et à son titulaire le rôle de chef

de file dans la formulation de la politique canadienne. Toutefois, la nature hautement politique ou controversée de l'Agence, depuis ses débuts il y a dix ans, oblige le Cabinet à surveiller de très près l'organisme et la politique des investissements étrangers. Sous des dehors d'organe de réglementation, l'Agence fonctionne plutôt sur le plan pratique, comme une enceinte de négociation qui vise à tirer le maximum d'avantages pour le Canada des investissements étrangers éventuels (Phidd et Doern, 1978, p. 303 et 304).

L'un des grands problèmes auxquels se heurtent les analystes désireux de mieux comprendre l'élaboration de la politique économique extérieure du Canada a trait à la difficulté de mettre en évidence des secteurs d'études bien délimités. Cela est particulièrement vrai dans le cas du commerce et des investissements étrangers qui empiètent directement sur le domaine beaucoup plus vaste de la politique industrielle du Canada. Il est évident que le rôle de l'investissement étranger, la structure des dispositifs de protection du Canada contre les importations et l'accès du Canada aux marchés étrangers sont des questions qui relèvent de la politique industrielle. À vrai dire, pour les pouvoirs publics qui dans les années 1970 étaient déterminés à doter le Canada d'une stratégie industrielle globale, le commerce et l'investissement étranger n'étaient pas dissociables mais faisaient plutôt partie d'un ensemble plus vaste de préoccupations (French, 1980; Phidd et Doern, 1983, chap. 15). L'analyste de la politique internationale du Canada se trouve dans l'incapacité d'isoler un domaine d'études précis qui ferait abstraction de l'évolution et des tendances des domaines connexes, qui rend d'autant plus difficile la compréhension des mécanismes de la politique économique étrangère.

### *L'État canadien et la politique économique internationale*

L'État canadien est largement intervenu dans le développement économique du pays depuis sa création et a vu ses activités se multiplier et gagner en importance depuis les années 1930. En plus de réglementer l'économie et de veiller à la redistribution du revenu entre les personnes et les régions, il a pris une participation plus active au domaine commercial en tant que producteur et que responsable de la commercialisation de biens et services (Gordon, 1981; Laux, 1978; Doern et Tupper, 1981). Les pouvoirs publics canadiens sont également de gros acheteurs de biens et services et leur politique d'achat est devenue une composante importante du commerce international. Dans l'ensemble, l'accroissement des prérogatives de l'État dans l'économie est issu des traditions économiques et politiques nationales. Toutefois, si l'on en croit certains théoriciens, l'importance croissante des interventions publiques dans les dernières décennies est également la conséquence des tensions imposées au Canada par l'interdépendance économique mondiale qui a affaibli l'autonomie du pays.

On ne peut guère nier qu'un grand nombre des 400 sociétés d'État fédérales produisent et vendent des biens et services sur les marchés internationaux tout autant que sur le marché intérieur. Cette pratique est également devenue plus courante dans le cas des sociétés d'État provinciales. Certaines sociétés d'État comme Pétro-Canada ont même investi à l'étranger. J.K. Laux (1978) décrit de quelle façon l'État canadien prend maintenant une participation plus active à l'économie mondiale en tant qu'entrepreneur, banquier d'affaires et commerçant, pour des raisons à la fois défensives et offensives. Cette participation accrue s'est faite par l'intermédiaire de sociétés d'État et, notamment, de Télésat Canada, de la Corporation de développement du Canada, de deux sociétés d'aéronautique maintenant regroupées sous l'égide de la Corporation de développement des investissements du Canada et d'Eldorado Nucléaire Ltée. Elle est également manifeste au sein d'organismes, comme la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui visent à favoriser les exportations des sociétés privées.

Au cours de la dernière décennie, la SEE a agrandi le champ de ses activités et a augmenté les fonds consacrés à subventionner et à stimuler les exportations. On a assisté à un accroissement de la concurrence pour les marchés de biens d'équipement, de produits de technologie de pointe et autres produits fabriqués, ce qui a amené tous les pays capitalistes avancés à subventionner les entreprises pour conquérir des marchés étrangers. Le Canada ne peut rivaliser avec les grandes puissances déterminées à gagner de nouveaux marchés à coups de subventions, mais il s'est efforcé d'aider particulièrement les industries nationales de biens d'équipement. On a maintes raisons de penser que les gouvernements occidentaux continueront à financer et à subventionner les exportations en dépit des récentes initiatives pour régler davantage cette activité au sein de l'OCDE et du GATT (Paterson et Hicks, 1983).

Le phénomène du commerce étatique a commencé à attirer l'attention des analystes intéressés par ses répercussions sur le commerce international. M.M. Kostecki a avancé que la part de plus en plus importante occupée par le commerce étatique compliquera encore, dans l'avenir, les négociations commerciales du fait que de nombreuses entités étatiques ne fonctionnent pas d'après les mêmes règles que les entreprises privées à but lucratif. Le recours à diverses catégories de subventions par les sociétés d'État qui participent au commerce international soulève également des difficultés relativement à la réglementation du GATT. Enfin l'auteur craint une intensification de la politisation des relations commerciales internationales (Kostecki, 1979).

Les dispositions du GATT portant spécifiquement sur le commerce étatique ne sont pas très élaborées (Bernier, 1979). La plupart des gouvernements de l'Europe de l'Est et certains gouvernements du tiers monde préfèrent traiter directement avec les entreprises publiques des

États étrangers plutôt qu'avec des entreprises privées, tendance qui pourrait amener les gouvernements occidentaux à accroître leur rôle dans le commerce extérieur par ce biais (Laux, 1978, p. 127-129). Il est à signaler, dans cet ordre d'idées, que le Mexique et le Venezuela ont tous deux marqué une nette préférence pour la négociation d'État à État dans leurs ventes de pétrole au Canada. La simple constatation que le commerce étatique est en expansion dans la plupart des pays porte à croire que l'État canadien est appelé à participer également plus directement à la production et à la commercialisation de biens et services. La Commission canadienne du blé est depuis longtemps responsable de la vente de la production nationale de blé, d'orge et d'avoine à l'étranger et, dans l'avenir, l'État pourrait assumer cette fonction pour d'autres catégories de produits également.

### *Les groupements d'intérêt et la politique économique étrangère*

Les groupements d'intérêt sont essentiels dans la prise de décision des démocraties pluralistes mais les textes analysant leur rôle au Canada ne sont pas nombreux (Phidd et Doern, 1983, p. 78), en particulier dans le cas de la politique étrangère du Canada. Dans une étude bien connue, par exemple, le chapitre consacré aux sources d'inspiration nationale de la politique étrangère du Canada ne mentionne pratiquement pas les groupements d'intérêt même si on s'y penche sur l'importance de l'opinion publique (Tucker, 1980, chap. 1). On peut dire des groupements d'intérêt qu'ils influencent l'élaboration de la politique en mobilisant leurs énergies à l'appui ou à l'encontre de propositions données, en offrant au gouvernement une information pertinente et en cherchant à orienter l'opinion publique sur divers sujets. On peut les diviser en deux grandes catégories : « les associations de producteurs » et « les associations collectives plus larges de défense des droits » (Phidd et Doern, 1983, p. 77). Ces deux types d'association s'efforcent activement d'influencer la politique étrangère du Canada.

Les associations religieuses, de droits de la personne et d'universitaires ont fait nombre de démarches publiques et privées pour faire valoir leur point de vue sur un large éventail de questions de politique étrangère concernant, notamment, la politique économique internationale du Canada. Cependant, ces groupes jouent un rôle moins important dans la politique économique étrangère que les diverses associations d'entreprises intéressées par le commerce, l'investissement et les autres grands thèmes économiques.

Dans un récent article, W. Coleman et H. Jacek (1983, p. 257) ont évalué à au moins 482 le nombre d'« associations d'entreprises » au Canada (sans compter les associations du secteur agricole). On ne peut

nier que ces groupes sont devenus plus nombreux et ont intensifié leur activité au cours des vingt dernières années, qui ont vu également s'accroître les interventions de l'État dans le domaine de l'économie (Thompson et Stanbury, 1979, p. 226–228). Cependant, certains politologues canadiens se sont demandé dans quelle mesure ces groupements d'intérêt étaient réellement efficaces et influents dans notre système politique, compte tenu du caractère extrêmement centralisé de la prise de décision à Ottawa (p. 230–232 et les sources citées). Puisque ce système est centralisé, que le pouvoir y est concentré et que le lobbisme se fait généralement en catimini, l'analyste peut difficilement savoir quels groupes ont exercé une influence quelconque et dans quel domaine. Cette remarque vaut tout autant pour la politique économique étrangère que pour d'autres secteurs de l'activité politique.

En ce qui a trait à la politique financière et monétaire internationale, par exemple, on possède peu d'éléments qui donnent une idée de l'activité des groupements d'intérêt. La politique canadienne à l'égard du Fonds monétaire international et des questions financières et monétaires complexes de son ressort semble prendre forme dans la tour d'ivoire d'un petit nombre de fonctionnaires tout à fait isolés des pressions ou des démarches des groupements d'intérêt. Relativement à l'investissement étranger, les principales associations d'entreprises ont longtemps protesté contre le mode de fonctionnement de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, mais peu ont en fait remis en question sa raison d'être. L'aide du Canada à l'étranger et d'autres mesures économiques à l'égard du tiers monde donnent lieu à de vigoureuses interventions de la part de groupes désireux de contribuer au développement du tiers monde, mais les principales associations industrielles et commerciales ne se sont guère intéressées à la question. Cependant, la décision récente du gouvernement de créer un nouveau fonds d'aide au commerce est attribuable, du moins en partie, aux pressions des exportateurs canadiens et il est probable que l'existence de ce fonds attirera un peu plus l'attention du milieu des affaires sur l'aide extérieure.

Parmi les grands enjeux économiques internationaux, c'est la politique des échanges qui a suscité le plus d'activités et d'interventions de la part des groupements d'intérêt du Canada. Dans son étude magistrale, il y a plus de quarante ans, sur l'Association des manufacturiers canadiens (AMC), le professeur S.D. Clark affirmait que la décision du gouvernement de mettre en vigueur les tarifs prévus par la Politique nationale était en grande partie l'aboutissement des pressions de l'AMC (Clark, 1939). Si c'est exact, cette décision témoignait du rôle important des groupements d'intérêt dans l'élaboration de la politique économique étrangère. De nos jours, un grand nombre de groupes industriels et commerciaux, auxquels s'ajoutent les syndicats et les associations de consommateurs, sont intéressés au premier chef par la politique commerciale cana-

dienne. Là encore, force nous est de constater le manque d'études et d'analyses portant sur les groupements d'intérêt et la politique commerciale du Canada. La seule étude contemporaine est une monographie réalisée en 1980 par Protheroe, dans laquelle il analyse les orientations de la politique commerciale globale dans les domaines de l'agriculture, des industries de produits de base et du secteur manufacturier, sans oublier la position des syndicats et des associations de consommateurs.

Les manufacturiers font traditionnellement montre de méfiance à l'égard du libre-échange et l'AMC 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 canadiennes a évolué en faveur de l'instauration du libre-échange entre le Canada et les États-Unis. En fait, à la fin des années 1970, l'AMC a mené une enquête auprès de ses membres et a découvert qu'environ un tiers des répondants pensaient que l'instauration d'un libre-échange bilatéral favoriserait le développement de leur entreprise, qu'un autre tiers considérerait que cette mesure n'apporterait pas de changement à sa situation et que le dernier tiers craignait les retombées négatives de la suppression des droits de douane. Les gros manufacturiers étaient plus nombreux que les petites entreprises à se montrer favorables à une libéralisation bilatérale des échanges, et les entreprises qui exportaient déjà une partie de leur production étaient également plus ouvertes à cette idée que celles qui ne desservaient que le marché canadien.

Depuis la fin des années 1970, les manufacturiers canadiens sont mieux disposés à l'égard du libre-échange (ou du moins d'une libéralisation des échanges) entre le Canada et les États-Unis. En 1984, l'AMC a officiellement déclaré que le Canada devrait étudier la possibilité de conclure une entente en ce sens avec nos voisins du Sud. Par conséquent, le secteur manufacturier ne constitue plus un obstacle à la libéralisation du commerce avec les États-Unis même si d'importantes industries restent encore extrêmement partisans du protectionnisme à l'égard de la concurrence des pays autres que les États-Unis (Canada, Sénat, 1982, p. 52 et 53; Association des manufacturiers canadiens, 1984).

Les industries de produits de base du Canada ne sont pas regroupées sous l'égide d'une association nationale comme l'AMC mais plutôt par secteurs industriels spécifiques. C'est le cas du Council of Forest Industries de Colombie-Britannique, de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers et de l'Association minière du Canada. Ces industries sont fortement axées sur l'exportation et ont depuis longtemps préconisé la libéralisation des échanges. Leur objectif principal était d'obtenir un meilleur accès aux marchés étrangers pour leurs produits en échange de l'ouverture des marchés canadiens. Certains secteurs de l'agriculture, et notamment l'industrie des céréales fourragères, souhaitent également le libre-échange tandis que d'autres,

comme les industries de produits laitiers et de fruits et légumes, ont toujours demandé, et en général obtenu, d'être protégées de la concurrence étrangère.

De nombreuses entreprises exportatrices sont membres de l'Association canadienne d'exportation tandis que les détaillants qui vendent des marchandises importées peuvent adhérer à l'Association des importateurs canadiens; les deux associations sont favorables au libre-échange et à la réduction des barrières tarifaires du Canada, comme l'est également le Conseil canadien du commerce de détail. L'Association des consommateurs du Canada a fait des démarches en faveur de la libéralisation du commerce mais ne s'est pas engagée très activement ou efficacement à l'égard de la politique commerciale. Enfin, le Congrès du travail du Canada, qui à plusieurs reprises s'est déclaré favorable à la libre circulation des biens, du moins en principe, évite de s'engager sur ce terrain à cause des sentiments protectionnistes manifestés dans nombre de ses syndicats affiliés du secteur manufacturier (Protheroe, 1980, p. 34-42).

L'analyse de Protheroe l'amène à conclure que les industries ou les secteurs favorables au protectionnisme sont avantagés dans le processus de prise de décision (p. 45). Les économistes qui s'intéressent au commerce international ont analysé les raisons pour lesquelles les pressions protectionnistes ont souvent obtenu gain de cause dans les pays démocratiques. On a avancé l'idée que les dirigeants politiques qui accèdent aux demandes de protection de l'industrie et de la main-d'oeuvre ont en général une vision politique à très court terme. Alors que la société dans son ensemble ne peut que tirer profit de la réduction des barrières commerciales nationales, certains groupes ont beaucoup à perdre de la suppression de la protection qui leur est accordée et beaucoup à gagner du renforcement des entraves. Ceux qui sont en mesure d'en tirer un bénéfice substantiel ou de souffrir d'un grave préjudice sont davantage enclins à exercer des pressions vigoureuses pour protéger leurs intérêts que la majorité des citoyens et des groupements d'intérêt qui ne sont que marginalement affectés par une décision de politique commerciale (voir Corden, 1971; et, concernant le contexte canadien, Caves, 1977). Comme un analyste le disait récemment,

l'élan qui pousse les investisseurs et les syndicats à demander des mesures protectionnistes, dans les industries concurrencées par les importations, est d'autant plus puissant que ces derniers ont à assumer directement le coût de la restructuration, qui est élevé et les affecte gravement. Au contraire, la motivation des autres groupes, comme les consommateurs et les exportateurs, à exercer des pressions contre le protectionnisme est beaucoup moins forte. Leurs intérêts étant moins immédiatement, directement ou intensément menacés, ils sont moins enclins à se regrouper et à s'organiser en tant que groupes de pression puissants et influents pour défendre des intérêts économiques communs. (Biggs, 1980, p. 118)

Protheroe affirme que les pressions commerciales les plus efficaces à Ottawa sont le fait d'associations industrielles, dans des domaines spécifiques comme le textile ou la chaussure, qui obtiennent souvent l'appui des syndicats tout aussi désireux de voir s'édifier des barrières tarifaires plus élevées (Protheroe, 1980, p. 42 et 43). Les associations spécialisées, en effet, sont moins facilement la proie de dissensions internes que les grandes associations comme l'AMC, la Chambre de commerce du Canada ou le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (voir Phidd et Doern, 1983, p. 83–85, sur ces groupes intersectoriels). Elles sont également plus en mesure de concentrer leur action sur des décisions précises, ce que font rarement les groupes moins homogènes. Ceci explique en partie pourquoi le gouvernement, en dépit de ses fréquents discours de fidélité à l'objectif du libre-échange, a pris des mesures extrêmement protectionnistes dans plusieurs secteurs manufacturiers où les emplois sont nombreux, comme le vêtement, le textile, la chaussure et l'automobile. La plupart de ces mesures sont maintenant décrites comme pratiquement permanentes par de nombreux analystes (Biggs, 1980, p. 78).

Au fur et à mesure que se multiplieront les enjeux de la politique économique internationale, à cause de l'interdépendance économique et de l'internationalisation de questions autrefois nationales, il est probable que les activités des groupements d'intérêt augmenteront et influenceront la politique économique étrangère. Les nombreux groupements d'intérêt canadiens intéressés aux enjeux commerciaux doivent faire l'objet de recherches complémentaires.

### **La politique économique internationale du Canada : évolution, contraintes, options**

Le Canada a toujours été tributaire du commerce extérieur. Dans les dernières décennies, le développement de l'interdépendance économique mondiale et la participation accrue du Canada à l'économie internationale ont occasionné pour la nation une perte d'autonomie dans l'élaboration de sa politique économique (Laux, 1978, p. 114 et 115). Cette remarque est valable pour tous les pays industriels avancés, mais le Canada est plus solidaire que la plupart des autres de la conjoncture économique extérieure. Il est en effet à la fois plus tributaire des exportations et plus dépendant de l'investissement étranger que tout autre pays avancé. De plus, à cause des liens économiques étroits qui l'unissent aux États-Unis, la performance commerciale et monétaire du Canada est extrêmement liée à la politique américaine, situation qui a souvent créé des dilemmes pour le gouvernement canadien. Laux explique par la prise de conscience de cette perte d'autonomie la politique interventionniste des dirigeants canadiens au cours des récentes années dans le but de reconquérir en partie cette indépendance perdue.

Rosecrance (1977) affirme lui aussi que l'interdépendance mène à une perte d'autonomie dont les conséquences sont insupportables pour les États, qui s'emploient alors à en freiner les effets. Toutefois, le coût de tentatives délibérées de dégager une nation de l'emprise du monde économique extérieur peut être onéreux et se traduire par un abaissement du revenu national global, une perte d'efficacité économique et le manque de souplesse inhérent à l'accroissement de l'appareil étatique (Cooper, 1968). Ces conséquences n'ont pas manqué d'être dénoncées par les économistes canadiens qui se penchent sur la politique nationale dans ce domaine.

La politique économique étrangère du Canada est le résultat de nombreux facteurs. En premier lieu, l'économie canadienne a été et reste essentiellement *une économie de marché*. En dépit de l'accroissement indéniable de l'intervention des pouvoirs publics dans les relations économiques, le gros des opérations internationales du Canada est encore aux mains de pouvoirs privés à la recherche de leur propre profit; c'est l'entreprise privée qui continue à dominer les secteurs de l'industrie, de la finance et du commerce de détail. Les restrictions imposées par l'État aux mouvements de devises, au flux de capitaux et à d'autres opérations financières ont été limitées. En deuxième lieu, l'économie canadienne a été et demeure, comparativement à celle d'autres pays, une *économie ouverte restreinte*, extrêmement tributaire de l'économie internationale. Cette simple constatation suffit à imposer des contraintes aux relations extérieures du Canada et pèse de plus en plus sur des questions qui étaient autrefois purement intérieures. En troisième lieu, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a entretenu *d'importantes relations économiques avec la plus grande puissance économique du monde*, les États-Unis, et cette situation a énormément influencé sa politique économique internationale. Les relations du Canada avec les États-Unis ont également été au coeur de maints débats nationaux qui ont porté sur la politique économique canadienne au cours du dernier quart de siècle.

Avant de se pencher sur la politique économique internationale du Canada, il convient d'apporter quelques précisions sur sa politique étrangère en général. Les analystes de la politique extérieure du Canada ont accordé relativement peu d'attention à ses aspects économiques et se sont plutôt intéressés à d'autres facettes, (voir, p. ex., Tucker, 1980, chap. 1, qui dresse un tableau de la politique étrangère du Canada sans même mentionner les questions économiques internationales). Cette lacune est à la fois curieuse et regrettable si l'on pense que la prospérité nationale du Canada est beaucoup plus liée à la conjoncture internationale que celle de la plupart des autres nations occidentales. Toutefois, les analystes de la politique étrangère du Canada ont mis en évidence au moins deux constantes dont l'étude nous est utile pour comprendre la politique canadienne de l'après-guerre à l'égard de l'économie internationale.

La première constante est le *multilatéralisme*, qui est lié au fait que le Canada s'est montré un ardent partisan des institutions et des négociations multilatérales et a en général résisté à la tentation de conclure des marchés bilatéraux ou de prendre des initiatives bilatérales. On attribue cette adhésion du Canada aux principes du multilatéralisme à la crainte d'être dominé par les grandes puissances, en particulier les États-Unis mais également la Grande-Bretagne autrefois.

La seconde constante, qui se rattache étroitement à la première, est l'*internationalisme*. Le Canada a en effet confiance en la vertu des institutions et des règlements internationaux pour stimuler la coopération et imposer des contraintes à l'action des grandes puissances. Il a toujours été un ardent défenseur de l'ordre international et l'a démontré à plusieurs reprises dans l'approche adoptée pour le règlement d'un large éventail de problèmes mondiaux, les problèmes économiques y compris. Cette attitude explique le puissant soutien accordé aux Nations Unies par les artisans de la politique étrangère du Canada, en particulier dans les années 1950 et 1960 (Lyon et Tomlin, 1979, chap. 9; Stevenson, 1977). C'est donc autour de ces deux constantes que s'articule la position du Canada à l'égard de la politique étrangère, en général, et de nombreux problèmes économiques internationaux, en particulier.

Dans la suite de notre exposé, nous nous intéressons à l'évolution de la politique économique étrangère du Canada dans quatre domaines spécifiques : le commerce, les relations monétaires internationales, l'investissement étranger et le récent dialogue Nord-Sud concernant la réforme de l'économie mondiale. Mais les deux premiers domaines seulement donneront lieu à une analyse approfondie. Nous ne nous attarderons pas sur le problème de l'investissement étranger et le rôle du Canada dans les négociations Nord-Sud, qui ont été amplement analysés par les politicologues et les spécialistes des relations internationales du Canada. Dans les trois premiers domaines de notre champ d'étude, nous accordons une place particulière aux problèmes que pose au Canada sa dépendance marquée à l'égard des États-Unis tandis que dans la dernière section, nous évaluerons brièvement les contraintes de la politique économique internationale du Canada.

### *La politique commerciale*

Nous ne pouvons entreprendre ici de retracer toute l'histoire de la politique commerciale du Canada. Nous nous bornerons donc à rappeler quelques tendances et événements essentiels, surtout depuis les années 1940, et nous examinerons quelques-unes des grandes questions contemporaines. (On trouvera des analyses complètes de la politique commerciale canadienne dans Young, 1957; Dales, 1966; Conseil économique du Canada, 1975, voir en particulier les chap. 1 et 2; Wilgress, 1963; Stone, 1984; Canada, 1983. L'analyse que nous donnons s'appuie en grande partie sur ces sources.)

Avant de poursuivre, il nous faut préciser la signification de plusieurs termes. De façon générale, ce qu'on appelle la *politique commerciale* d'un pays correspond à l'ensemble de lois, de règlements et d'autres directives qui influencent directement ou indirectement le flux et la composition des importations et des exportations. Ceci comprend donc des instruments d'intervention évidents comme les tarifs douaniers, les contingentements, les règlements antidumping et l'imposition de droits compensateurs, ainsi que les mesures destinées à promouvoir ou à restreindre les exportations. À quoi s'ajoutent les autres lois et réglementations qui affectent les échanges moins directement : les normes sanitaires et de sécurité, les règlements sur l'environnement et les programmes visant à réaliser des objectifs nationaux de développement industriel et régional. Ces derniers revêtent une grande importance dans les négociations commerciales internationales, tout particulièrement pour le Canada. Enfin, la politique commerciale des États détermine la nature de leur participation aux institutions et ententes internationales régissant les échanges (Pastor, 1980, p. 71 et 72).

Ce qu'on appelle la *politique des relations commerciales* d'un pays désigne la façon dont celui-ci gère ses relations avec ses partenaires commerciaux. Dans le cas du Canada, ce sont les relations avec les États-Unis qui constituent la clé de voûte de sa politique nationale de relations commerciales. Il a été avancé que

pour un petit pays entouré de grands pays et extrêmement tributaire du commerce avec l'un d'entre eux, la politique étrangère doit être, en grande partie, une politique de relations commerciales. (Grey, 1981, p. 3)

Paradoxalement, le Canada ne semble pas avoir adopté ce schéma. Il est pourtant difficile de trouver un pays industriel qui soit globalement plus tributaire des échanges que le Canada, et avec un partenaire unique par surcroît. Or, la politique commerciale et la politique de relations commerciales ne semblent guère arriver en tête des préoccupations des récents gouvernements du Canada.

La Politique nationale de 1878–1879 était caractérisée par l'instauration de droits de douane élevés sur les produits industriels de façon à stimuler l'industrie nationale et le développement industriel. Peu après le tournant du siècle, on introduisit des tarifs préférentiels en faveur du Royaume-Uni et le régime des préférences impériales atteignit son point culminant après la Conférence économique d'Ottawa de 1932. Au total, disons que le protectionnisme a marqué toute la première moitié du siècle. Il y avait pourtant au Canada des partisans du libre-échange avec les États-Unis, particulièrement dans l'Ouest, puisque cette option fut au coeur de la campagne électorale de 1911. Mais le principal objectif de la politique commerciale canadienne continuait d'être la stimulation des échanges Est-Ouest à l'intérieur du pays et l'amélioration des perspectives d'échanges avec l'Europe. Le secteur manufacturier restait résolument opposé au libre-échange avec les États-Unis et l'on augmenta les

droits de douane sur les produits fabriqués pendant la Dépression des années 1930. Or, ces barrières tarifaires ont eu pour effet d'attirer les capitaux au Canada (Stone, 1984, p. 9–15).

En 1934, les États-Unis adoptèrent le *Reciprocal Trade Agreements Act* afin d'enrayer la vague de protectionnisme qui avait déferlé sur le commerce international dans les premières années de la Dépression. En 1935 et en 1938, le Canada négocia avec les États-Unis un abaissement des tarifs douaniers sur les échanges bilatéraux entre les deux pays. Le Royaume-Uni fit de même en 1938. Ces négociations, jointes à l'expérience économique de la période de la guerre, témoignent d'une nouvelle orientation du commerce canadien qui s'éloigne de la Grande-Bretagne pour se rapprocher des États-Unis. Les négociations entreprises dès la fin de la Seconde Guerre mondiale aboutirent en 1947 à la signature du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), dont le Canada est l'une des Parties Contractantes. Le GATT constituait un énorme pas dans la voie de la libéralisation des échanges multilatéraux; il établissait une série de règlements visant à régir le comportement des États relativement aux barrières tarifaires et fournissait un cadre à des négociations multilatérales fréquentes en vue de réduire les tarifs douaniers et les autres obstacles au commerce. Le principe des négociations multilatérales entériné dans le GATT était considéré d'un bon oeil par le Canada, désireux d'échapper à une politique commerciale bilatérale dans la période de l'après-guerre (Stone, 1984, p. 22 et 23).

Trois facteurs ont déterminé l'orientation de la politique commerciale du Canada dans les premières années de l'après-guerre. En premier lieu, les États-Unis étaient devenus la plus grande puissance commerciale du monde et les dirigeants canadiens se résolurent à accroître leurs liens économiques et commerciaux avec eux. En deuxième lieu, le bilan économique désastreux des années 1930, marquées par une escalade des tarifs douaniers, par des dévaluations offensives en chaîne et par d'autres politiques du chacun pour soi, a modifié le point de vue économique général en faveur de la libéralisation des échanges et d'une économie mondiale ouverte. Les dirigeants canadiens étaient devenus plus disposés à promouvoir la réduction des barrières tarifaires, à l'intérieur de même qu'à l'étranger. Cependant, l'opposition intérieure à la libéralisation des échanges n'avait pas pour autant disparu et il n'était pas question d'abaisser unilatéralement les tarifs. Le Canada était plutôt prêt à négocier une réduction tarifaire avec ses principaux partenaires commerciaux dans le cadre multilatéral du GATT.

Un troisième facteur déterminait la position du Canada. Les dirigeants canadiens étaient convaincus que le renforcement du corpus des lois commerciales et des institutions internationales (le GATT en particulier) ne pouvait que favoriser les moyennes puissances économiques et politiques comme le Canada en imposant des limites aux grandes puissances, qui autrement auraient été seules maîtresses du jeu à cause

de la supériorité de leur pouvoir et de leurs ressources. Les dirigeants canadiens espéraient que les règlements du GATT, en plus de réduire les barrières tarifaires et les pratiques commerciales discriminatoires, apporteraient aux relations commerciales internationales un certain degré de prévisibilité, de transparence et de stabilité.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Canada renforça sa dépendance à l'égard de l'économie américaine sur le triple plan des exportations, des importations et des sources d'investissement. Les effets de cette transformation du temps de guerre (Cuff et Granatstein, 1978, chap. 1) continuèrent à se faire sentir dans la période de l'après-guerre. Le Canada bénéficia énormément du Plan Marshall, lancé en juin 1947 pour soutenir le redressement économique de l'Europe occidentale, étant donné que le plan permettait aux États bénéficiaires d'acheter ailleurs qu'aux États-Unis, le bailleur de fonds (Plumptre, 1977, p. 113–115).

La volonté des États-Unis de permettre au Canada de bénéficier de l'aide accordée par le Plan Marshall à l'Europe augurait bien des relations commerciales bilatérales et, dans les années 1950, il y eut très peu de différends ou de problèmes graves dans les relations commerciales des deux nations. Les États-Unis, alors en pleine expansion économique, absorbaient des volumes croissants de biens canadiens et fournissaient au Canada les fonds dont il avait grandement besoin. Compte tenu de la faiblesse économique des nations d'Europe occidentale, ravagées par la guerre, et de la fermeture des marchés d'Europe de l'Est, le commerce canadien avec les autres pays industriels ne pouvait se développer aussi rapidement qu'avec les États-Unis. D'ailleurs, avant la fin des années 1950, la plupart des pays d'Europe ne pouvaient se permettre de payer des importations en devises fortes.

Le Canada participa aux négociations qui donnèrent naissance au GATT en 1947, de même qu'à toutes les séries de négociations qui se déroulèrent en 1949, 1951 et 1956. Celles-ci aboutirent à un abaissement substantiel des tarifs douaniers du Canada puisque les tarifs moyens sur les importations soumises à droit passèrent de 22 % en 1936–1941 à environ 16 % pour la période de 1952 à 1960 (Conseil économique du Canada, 1975, p. 4). Les États-Unis et les pays de l'Europe de l'Ouest connurent en général un désarmement tarifaire encore plus spectaculaire qui ouvrit leurs marchés à un large éventail de produits canadiens. À la fin des années 1950, la formation du Marché commun européen ponctua une nouvelle étape destinée à stimuler les échanges entre ses membres et à introduire des mesures discriminatoires à l'encontre des exportations extérieures à la Communauté. Peu après, les États de l'Europe de l'Ouest qui ne faisaient pas partie de la Communauté négocièrent l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui permettait la libre circulation des biens industriels entre les membres. Cependant, à la différence de la CEE, l'AELE n'était pas un marché

commun. Chaque membre restait libre de fixer les tarifs douaniers de son choix à l'égard des pays tiers.

Néanmoins, l'ensemble formé par la Communauté économique européenne et l'Association européenne de libre-échange contribua à faire de l'Europe occidentale une énorme zone de libre-échange. L'accession de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne en 1973 sonna le glas de l'Association européenne de libre-échange, en perte de vitesse, et amena l'un des plus importants partenaires commerciaux du Canada au sein du réseau d'accords préférentiels de la CEE. Cette adhésion entraîna la hausse des tarifs douaniers de la Grande-Bretagne à l'égard des pays tiers puisque la Grande-Bretagne était contrainte d'adopter la politique tarifaire du Marché commun et d'abandonner ses tarifs préférentiels historiques à l'égard de ses anciennes colonies, dont le Canada. (Voir Wonnacott, 1975, p. 4-8 sur les mesures discriminatoires prises par la CEE à l'égard du commerce avec les tiers et leurs conséquences pour le Canada; voir également Stone, 1984, p. 72-76).

Les négociations du Kennedy Round dans le cadre du GATT, qui durèrent de 1963 à 1967, aboutirent à une libéralisation globale importante des échanges. Cependant, le Canada ne ratifia pas les réductions tarifaires linéaires (soit l'alignement sur des tarifs communs) négociées par les États-Unis, l'Europe occidentale et le Japon, alléguant avec l'Australie et l'Afrique du Sud que sa situation particulière, du fait de l'énorme importance de ses exportations de produits bruts et de la relative faiblesse de son secteur manufacturier, l'empêchait d'accepter cette réduction linéaire massive. Cette décision explique pourquoi les tarifs douaniers canadiens sur les importations soumises à droit ne déclinèrent que modestement entre 1962 et 1973 alors que les barrières tarifaires subissaient une baisse considérable aux États-Unis, en Europe occidentale et au Japon (voir Preeg, 1970).

Pendant le Kennedy Round, le Canada proposa une négociation des conditions d'échanges par secteur; la baisse des barrières tarifaires et non tarifaires serait négociée par tous les pays industriels dans des secteurs comme les pâtes et papiers, l'aluminium, le fer et l'acier, et les produits chimiques. Dans toutes ces industries, le Canada était concurrentiel grâce à ses ressources et les dirigeants canadiens espéraient obtenir par cette voie un meilleur accès aux marchés étrangers. Le Canada espérait également qu'en négociant secteur par secteur, il se trouverait plus à même de régler le problème de la hausse des tarifs étrangers. L'objectif à long terme de la politique commerciale du Canada était d'obtenir la réduction des tarifs douaniers étrangers sur les matériaux transformés et les produits finis, qui sont en général protégés par des droits plus élevés que les matériaux bruts que le Canada exporte en abondance. L'abaissement des tarifs étrangers dans ces secteurs aurait augmenté pour le Canada les possibilités d'investissement et de production de biens à haute valeur ajoutée, de même que leur exporta-

tion à l'étranger. Les grandes puissances commerciales, cependant, n'étaient pas particulièrement intéressées à négocier par secteur et préférèrent travailler à une formule de réduction du tarif de base applicable à tous les secteurs industriels. Comme le Canada ne se rallia pas au principe des négociations linéaires, ses droits ne subirent pas de baisse substantielle à la suite du Kennedy Round (Preeg, 1970; Finlayson et Zacher, 1981a, p. 571 et 572).

Parallèlement au relâchement des tarifs induit par le GATT sur le plan international, les relations commerciales Canada-États-Unis évoluèrent de façon significative au cours des années 1960. La dépendance du Canada par rapport aux États-Unis, à la fois marché de ses exportations et source de ses importations, s'accrut. La part des échanges effectués avec les États-Unis passa d'environ 60 % en 1961 à 70 % en 1969. Cette évolution se réalisa à une époque où le Canada commençait à être plus exposé, de façon générale, à l'économie internationale. Comme le tableau 2-1 le démontre, c'est au cours des années 1960 que l'économie canadienne s'orienta très nettement vers l'exportation. Alors que les exportations de biens constituaient 15,6 % du produit intérieur en 1965, elles se situaient à près de 20 % cinq ans plus tard. En 1980, on atteignait les 25,6 % et les États-Unis occupaient une place de plus en plus importante dans ce commerce en expansion. La principale raison en était le Pacte de l'automobile, négocié avec les États-Unis en 1965. Cet accord instaura pour les automobiles et les pièces d'automobile une sorte de libre-échange bilatéral où le « Canada bénéficiait de garanties unilatérales à la fois de Washington et des sociétés productrices; sa part du marché de l'automobile en Amérique du Nord s'accrut ainsi de 6,7 % en 1964 à 13,2 % en 1972 » (Lyon et Tomlin, 1979, p. 102 et 127).

Comme le tableau 2-3 l'indique, le Pacte de l'automobile a eu un effet spectaculaire sur les exportations canadiennes puisqu'il a été le principal facteur d'augmentation des produits fabriqués qui passèrent d'environ 15 % du total des exportations en 1965 à plus de 30 % en 1970. En outre, le Pacte explique en grande partie pourquoi le commerce canadien dans son ensemble accrut encore sa dépendance à l'égard des États-Unis dans les années 1960. Nul doute que dans un premier temps le Canada profita plus de l'entente que son partenaire commercial. En 1971, par exemple, le Canada avait une balance excédentaire sur le commerce des véhicules automobiles et des pièces, de quelque 219 millions de dollars canadiens. Cependant, cette tendance se renversa après 1972 et avant même la fin de la décennie les industries canadiennes d'automobiles et de pièces étaient décrites comme en état de déclin irréversible (Clarkson, 1982, p. 127-130; Perry, 1982, p. 15 et 16; et S. Keely, 1983).

À partir du milieu des années 1960, les dirigeants canadiens commencèrent à se préoccuper de la dépendance commerciale du pays par rapport au marché américain et à prendre conscience du fait qu'en dépit

du Pacte de l'automobile, le Canada demeurait avant tout un exportateur de produits bruts et semi-transformés alors que les autres pays avancés comptaient au moins 50 % de produits finis dans leurs exportations. Ces problèmes étaient dénoncés par les partisans du nationalisme économique, qui déploraient les liens entretenus par le Canada avec les États-Unis à une époque où ces derniers étaient mêlés à un conflit peu glorieux dans le Sud-Est asiatique. Comme pour justifier ces inquiétudes, un rude coup fut porté au Canada en 1971 lorsque le président Nixon imposa une série de mesures de riposte pour redresser la situation de la balance des paiements qui ne cessait de se dégrader (nous nous étendrons sur cette question plus loin). Au nombre de ces mesures figurait une majoration de 10 % sur toutes les importations soumises à droit.

**Tableau 2-3 Exportations canadiennes de produits intérieurs :  
pourcentage par groupe principal de produits de base,  
1960-1981**

Année	Produits alimentaires, boissons et tabacs <sup>a</sup>	Matériaux bruts non comestibles	Matériaux fabriqués non comestibles	Biens fabriqués finis (Produits non comestibles)	
				Total	Auto- mobiles
1960	18,8	21,2	51,9	7,8	1,3
1961	22,0	20,8	48,3	8,8	0,8
1962	20,1	22,0	47,1	10,6	0,9
1963	21,5	21,0	45,7	11,5	1,3
1964	22,7	20,0	43,3	13,7	2,2
1965	20,0	20,7	43,7	15,3	4,2
1966	19,5	19,3	39,8	21,0	9,9
1967	14,8	19,0	38,0	28,0	15,6
1968	12,1	18,5	36,4	32,7	20,6
1969	10,1	17,1	35,7	36,8	24,3
1970	11,4	18,8	35,8	33,8	21,3
1971	12,1	18,8	33,3	35,6	24,0
1972	12,0	18,1	33,4	36,3	24,0
1973	12,7	20,2	33,1	33,8	21,8
1974	12,2	24,6	33,8	29,2	18,0
1975	12,7	24,5	30,4	32,2	19,8
1976	11,4	22,0	32,5	33,9	21,8
1977	10,5	20,3	34,2	34,9	23,9
1978	10,1	16,9	36,7	36,1	24,0
1979	9,8	19,5	37,9	32,5	18,5
1980	11,1	19,8	39,4	29,4	14,7
1981	11,6	18,7	37,6	31,2	16,1

Sources : Canada, Gouvernement du Canada, *A Review of Canadian Trade Policy*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 26.

Notes : La somme des pourcentages n'atteint pas les 100 % à cause de l'omission d'opérations commerciales particulières de l'ordre de 0,2 à 0,4 % du total pendant toute la période.

<sup>a</sup> Y compris les animaux vivants.

Pendant les années 1960, dans des circonstances analogues, le Canada avait réussi à obtenir une exemption qui avait amené les analystes et les critiques à écrire que, dans leur politique économique internationale, les États-Unis accordaient un traitement de faveur au Canada. Mais cette fois-ci, il ne devait pas y avoir d'exemption, d'autant plus que le Canada constituait l'une des cibles de cette mesure, même s'il avait longtemps supporté un déficit global dans le compte de ses opérations courantes avec les États-Unis (Von Riekhoff, Sigler et Tomlin, 1979, p. 20; Tucker, 1980, p. 81).

La majoration décidée par Nixon en 1971, à laquelle s'ajoutaient un certain nombre d'autres mesures visant à limiter les importations et la fuite des devises américaines à l'étranger, annonçait un tournant dans la politique économique étrangère des États-Unis, à saveur plus nationaliste et plus protectionniste. Conscients que l'économie américaine était en perte de vitesse et que les États-Unis devenaient plus tributaires du commerce et d'une économie ouverte, les dirigeants américains étaient moins enclins à sacrifier les intérêts économiques de la nation à des objectifs de politique étrangère plus généraux. Les préoccupations commerciales et la politique commerciale commençaient à peser plus lourd dans l'esprit de l'Exécutif et, plus encore, dans celui du Congrès (Cooper, 1972-1973).

Cette évolution de la situation contribua à créer le climat qui donna naissance à la fameuse politique de la Troisième Option énoncée par le gouvernement libéral en 1972. La Troisième Option débordait le cadre du commerce international, mais il est juste de dire que la dépendance commerciale du Canada à l'égard des États-Unis était au coeur de sa formulation. Dans un document publié par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, Mitchell Sharp, le gouvernement rejetait formellement le *statu quo* (Première Option) de même que la Deuxième Option préconisant une plus grande intégration, délibérée, à l'économie américaine. Il se déclarait plutôt en faveur d'une politique visant à atténuer la vulnérabilité du Canada et sa dépendance à l'égard de l'économie américaine. La politique intérieure dans le domaine de l'énergie, du développement industriel et de l'investissement étranger devait donc être formulée dans le but d'optimiser les avantages économiques afférents au Canada et de réduire sa dépendance par rapport à son puissant voisin. Plus important encore, le gouvernement annonçait son intention de diversifier les marchés des exportations naissantes du Canada (Sharp, 1972).

Avec en tête cet objectif de diversification, des délégations de ministres et de représentants officiels entreprirent de faire le tour du monde pour vendre les produits canadiens, et les relations diplomatiques avec un certain nombre de pays, dont l'Union soviétique, la Chine et divers pays en développement, en sortirent renforcées. Cependant, la Troisième Option, annoncée publiquement par le gouvernement, n'était

pas assortie de dispositions précises pour réduire la dépendance du Canada à l'égard du marché américain. Elle n'était guère, au mieux, qu'un cadre d'orientation des décisions politiques (Sharp, 1972; Tucker, 1980, p. 85 et 86). Cette absence de mesures concrètes allait décider du sort de la Troisième Option qui échoua complètement dans sa mission de diversification des liens économiques du Canada (Von Riekhoff, 1978). Aujourd'hui, le Canada expédie encore plus des deux tiers de ses exportations aux États-Unis, dont proviennent encore 70 % de ses importations.

À partir des années 1970, la politique commerciale du Canada a eu à faire face à l'une des négociations les plus ardues de son histoire et deux problèmes n'ont cessé de préoccuper ses artisans. Les négociations se sont déroulées pendant le Tokyo Round, au cours de la septième série de négociations commerciales multilatérales du GATT, qui durèrent de 1973 au printemps de 1979. Quant aux deux problèmes, il s'agissait de l'extrême dépendance du Canada à l'égard d'un marché unique qui se tournait vers le protectionnisme et la nécessité de modifier l'équilibre des exportations canadiennes en vendant à l'étranger un plus grand nombre de produits finis, à haute valeur ajoutée.

Lors du Tokyo Round, pour la première fois depuis la signature de l'Accord, les négociations du GATT portèrent surtout sur les barrières non tarifaires. Le Canada participa activement à ces négociations prolongées et une fois encore essaya d'introduire l'idée des négociations sectorielles, mais les principales puissances commerciales — les États-Unis, le Japon et la Communauté européenne, qui négocie au nom de ses membres — préféraient travailler sur la base d'une baisse linéaire des droits de douane, comme elles l'avaient fait dans les années 1960 au cours du Kennedy Round. Cette fois-ci, le Canada prit part aux négociations linéaires. Il accepta donc une substantielle réduction de ses tarifs douaniers qu'il prit l'engagement de diminuer de 40 % en moyenne sur les produits industriels soumis à droit d'ici 1987, date de la fin de l'étalement de l'abaissement tarifaire consenti par le Canada. En conséquence, le taux moyen pondéré des tarifs douaniers applicables aux produits industriels soumis à droit et non soumis à droit passera donc d'environ 15 % en 1979 à 9 ou 10 % d'ici 1987. Cet abaissement tarifaire posera des problèmes de restructuration à de nombreuses industries canadiennes (Proulx, 1984). Les principaux partenaires commerciaux du Canada ont consenti des concessions tarifaires comparables même si, dans l'ensemble, leurs tarifs étaient inférieurs à ceux du Canada avant les négociations.

Mais les progrès réalisés dans le domaine non tarifaire furent peut-être encore plus importants. Le Canada ratifia à cet effet six codes imposant aux signataires des règlements fort stricts relativement à des mesures comme les subventions ou les droits compensateurs, les obstacles techniques aux échanges et les normes d'octroi de licences. Le Canada signa

également une nouvelle entente concernant la détermination de la valeur en douane qui, quand elle entrera en vigueur en 1985, changera la façon dont il établit depuis toujours la valeur des importations pour le calcul des droits de douane (Grey, 1981, p. 38–48). De plus, les pays industriels avancés ont signé un code sur les achats gouvernementaux qui ouvre modestement la voie à une plus grande concurrence internationale dans les appels d'offres pour les marchés publics.

Les codes régissant les barrières non tarifaires sont considérés comme la réalisation la plus remarquable du Tokyo Round (p. 134–143; Finlayson et Zacher, 1981a, p. 573 et 574; Krasner, 1979). Or, un certain nombre de changements consentis par les Américains à la suite des accords du Tokyo Round, et portant notamment sur la suppression des barrières non tarifaires, avantagent particulièrement le Canada. Le code sur la valeur en douane a contraint les États-Unis à supprimer un certain nombre de règles protectionnistes, dont la formule de l'*American selling price* adoptée dans les années 1960 pour protéger certains produits chimiques et pharmaceutiques. Le code sur les achats gouvernementaux facilite également l'accès du Canada à l'énorme marché d'État du gouvernement américain, même si les États fédérés et le gouvernement fédéral continuent à accorder la préférence aux fournisseurs nationaux. Enfin, en tant que signataires du code sur les subventions et les droits compensateurs, lors du Tokyo Round, les États-Unis ont consenti à accepter le critère du préjudice important qui a abouti à la levée des droits compensateurs imposés par les autorités américaines à un certain nombre d'importations du Canada (Canada, 1983, p. 205; Grey, 1981, chap. 3, 5 et 7).

Le Tokyo Round a eu un impact considérable sur la libéralisation des échanges multilatéraux. Qu'on se soit attaqué avec sérieux à un certain nombre de barrières non tarifaires complexes était déjà impressionnant en soi, d'autant plus que ces barrières sont beaucoup plus difficiles à écarter que les barrières tarifaires. Cependant, en dépit de l'engagement apparent des pays industriels à poursuivre dans la voie de la libéralisation, on a pu voir à l'oeuvre, tout au long des négociations de Tokyo, de puissants courants de fond en faveur du protectionnisme tant au Canada que dans les autres pays développés, surtout à l'égard des produits fabriqués provenant des nouveaux pays industriels du tiers monde et du Japon (Stone, 1984, chap. 16).

Comme ses alliés occidentaux, le Canada a imposé un large éventail de barrières commerciales aux importations dans des domaines comme le textile, la chaussure, l'habillement, les produits en cuir et les automobiles provenant de l'extérieur de l'Amérique du Nord; or, dans les faits, presque toutes ces mesures visaient un petit nombre de pays en développement de l'Extrême-Orient et, dans le cas des automobiles, le Japon (Biggs, 1980). À cet égard, le protectionnisme canadien, comme celui des États-Unis et de la CEE, est dirigé vers les pays qui ont acquis un avantage international relatif

dans les secteurs de produits de consommation traditionnels, dont la production demande une main-d'oeuvre relativement importante. Si l'on envisage l'avenir, on a de bonnes raisons de penser que le Canada et les autres pays développés continueront à souffrir de graves pressions concurrentielles dans ces secteurs et à leur accorder une protection spéciale contre les importations.

La politique commerciale du Canada a également dû s'attaquer à deux problèmes fondamentaux au cours des quinze dernières années : d'une part, l'on percevait la nécessité de diversifier les marchés pour les exportations croissantes du Canada, de façon à atténuer la dépendance à l'égard des États-Unis; d'autre part, on avait la conviction qu'il convenait d'améliorer les exportations en y incluant un plus grand nombre de produits finis et de produits de technologie de pointe. Cet objectif de diversification provenait du malaise ressenti par les dirigeants et certains intellectuels relativement à la dépendance croissante du Canada à l'égard de l'économie américaine. En effet, le 49<sup>e</sup> parallèle voit traverser plus de marchandises que toute autre frontière du monde mais il y a une asymétrie frappante dans l'importance relative des échanges. En 1981, par exemple, les États-Unis ont accueilli 66 % des exportations canadiennes et fourni 69 % de nos importations, tandis que nous achetions 17 % des exportations américaines et fournissions 18 % de leurs importations.

La prédominance des États-Unis sur le Canada dans le domaine commercial est encore plus évidente si l'on considère que le Canada est un pays beaucoup plus tributaire des échanges que les États-Unis. Environ 20 % de la production totale du Canada est vendue aux États-Unis, tandis que, dans le cas des États-Unis, le chiffre comparable est peut-être de 2 % ou légèrement moins. Or, les États-Unis occupent une place encore plus importante dans les exportations canadiennes de produits finis, soit plus de 80 % ces dernières années, en grande partie à cause du Pacte de l'automobile. (Voir Lyon et Tomlin, 1979, p. 100).

La principale mesure envisagée par le Canada pour atténuer cette dépendance marquée à l'égard d'un même partenaire commercial a été la troisième option dont nous avons parlé précédemment. Cependant, les efforts pour diversifier les marchés n'ont guère été couronnés de succès. Le gouvernement a récemment admis que le Canada devait continuer de se tourner vers les États-Unis qui restent, et de loin, du moins dans un avenir prévisible, notre partenaire commercial le plus important, et il en concluait que des initiatives bilatérales d'envergure s'imposaient pour améliorer les perspectives commerciales du Canada vis-à-vis de l'énorme marché américain (Canada, 1983, p. 203-213). Étant donné la place prépondérante que les États-Unis continueront à occuper dans la politique commerciale canadienne, les principaux problèmes qui sont au coeur des relations commerciales bilatérales demanderont une attention considérable tant de la part du gouverne-

ment que des pouvoirs publics en général. Nous en étudierons plusieurs ci-après.

Le second problème fondamental qui a orienté les débats sur la politique commerciale a trait à la composition des exportations nationales. À la différence des autres pays à économie avancée, les exportations canadiennes contiennent une proportion si mince de produits finis que certains critiques ont pu parler de « paralysie industrielle » (Williams, 1983). Par surcroît, la plus grande partie des exportations de produits finis du Canada sont concentrées dans le seul secteur de l'automobile. Cette faible performance des exportations dans le domaine des produits fabriqués a fait l'objet de nombreux commentaires et critiques de la part des analystes. Plusieurs arguments ont été avancés pour expliquer le dossier relativement médiocre du Canada en tant qu'exportateur de produits finis et de produits de technologie de pointe (Conseil des sciences, 1978; et Hay, 1982, p. 18). Pour certains, les administrateurs et les entrepreneurs canadiens se sont montrés inaptes à trouver des marchés d'exportation et le monde des affaires du Canada est caractérisé par une peur maladive du risque et le manque d'envergure internationale.

Les nationalistes, quant à eux, imputent depuis longtemps cette situation aux restrictions, imposées par certaines entreprises multinationales ayant leur siège à l'étranger, des activités d'exportation de leurs filiales au Canada; ce problème est le thème principal de l'étude récente réalisée par G. Williams sur la performance du Canada en matière d'exportation de produits fabriqués (1983). Les filiales étrangères ont une forte tendance, selon certains, à importer les composantes de leurs produits de sociétés apparentées et certains auteurs pensent que cette pratique explique en grande partie le problème. Entrent également en ligne de compte les coûts élevés de démarrage dans de nombreuses industries manufacturières, y compris dans le domaine de la technologie de pointe (MacMillan, 1978, p. 46).

Plus récemment, on a signalé que de nombreuses sociétés produisant des produits finis exercent directement leurs activités sur les marchés étrangers plutôt que d'exporter à partir des marchés intérieurs et que les sociétés multinationales préfèrent s'installer dans les pays en développement où le coût de production est moins élevé. Dans les deux cas, ce n'est pas de bon augure pour les perspectives industrielles du Canada (*ibid.*; Hay, 1982, p. 18), d'autant plus que le commerce international de produits fabriqués a connu une expansion beaucoup plus rapide que celui des produits bruts et semi-transformés. Il en ressort que l'économie canadienne dépend de l'exportation de catégories de produits dont les perspectives de croissance sont médiocres (Daly, 1982, p. 11 et 12).

Les inquiétudes au sujet des perspectives d'avenir des industries de fabrication canadiennes se sont amplifiées au cours des dernières années et certains groupes, comme le Conseil des sciences du Canada, le

Congrès du travail du Canada et l'Institut canadien de politique économique ont préconisé une stratégie industrielle intérieure mettant l'accent sur la recherche et le développement de technologies nationales, la limitation des capitaux étrangers dans les secteurs industriels et le recours à des barrières commerciales rigoureusement protectionnistes pour aider le développement des industries de produits finis, en particulier dans le secteur de la technologie avancée. Cette stratégie nécessiterait un abandon, du moins partiel, de l'approche généralement

**Tableau 2-4 Importations dans les principaux secteurs de fabrication au Canada, 1966-1981**

Secteur manufacturier	Pourcentage du marché canadien occupé par des importations			
	1966-1973	1973-1980	1980	1981
Aliments et boissons	7,3	9,6	9,4	9,0
Produits du tabac	1,1	1,5	1,7	1,7
Caoutchoucs et plastiques	17,8	22,9	21,9	22,2
Industries du cuir	21,3	32,6	31,3	33,0
Industries textiles	23,9	27,0	26,2	26,8
Bonneterie	21,8	30,5	28,0	30,1
Industries du vêtement	6,9	11,3	11,6	13,7
Industries du bois	9,2	11,7	10,8	11,2
Industrie du meuble et des articles d'ameublement	6,4	11,9	11,4	12,6
Industries papetières et connexes	6,2	9,6	9,7	11,4
Édition et impression	13,5	14,3	14,7	14,4
Première transformation des métaux	23,9	30,0	42,2	40,0
Industries de fabrication de métaux	13,2	15,1	14,5	15,1
Fabrication de machines	66,3	87,0	75,0	76,2
Fabrication de matériel de transport	61,6	72,3	71,4	71,9
Fabrication de produits électriques	26,7	36,6	40,3	41,9
Minéraux non métalliques	15,0	17,2	19,2	18,6
Produits du pétrole et du charbon	9,5	4,0	4,9	3,9
Industries chimiques	25,6	31,3	31,8	31,4
Industries diverses	50,1	54,4	55,4	57,5
Fabrication totale	25,5	30,6	31,5	31,6

Source : Canada, Gouvernement du Canada, *A Review of Canadian Trade Policy*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 31.

Note : Tous les chiffres sont en dollars courants. Les données commerciales sont calculées sur la base de la valeur en douane, Commerce du Canada. Les données commerciales ont été réparties entre les secteurs industriels définis dans la classification des activités économiques de 1970. Les données d'expédition pour 1966-1979 sont tirées du Recensement des manufactures. En 1980 et 1981, les données d'expédition sont tirées des Inventaires, Expéditions et Commandes des manufactures, Statistique Canada. (*Expédition* est synonyme de *production*.)

libérale adoptée par le Canada dans sa politique commerciale au sein du GATT; elle nécessiterait également une augmentation substantielle de l'intervention de l'État dans divers secteurs industriels où Ottawa s'efforcerait de discerner les gagnants et les perdants de cette loterie industrielle. Il conviendrait en outre d'en arriver à un plus grand degré de collaboration entre le monde des affaires et l'État, et entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de planification économique et de développement (Wilkinson, 1982, p. 437 et 438). Étant donné le dossier du Canada dans l'exportation des produits fabriqués et l'accroissement des importations industrielles au cours des vingt dernières années (voir le tableau 2-4), il est évident que la performance commerciale du pays dans le secteur industriel continuera à faire l'objet d'un débat passionné dans les années à venir.

La recherche de nouveaux débouchés, notamment pour les produits finis, soulève une question stratégique importante : comment servir les intérêts commerciaux du Canada dans un monde caractérisé par des formes de protectionnisme de plus en plus subtiles et une compétition acharnée dans une large gamme de secteurs de production. Deux options fondamentales, toutes deux liées à l'évolution future des relations commerciales canado-américaines, méritent qu'on s'y attache.

En premier lieu, le Canada pourrait décider de s'accrocher à la politique du passé. Même si le monde a changé à de nombreux égards, le Canada a dans l'ensemble réalisé une excellente performance dans le régime commercial multilatéral du GATT établi depuis la fin des années 1940. Poursuivre dans cette voie obligerait toutefois le Canada à rechercher de nouveaux marchés à l'extérieur de l'Amérique du Nord, en particulier auprès des NPI du tiers monde. Il lui faudrait également rester fermement attaché au système des négociations multilatérales du GATT, qui d'ailleurs rejoint sa propre approche :

Le Canada a été un grand défenseur de l'approche multilatérale, dans la mesure où il pensait que dans une enceinte multilatérale, les puissances économiques relativement petites avaient tout à gagner, que les intérêts canadiens pourraient probablement s'harmoniser avec ceux de l'un des principaux intéressés, tandis que dans des relations bilatérales, les forces en présence sont fondamentalement inégales. (Hay, 1982, p. 18)

Si l'approche multilatérale a offert au Canada de nombreux avantages en matière de politique commerciale, elle a également nui à la conclusion d'accords commerciaux avec les États-Unis (le Pacte de l'automobile constituant une exception notable). Mais en dépit du succès mitigé du Canada dans l'obtention de concessions commerciales importantes de la part du Japon et de l'Europe de l'Ouest, ces dernières années, ces marchés doivent rester un objectif essentiel de la politique canadienne. Certes, depuis l'annonce de la troisième option, la diversification s'est révélée extrêmement difficile à réaliser, mais il ne s'agit pas d'y renoncer.

Dans cette perspective, la politique canadienne doit éviter à tout prix que le pays ne devienne plus tributaire encore du marché américain, d'abord parce que celui-ci connaît une expansion relativement lente et, ensuite, parce que toute dépendance excessive à l'égard des États-Unis se traduira par une perte d'autonomie dans la politique économique intérieure (voir Clarkson, 1982, et Lazar, 1981, pour l'analyse de cette perspective).

Tout miser sur la perspective multilatérale serait peut-être toutefois une attitude dépassée dans un monde où l'on assiste au renforcement du protectionnisme et des blocs d'échanges régionaux. Les dirigeants canadiens semblent reconnaître, du moins implicitement, que c'est là un problème essentiel et ont fait un pas en faveur d'initiatives commerciales bilatérales dans la politique commerciale de 1983. Le Canada est l'un des rares pays avancés du monde à ne pas disposer d'un marché assuré d'au moins 100 millions d'habitants. Les industries américaines peuvent compter sur un énorme marché intérieur de 230 millions d'habitants tandis que celles de l'Europe de l'Ouest ont un marché de libre-échange qui s'élève à 300 millions d'habitants (du moins pour la plupart des produits manufacturés). Aucun de ces marchés ne constitue un débouché assuré pour le Canada. Et il est par surcroît menacé par la création de zones régionales de libre-échange qui saperont peut-être, à long terme, le régime multilatéral du GATT fondé sur la règle de la nation la plus favorisée ou le principe de non-discrimination (Finlayson et Zacher, 1981a, p. 566–570). Comme un économiste le fait remarquer :

Étant donné que les autres pays constituent des zones de libre-échange, le Canada se trouve incapable, compte tenu des barrières tarifaires, d'être concurrentiel avec les membres d'une zone qui ont librement accès, sans droits de douane, au même marché. (Hunter, 1979, p. 49)

Néanmoins, la plupart des économistes pensent qu'une plus grande libéralisation des échanges multilatéraux ne pourrait que servir les intérêts économiques du Canada et aucun gouvernement canadien ne renoncera probablement à cet objectif qui constitue un idéal. Le Conseil économique du Canada estimait en 1975 que la libéralisation des échanges multilatéraux ferait progresser de 5 à 10 % le PNB du Canada (Conseil économique du Canada, 1975, p. 82). Plus récemment, le Conseil a de nouveau déclaré qu'il était convaincu que la réduction des obstacles aux échanges multilatéraux serait bénéfique pour le Canada (Conseil économique du Canada, 1983, p. 131–133). Le thème principal autour duquel s'articulent les analyses du Conseil économique est que l'économie canadienne y gagnerait en efficacité, en productivité et en compétitivité si le pays abaissait plus rapidement ses tarifs douaniers au moyen de négociations multilatérales (p. 133).

La théorie néo-classique du commerce international soutient qu'un pays bénéficie toujours des réductions tarifaires unilatérales,

même si ses partenaires commerciaux refusent d'accorder des concessions réciproques. Les consommateurs pouvant acheter des marchandises importées à meilleur marché, l'économie dans son ensemble y gagne puisque les ressources sont réinvesties au profit des secteurs où le pays détient un avantage relatif. Cependant, dans la pratique, le Canada et la plupart des autres pays industriels ont abordé les négociations commerciales multilatérales avec l'objectif de faciliter l'accès à leurs marchés intérieurs en échange d'un meilleur accès aux marchés de leurs principaux partenaires commerciaux et il n'y a aucune raison de penser que cette obligation de réciprocité sera abandonnée dans l'avenir (Finlayson et Zacher, 1981a, p. 574–578).

La seconde grande option commerciale pour le Canada serait une sorte d'accord bilatéral ou une série d'accords avec les États-Unis pour améliorer et garantir au Canada l'accès au marché américain qui est pour lui essentiel. Les forces qui poussent le commerce canadien en direction Nord-Sud sont puissantes, comme le souligne le gouvernement dans son examen de la politique commerciale de 1983, et elles découlent des faits suivants :

- la proximité géographique qui fait du marché américain un débouché privilégié parce que les Canadiens s'y sentent à l'aise et que les frais de transport sont réduits;
- l'affinité qui tient à la langue, à la culture, aux goûts et au style de vie des consommateurs;
- les liens multiples qui unissent la classe des affaires des deux pays.

Il est intéressant de se demander quelle forme pourrait adopter la politique canadienne de relations commerciales bilatérales à l'égard des États-Unis. Certains observateurs et organismes, notamment le Comité permanent du Sénat sur les affaires extérieures, prétendent que le Canada devrait immédiatement négocier un vaste accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis (Canada, Sénat, 1982; P. et R.J. Wonnacott, 1982). D'autres, dont le Conseil économique du Canada, pensent en revanche qu'il ne devrait viser à l'institution d'une zone de libre-échange bilatérale que si les perspectives de libéralisation des échanges multilatéraux sont trop sombres (Conseil économique du Canada, 1975, p. 82–84). Une autre approche possible est avancée par le gouvernement dans son examen de la politique commerciale de 1983 où il propose la négociation d'arrangements de libre-échange avec les États-Unis dans certains secteurs (industrie pétrochimique, textile et vêtement, et aciers spéciaux) mais rejette pour l'instant l'objectif du libre-échange intégral (Canada, 1983, p. 212 et 213 en particulier).

Paradoxalement, c'est peut-être le protectionnisme américain qui constitue le meilleur argument en faveur d'une négociation bilatérale. Les mouvements protectionnistes ont en effet gagné du terrain dans la politique américaine à cause des difficultés croissantes de l'industrie

américaine imputées à des importations industrielles plus concurrentielles (Ahearn, 1982). Depuis le début des années 1970, les syndicats, notamment la Fédération américaine du travail et Congrès des organisations industrielles (AFL-CIO), ont amorcé un retour évident au protectionnisme, ce qui a grandement freiné l'élan du parti démocrate, partisan traditionnel du libre-échange, dans son engagement de libéralisation du commerce. Le fait que le Parti démocrate soit puissant dans de nombreux États frappés de décadence industrielle n'est sans doute pas sans rapport avec le changement d'attitude du Parti à cet égard. Cependant, le soutien accordé au protectionnisme ne se limite nullement aux syndicats et au Parti démocrate.

L'accroissement de la concurrence étrangère, jointe à une hausse spectaculaire de la valeur du dollar américain, a libéré un véritable raz-de-marée protectionniste qui se manifeste particulièrement à l'intérieur du Congrès. C'est une opinion aujourd'hui généralisée aux États-Unis que de nombreux pays industriels sont des concurrents déloyaux. Cette préoccupation concernant la réciprocité apparaît fort bien dans l'avalanche de projets de loi déposés au Congrès depuis 1981 et visant à obtenir des autres pays un meilleur accès pour les exportations américaines en les menaçant d'ériger des barrières à leurs exportations aux États-Unis (Cline, 1982; Wonnacott, 1984). Même si le Canada n'est pas l'une des principales cibles des législateurs américains, il n'en serait pas moins touché par les nouvelles lois visant à faire obstacle à ce que de nombreux Américains considèrent comme des pratiques commerciales inéquitables et non réciproques.

Du fait que les États-Unis sont le principal marché des exportations canadiennes, la plus grave menace économique qui puisse peser sur le Canada est indubitablement le protectionnisme américain. Plusieurs observateurs canadiens se sont penchés sur la recrudescence de la politique protectionniste aux États-Unis et ont étudié ses répercussions éventuelles sur le Canada (Clarkson, 1982, chap. 5; Lazar, 1981, chap. 3, en particulier). Même si les États-Unis ont substantiellement réduit la plupart de leurs tarifs douaniers, ils ont mis en place et renforcé diverses mesures d'urgence qui limitent également les importations, qu'il s'agisse des droits compensateurs et antidumping, des prix critiques, ou des clauses de sauvegarde auxquelles on a recours lorsque les importations portent préjudice ou menacent de nuire aux industries intérieures qu'elles concurrencent. Ce sont ces mesures non tarifaires qui constituent les principales menaces aux exportations canadiennes (Grey, 1981 et 1982). Étant donné qu'un grand nombre d'industries américaines ont été contraintes d'engager le combat avec des fournisseurs étrangers de plus en plus compétitifs sur le marché intérieur, les pressions politiques en faveur du protectionnisme se sont multipliées et ont incité le Congrès à intervenir plus souvent dans les décisions commerciales des États-Unis.

Bien que le Congrès ait délégué en grande partie à l'exécutif l'orientation de la politique commerciale qui lui est dévolue par la Constitution, il n'en conserve pas moins le pouvoir d'intervenir pour façonner ou modifier la politique commerciale. C'est donc la tribune où les pressions protectionnistes se font le plus vivement ressentir et orientent la plupart des mesures mises en place. En outre, tout le système législatif et de réglementation des échanges offre aux parties américaines qui se sentent lésées de nombreuses possibilités de recours en justice ou autres contre les importations. Ce système, ouvert et public, ne fait qu'accroître l'anxiété des gouvernements et des exportateurs étrangers concernant le changement global qui se fait jour dans la politique commerciale américaine.

Les diverses mesures non tarifaires prises par les États-Unis et leur incidence sur le Canada sont bien analysées par R. Grey (1981 et 1982) et F. Lazar (1981). Il peut être utile, pour montrer combien les pressions protectionnistes gagnent du terrain aux États-Unis, de donner ici un bref aperçu des principales lois commerciales débattues lors de la 98<sup>e</sup> session du Congrès américain :

- Plusieurs projets de loi ont été introduits au cours de la 98<sup>e</sup> session du Congrès visant à améliorer l'accès des exportateurs américains aux marchés étrangers. L'objectif était d'imposer la « réciprocité » aux partenaires commerciaux qui refusent de consentir aux États-Unis des conditions sensiblement équivalentes à celles dont ils bénéficient sur le marché américain. Si l'on en croit deux experts des échanges, « la nouvelle politique de réciprocité serait agressive plutôt que passive comme autrefois; on brandirait à l'égard des pays qui y dérogent la menace de nouvelles entraves commerciales plutôt que de se contenter de refuser d'aller plus avant dans la libéralisation des échanges. Lors des négociations antérieures, les États-Unis et d'autres pays ont cherché à atteindre un équilibre de concessions réciproques, mais la nouvelle approche consisterait à analyser la réciprocité en se fondant non sur les changements à apporter mais sur le niveau actuel de protection ». (Bergsten et Cline, 1982, p. 22)
- La 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'oeuvre 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'automobiles. Heureusement, cette loi n'a pas été adoptée au cours de la 98<sup>e</sup> session.
- Des projets de loi visant à renforcer la position des industries de pointe américaines face à la concurrence étrangère ont également été étudiés par le Sénat. L'un d'entre eux, le projet S.428, visait à encourager la

recherche publique ou privée en matière de produits d'exportation; un autre, le projet S.568, aurait modifié les lois antitrust relativement aux capitaux à haut risque investis dans les industries de technologie de pointe.

- Des projets de loi visant spécifiquement à réduire les importations d'acier aux États-Unis ont été déposés devant la Chambre. Or, les exportations d'acier du Canada à destination des États-Unis sont importantes et les entreprises canadiennes pourraient se retrouver en difficulté si l'industrie américaine déjà considérablement protégée, mais dont les performances ont été désastreuses depuis deux ans, devait bénéficier de privilèges accrus (p. 42 et 43).
- Un projet de loi déposé au Sénat (S.849), le *Industrial Revitalisation Act*, avait pour but d'assouplir le critère du préjudice important de la clause de sauvegarde pour augmenter la latitude des pouvoirs publics dans l'utilisation de la clause, en vue de se débarrasser des importations indésirables. Heureusement, peu d'importations canadiennes, dans le passé, ont donné lieu à l'application de la clause de sauvegarde mais rien n'est garanti pour l'avenir (voir Grey, 1982, p. 30, et le chap. 3 en général, sur les mesures prises par les États-Unis dans le cadre de la clause de sauvegarde pour limiter les importations).
- Deux projets de lois ont été présentés au Sénat pour renforcer les lois américaines antidumping.
- Des projets de loi visant à renforcer l'aptitude des États-Unis à offrir des subventions à l'exportation grâce à leur organe de crédit à l'exportation, Eximbank, ont été étudiés par les deux chambres du Congrès.

(Cette liste s'appuie sur les sources citées; Ahearn et Reifman, 1983, et le *Wall Street Journal*.)

Il est important, toutefois, de ne pas exagérer le protectionnisme américain étant donné qu'à bien des égards les États-Unis restent un marché ouvert. En fait, peu de projets de loi protectionnistes déposés au cours de la 98<sup>e</sup> session du Congrès ont été adoptés. Le Congrès a toujours été l'enceinte privilégiée des pressions protectionnistes de la politique américaine mais, depuis la Seconde Guerre mondiale, la plupart des interventions de politiques commerciales sont le fait de l'Exécutif. Le dépôt d'une myriade de projets de loi visant à restreindre les importations a pour but de rappeler au gouvernement que d'importants groupes d'électeurs ont des doléances à présenter concernant la politique et la performance commerciales des États-Unis et permet aux législateurs américains de montrer qu'ils s'efforcent activement de régler les problèmes. Souvent, le gouvernement réagit aux projets de loi protectionnistes en mettant en place des stratégies de rechange pour réduire et mieux gérer le volume d'importations sur le marché américain en négociant, par exemple, des ententes de limitation volontaire des exportations avec d'autres pays. Dans ce cas, les pressions exercées par

les projets de loi plus restrictifs déposés au Congrès peuvent aider le gouvernement américain à convaincre les autres pays d'accepter ces restrictions volontaires ou des arrangements commerciaux à l'amiable (Pastor, 1983).

Depuis le début des années 1970, tous les pays industriels se sont attachés à renforcer les mesures de sauvegarde mises en place pour protéger les industries intérieures assiégées (Bergsten et Cline, 1982, p. 15-28). Il n'y a aucune raison de monter en épingle le cas des États-Unis, si ce n'est que pour le Canada les décisions de politique commerciale des États-Unis sont plus préoccupantes que celles des autres pays. Il est impossible de prédire de façon sûre que le protectionnisme continuera à gagner du terrain aux États-Unis mais il pourrait être prudent pour les dirigeants canadiens de prendre cette éventualité comme hypothèse (Ahearn, 1982).

On ne sait pas très bien quelles sont les chances pour le gouvernement canadien d'en arriver à un accord commercial bilatéral avec les États-Unis. Des obstacles de taille restent à surmonter tant au Canada qu'aux États-Unis. Même si la classe des affaires canadienne est devenue plus favorable à l'idée d'un libre-échange bilatéral, il reste bien des opposants à une telle décision, en particulier en Ontario. Là encore, de nombreux Canadiens craignent que l'institution d'un libre-échange canado-américain ne mette en péril la souveraineté politique du Canada et n'empêche ultérieurement le gouvernement canadien de poursuivre des objectifs économiques et industriels indépendants. Les partisans du nationalisme économique et de la social-démocratie prétendent que l'économie canadienne a besoin avant tout non du libre-échange avec les États-Unis mais d'une politique industrielle autarcique qui s'appuie sur l'intervention de l'État et la planification économique (Rotstein, 1984). Par ailleurs, il est essentiel de reconnaître que l'évolution qui s'est amorcée dans les milieux d'affaires canadiens, dans le secteur manufacturier en particulier, a grandement affaibli le bastion historique de l'opposition au libre-échange canado-américain.

Même si on en arrivait à un consensus au sujet d'une entente commerciale avec les États-Unis, il n'est pas du tout évident que les États-Unis y trouveraient suffisamment d'intérêt pour concrétiser cette idée. Le Canada a beaucoup plus à gagner, et peut-être aussi beaucoup plus à perdre, d'un accord de libre-échange bilatéral que les États-Unis. À moins que ce projet n'obtienne le ferme appui de l'engagement de l'exécutif, il est probable que les groupes et les industries des États-Unis qui craignent des pertes réussiront à mobiliser suffisamment d'opposants au Congrès pour empêcher l'adoption d'un accord de libre-échange, en particulier si celui-ci prend la forme d'un traité nécessitant l'approbation des deux tiers du Sénat.

Il nous faut ici nous arrêter brièvement sur deux questions essentielles pour les relations commerciales Canada-États-Unis. Il s'agit du

commerce automobile et des effets de la politique industrielle intérieure sur les relations commerciales. À la suite de la négociation du Pacte de l'automobile de 1964, la balance commerciale du Canada relativement au commerce de véhicules automobiles et de pièces avec les États-Unis, qui avait été satisfaisante pendant plusieurs années, commença à se dégrader au début des années 1970. De 1971 à 1980, le Canada a accumulé un déficit total de quelque dix milliards de dollars canadiens dans ses échanges bilatéraux (Clarkson, 1982, p. 129). Par ailleurs, la constatation que les trois géants américains de l'automobile retiraient progressivement leurs investissements du Canada et les pressions subies par les producteurs nationaux à cause du nombre croissant de voitures importées du Japon convainquirent un certain nombre de groupes influents (y compris le gouvernement de l'Ontario) que cette industrie avait amorcé une période de déclin et qu'il convenait de prendre des mesures énergiques pour la soutenir (Perry, 1982, chap. 2-4).

En plus de réclamer un renforcement des mesures de protection contre les importations japonaises et l'imposition aux producteurs de voitures japonais de normes de contenu intérieur, de nombreux critiques ont demandé la renégociation du Pacte de l'automobile de façon que le Canada puisse obtenir une plus grande partie des bénéfices découlant de la fabrication et du montage des véhicules automobiles (Clarkson, 1982, p. 133). Pendant la campagne électorale fédérale de 1980, les Libéraux et les Néo-démocrates ont promis d'obtenir, s'ils étaient élus, un meilleur contrat pour le Canada dans le secteur automobile.

Le gouvernement n'a cependant pas encore fait les démarches nécessaires pour engager de sérieux pourparlers avec les Américains sur la question, peut-être parce qu'il ne sait que trop que le Congrès refuserait sans aucune forme de procès d'accepter un nouveau Pacte de l'automobile plus favorable aux intérêts canadiens (Keely, 1983). Quoiqu'il en soit la situation de l'industrie automobile canadienne s'est nettement redressée depuis 1982; des bénéfices records ont été réalisés et d'importants investissements dans de nouvelles usines et technologies ont été entrepris ou planifiés. La part du marché canadien occupé par des importations d'outre-mer a chuté depuis 1982 et les demandes voulant que l'on contraigne le Japon à accepter un certain pourcentage de contenu national, à la façon du Pacte de l'automobile, ne sont plus formulées avec autant d'intensité qu'en 1981-1982. Au total, il semble que ceux qui prévoyaient le démantèlement prochain de l'industrie automobile canadienne devront reconsidérer leurs prévisions.

La seconde question commerciale qui mérite qu'on s'y arrête a trait à l'incidence des interventions canadiennes en matière de politique industrielle sur les relations commerciales avec les États-Unis. Depuis les années 1960, on peut constater une hausse des subventions au développement industriel à l'appui de divers objectifs économiques, sociaux ou de développement régional. Les pouvoirs publics fédéraux et provin-

ciaux n'ont pas cessé de s'engager toujours plus avant dans ce type d'activité. Il est largement reconnu que « la politique industrielle canadienne visait à modifier les lois du marché, généralement avec le soutien de la population canadienne » (Beckman, 1983, p. 15). Or, de nombreuses mesures de politique industrielle, et notamment l'aide à la recherche et au développement, les subventions au développement régional et le traitement préférentiel des fournisseurs intérieurs, vont à l'encontre des obligations du Canada à l'égard du GATT. Cependant, comme le signale F. Lazar (1981, p. 76, et 1982), les mécanismes d'application du GATT sont peu contraignants et de nombreuses parties contractantes ont mis en oeuvre une politique industrielle interventionniste qui a eu des conséquences minimales sur le plan international.

Le problème essentiel pour le Canada en matière de politique industrielle ne découle pas tant de ses obligations envers le GATT que de la réaction probable des États-Unis face à ce genre d'initiatives. Les États-Unis ne regardent pas d'un bon oeil les subventions gouvernementales à l'activité commerciale et le *Trade Act* de 1974 autorise les sociétés et les syndicats américains à porter officiellement plainte s'ils apprennent que des marchandises importées ont bénéficié d'une subvention au développement régional ou de toute autre forme d'aide. De plus, l'article 303 du *Tariff Act* autorise le président à imposer des droits compensateurs à tous les produits importés ayant bénéficié de subventions d'un gouvernement étranger. Au début des années 1970, cet article a été invoqué pour imposer des droits compensateurs sur les importations de pneus produits par l'usine Michelin de Nouvelle-Écosse du fait que Michelin avait reçu une subvention du ministère de l'Expansion économique régionale pour établir son usine dans cette province. Cette mesure constitue un précédent dans le droit commercial américain et pourrait bien être appliquée à d'autres cas ultérieurs de subventions étrangères au développement régional (Lazar, 1981, p. 28; et Clarkson, 1982, p. 119 et 120).

Les subventions à la recherche et au développement, de même qu'à la technologie de pointe, accordées par le Canada peuvent également faire l'objet de décisions analogues (Lazar, 1981, p. 28). Enfin, si le Canada désirait mettre en oeuvre une stratégie industrielle visant à remplacer les importations des sociétés américaines par des produits industriels intérieurs, les mesures mises en place dans ce cadre pourraient faire l'objet de plaintes de la part des sociétés américaines en vertu de l'article 301 du *Trade Act* de 1974 et pourraient entraîner l'imposition de droits de douane, de contingents ou d'ententes bilatérales de commercialisation rationnelle (p. 77).

### ***La politique monétaire et financière internationale***

En raison de son économie ouverte, extrêmement tributaire du commerce avec le monde extérieur, le Canada doit surveiller de très près

la situation de sa balance des paiements et la valeur de sa monnaie par rapport à celle de ses partenaires commerciaux. Les opérations commerciales internationales d'un pays peuvent être analysées en fonction de deux grandes catégories, le compte des opérations courantes et le compte des opérations en capital. Le premier compte récapitule les échanges de biens et services et les transferts intervenus entre le pays et le reste du monde; le compte des opérations en capital retrace les mouvements d'actif et de passif à court et à long terme. Traditionnellement, le Canada a un déficit dans son compte des opérations courantes qui est compensé par un surplus dans son compte de capital, attribuable en grande partie à l'apport d'investissements étrangers. Il possède également, comme les autres pays, des réserves de change officielles, administrées par la Banque centrale, qui peuvent être utilisées pour équilibrer ses paiements globaux dans le cas où il y aurait à la fois un déficit dans le compte des opérations courantes et dans le compte de capital. En revanche, un surplus combiné dans le compte des opérations courantes et dans le compte de capital augmentera les réserves officielles (qui sont constituées de devises étrangères, en grande partie des dollars américains, de l'or et des droits de tirage spéciaux sur le Fonds monétaire international). (Voir Robinson, 1980, chap. 2.)

Quand on analyse la balance des paiements, on s'intéresse généralement avant tout au compte des opérations courantes qui comporte deux grandes catégories : le commerce des marchandises, qui englobe l'exportation et l'importation de produits, et la catégorie des services, qui correspond aux échanges de services avec les pays étrangers, comme le tourisme, les assurances et le fret de même que les intérêts et les dividendes qui sont perçus à l'étranger sur des investissements canadiens ou versés au Canada sur des investissements étrangers. Dans le cas des échanges de marchandises, le Canada présente traditionnellement un surplus étant donné que ses exportations massives de produits bruts et semi-transformés font plus que compenser le déficit qu'il accuse au chapitre des produits finis ou industriels.

L'excédent dans les échanges de produits passe généralement inaperçu à cause d'importants déficits dans les services, notamment dans des domaines comme le tourisme, les intérêts et les dividendes; ceci est particulièrement vrai à compter de 1975 environ. Le déficit croissant dans les services a contribué à accentuer le déficit total du compte des opérations courantes à la fin des années 1970 et au début des années 1980 (voir le tableau 2-5). L'année 1982 constitue cependant une exception à cet égard. Étant donné que les importations ont chuté de façon spectaculaire au cours de la grave récession de cette année-là, le Canada a en fait enregistré un surplus dans ses opérations courantes de 2,67 milliards de dollars alors que son déficit dépassait les 5 milliards en 1981. C'était la première fois depuis 1973 qu'un excédent était enregistré

dans le compte des opérations courantes, situation qui se répéta en 1983 et en 1984.

Le problème chronique de la balance des paiements est bien analysé par un ancien haut fonctionnaire du ministère des Finances, A.W.F. Plumtre, quand il fait remarquer que le déficit persistant du pays dans le compte des opérations courantes

doit être compensé par des apports de capitaux étrangers qui peuvent être interrompus à n'importe quel moment et qui se traduisent par un affaiblissement de la maîtrise des Canadiens sur leur économie.

(Plumtre, 1977, p. 213)

Depuis la fin des années 1940, la plus grande partie des capitaux importés par le Canada proviennent des États-Unis, que ce soit pour les investissements étrangers directs et indirects (investissements de portefeuille) où pour les entrées de capitaux à court et à long terme. Nous examinerons ultérieurement le problème des investissements étrangers mais il nous faut d'ores et déjà signaler que le volume des capitaux importés des États-Unis s'est accru remarquablement dans les années 1950 et 1960. De 1950 à 1963, plus de la moitié des entrées de capitaux ont pris la forme d'investissements étrangers directs à long terme qui ont gravement augmenté la mainmise étrangère sur l'industrie canadienne. À la fin des années 1950, les Américains avaient investi plus de capitaux au Canada que dans tout autre pays (Wright et Molot, 1974, p. 672).

Sur le plan de la politique financière internationale du Canada, cette dépendance accrue à l'égard des capitaux étrangers, surtout américains, a rendu le Canada vulnérable à toute décision américaine visant à réduire les exportations de capitaux. La nécessité de s'assurer des apports en capitaux pour équilibrer le déficit du compte des opérations courantes a contraint les dirigeants canadiens à entretenir un climat propice aux investissements étrangers et à maintenir les taux d'intérêt intérieurs à un niveau plus élevé que ceux des États-Unis de façon à attirer des entrées de capitaux à court terme.

Le principal objectif de la politique économique des États-Unis était, dans les années 1960, de rétablir la balance des paiements, qui accusait un déficit dû en grande partie aux sorties massives de capitaux consécutives aux investissements étrangers des entreprises multinationales à siège social américain et aux énormes emprunts étrangers sur les marchés financiers américains. Plusieurs initiatives ont donc été prises pour restreindre les sorties de capitaux au cours de la décennie, causant de graves préoccupations au Canada qui comptait sur les apports en capitaux américains pour compenser le déficit chronique de son compte des opérations courantes. En ce qui a trait aux opérations États-Unis-Canada, le Canada a constamment accusé un déficit dans son compte des opérations courantes au chapitre du commerce avec les États-Unis,

**TABEAU 2-5 Compte des opérations courantes du Canada, 1960-1981  
(balance des paiements)**

Année	Produits		Balance commerciale	Produits et services <sup>a</sup>		Solde général des opérations courantes
	Exportations	Importations		Exportations	Importations	
			<i>(en millions de dollars)</i>			
1960	5 392	5 540	-148	7 215	8 448	-1 233
1961	5 889	5 716	173	7 904	8 832	-928
1962	6 387	6 203	184	8 548	9 378	-830
1963	7 082	6 579	503	9 416	9 937	-521
1964	8 238	7 537	701	10 887	11 311	-424
1965	8 745	8 627	118	11 648	12 778	-1 130
1966	10 745	10 102	224	13 600	14 762	-1 162
1967	11 338	10 772	566	15 303	15 802	-499
1968	13 720	12 249	1 471	17 464	17 561	-97
1969	15 035	14 071	964	19 425	20 342	-917
1970	16 921	13 869	3 052	21 932	20 826	1 106
1971	17 877	15 314	2 562	23 051	22 620	431
1972	20 129	18 272	1 857	25 483	25 869	-386
1973	25 461	22 726	2 735	31 776	31 668	108
1974	32 591	30 902	1 689	40 352	41 812	-1 460
1975	33 511	33 962	-451	41 840	46 597	-4 757
1976	37 995	36 607	1 388	47 110	50 952	-3 842
1977	44 253	41 523	2 730	54 103	58 404	-4 301
1978	53 054	49 047	4 007	64 577	69 512	-4 935
1979	65 275	61 157	4 118	79 182	84 144	-4 962
1980	76 772	68 284	8 488	93 615	94 711	-1 096
1981	84 221	76 870	7 351	102 543	107 889	-5 346

Source : Canada, Gouvernement du Canada, *A Review of Canadian Trade Policy*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 18.

Note : a Y compris les transferts.

mais il a également régulièrement enregistré un excédent dans les opérations bilatérales de capitaux, en particulier dans les mouvements de capitaux à long terme. Néanmoins, quand les autorités américaines prirent des mesures pour renforcer la valeur de leur dollar en limitant les sorties de capitaux, dans les années 1960, le Canada n'était pas leur principale cible :

En adoptant des mesures pour renforcer la position du dollar, les autorités américaines étaient surtout préoccupées par le nouvel équilibre entre les États-Unis et l'Europe, et leurs interventions visaient pour la plupart à réduire les sorties de capitaux des États-Unis. (Plumptre, 1977, p. 200)

En 1963, pour enrayer la sortie de capitaux, les autorités américaines adoptèrent un train de mesures, inaugurées par le *Interest Equalization Tax*, qui auraient pu avoir de graves conséquences pour le Canada. À

trois reprises, en 1963, en 1965 et en 1968, le Canada obtint d'être exempté de nouvelles réglementations américaines en alléguant que le pays ne pouvait se passer de ces capitaux, que le marché d'Amérique du Nord était tellement intégré qu'il constituait pratiquement un marché unique et qu'advenant une réduction excessive des apports de capitaux américains il serait contraint d'instituer des contrôles commerciaux qui auraient pour effet d'aggraver le déséquilibre de la balance des paiements des États-Unis en réduisant leur excédent dans le compte des opérations courantes (Plumptre, 1977, chap. 9; Wright et Molot, 1974, p. 675-686). En échange de ce traitement préférentiel, les dirigeants canadiens furent obligés d'accepter un plafond à l'accumulation de dollars américains dans les réserves de change du Canada, décision qui ne manqua pas de susciter d'après critiques de la part de certains observateurs. Cependant, à l'époque, les engagements qu'Ottawa fut contraint de prendre semblèrent un prix raisonnable en regard du privilège qui était accordé au pays d'accéder presque sans entraves et de manière continue à des capitaux américains dont on avait grand besoin.

Le système monétaire international établi dans les années 1940 était fondé sur l'idée que le taux de change — c'est-à-dire le rapport entre les valeurs des différentes monnaies nationales — devait être fixe plutôt que déterminé par la loi du marché. Les règlements du Fonds monétaire international (FMI), dont le Canada fut un membre fondateur et un ardent partisan, stipulaient essentiellement que les signataires devaient maintenir leur devise à la parité officielle, obligation qui les empêchait d'avoir recours à des dévaluations monétaires offensives comme on en avait tant connu dans les années de la Dépression, pour stimuler l'exportation et réduire les importations.

À partir de 1950, le Canada joua un rôle qui a été qualifié d'exceptionnel dans le système monétaire (English, 1977, p. 172 et 173). À cause de la guerre de Corée qui avait augmenté la demande étrangère de matières premières canadiennes et provoqué un afflux de capitaux américains, le dollar canadien subit une formidable pression à la hausse. Le FMI permit alors au gouvernement canadien de laisser flotter le dollar, c'est-à-dire de laisser la loi de l'offre et de la demande décider de sa valeur par rapport aux autres devises. Le gouvernement découvrit qu'un taux de change flexible n'était pas incompatible avec la stabilité, « surtout à cause des énormes investissements et opérations commerciales réalisés dans un climat économiquement sain entre le Canada et les États-Unis » (p. 173). Le flottement du dollar canadien apporta également une plus grande autonomie dans l'exercice de la politique financière et monétaire intérieure qui fut appréciée des autorités canadiennes, et c'est la raison pour laquelle elles cherchèrent à obtenir l'approbation internationale à cet égard. Cependant, l'utilité de cette autonomie politique reposait en partie sur le fait que les partenaires commerciaux du Canada continuaient à adhérer au régime des taux de change fixes et les effets

bénéfiques de cette décision disparurent pratiquement après l'effondrement du régime au début des années 1970.

Le FMI accepta de mauvaise grâce la demande du Canada de continuer à laisser flotter le dollar après que les pressions spéculatives liées aux débuts de la guerre de Corée se fussent atténuées, d'autant plus que les autres pays industriels étaient contraints de conserver la parité de leur devise (p. 172; Wonnacott, 1972). En 1962, le gouvernement décida d'abaisser le taux de change du dollar pour améliorer les perspectives d'exportation et stabilisa en conséquence le dollar au niveau de 92,5 ¢ américains, taux qu'il conserva jusqu'à ce que le flottement reprenne en 1970. Entre-temps, le système monétaire international subissait de plus en plus de pressions à la suite de la dégradation de la balance des paiements des États-Unis, du refus du Japon et des pays de l'Europe de l'Ouest, alors remis de la Seconde Guerre mondiale, de réévaluer leurs devises et des divergences dans les taux d'inflation entre les principaux pays industriels. Ces facteurs finirent par miner le régime monétaire à taux de change fixes du FMI au début des années 1970.

En mai 1970, le Canada choisit de retourner aux taux de change flottants et le dollar canadien s'apprécia rapidement par rapport au dollar américain. Après 1973, d'autres pays obtinrent graduellement l'autorisation de laisser flotter leurs devises. Au milieu de l'année 1976, le dollar canadien valait 1,04 \$ américain. Par la suite, cependant, on assista à une dépréciation régulière du dollar canadien par rapport à la monnaie américaine au fur et à mesure que la performance économique générale du Canada se détériorait de même que son compte des opérations courantes. À la fin de 1978, le dollar canadien valait 84,3 ¢ américains; en juin 1982, il tombait sous le seuil psychologique de 80 ¢ américains et il a depuis lors oscillé entre 76 et 81 ¢ américains.

Théoriquement, un pays comme le Canada qui accuse généralement un déficit dans son compte des opérations courantes peut mettre en oeuvre plusieurs stratégies pour régler le problème. Il peut puiser dans ses réserves de change, ce qui lui donne un répit temporaire; il peut emprunter à l'étranger, ce qui lui donne un excédent sur son compte de capital; il peut dévaluer sa monnaie par rapport à celle de ses partenaires commerciaux, ce qui stimulera ses exportations et réduira ses importations; il peut ralentir l'activité économique intérieure, diminuant ainsi ses importations; il peut enfin essayer de régler les problèmes qui sont à l'origine du déficit de son compte des opérations courantes. Le Canada a mis en oeuvre la plupart de ces stratégies à des époques et à des degrés différents. Il a régulièrement emprunté à l'étranger pour compenser le déficit de son compte des opérations courantes (Robinson, 1980, p. 25 et 26). Il a également dévalué le dollar à certaines occasions, mais au cours des dernières années, la valeur du dollar a été déterminée en partie par la loi du marché plutôt que par la politique d'État.

En général, cependant, le Canada ne s'est pas attaqué aux problèmes que les nationalistes en matière d'économie considèrent comme les véritables causes du déficit chronique du compte des opérations courantes, à savoir les énormes sorties de fonds en intérêts, dividendes et autres services, d'une part, et le déficit massif accusé dans le commerce des produits finis, d'autre part (Hudson, 1978). Le Canada n'a pas non plus résolu ce que de nombreux économistes considèrent comme les principaux problèmes structurels qui affligent son économie : productivité médiocre, manque de compétitivité des industries de fabrication et salaires réels trop élevés (Daly, 1982).

Le système monétaire et financier international centré sur le FMI connaît actuellement de graves désordres. Un certain nombre de pays sont favorables au retour à des taux de change fixes, ou du moins contrôlés, tandis que d'autres, les États-Unis en particulier, sont des partisans inconditionnels des taux flottants déterminés par les lois du marché. Les économistes ont tendance à préférer les taux flottants parce qu'en théorie ils permettent aux pays d'adopter une politique financière et monétaire plus autonome (Eastman, 1984). Par exemple, un pays dont la balance des paiements est déficitaire peut régler ce problème en permettant aux lois du marché de déprécier sa monnaie tandis que dans le cas des taux fixes il est probable qu'il lui faudrait comprimer la demande intérieure pour assainir la balance extérieure, ce qui s'est fréquemment produit en Grande-Bretagne dans les années 1960 lorsque ce pays s'efforçait vainement de défendre le taux de change de la livre sterling. Cependant, les taux de change flottants n'offrent pas nécessairement aux pays dotés d'une économie ouverte, à marché restreint, une réelle autonomie en politique macro-économique, équivalente à celle dont disposent les grandes puissances qui dépendent moins des opérations extérieures. Comme l'écrivait récemment un éminent économiste,

l'exercice de l'autonomie politique devient pratiquement impossible dans un régime de taux flexibles étant donné que de nombreux pays sont dotés d'une économie trop modeste et trop ouverte pour subir sans dommages les variations des taux de change provoquées par les décisions politiques.

(Dornbusch, 1983, p. 4)

Cette remarque décrit bien le dilemme du Canada devant l'escalade des taux d'intérêt américains au début des années 1980. Si les autorités canadiennes avaient choisi de ne pas se conformer à la hausse des taux d'intérêt américains, le dollar canadien se serait effondré à cause des sorties de capitaux et cette situation aurait eu de graves répercussions sur les prix intérieurs.

En analysant la position et la politique du Canada sur les questions financières et monétaires internationales, ce qui importe le plus, ce n'est pas tant le régime international que la nature des relations de change

avec les États-Unis et la situation des deux économies. Le monde continue à s'appuyer sur le dollar américain qui constitue la devise du commerce international et la première monnaie de l'actif de réserve, et qui représente encore quelque 80 % des réserves de change des membres du FMI (Cameron, 1978–1979, p. 90 et 91). Pour l'instant, rien ne nous indique que le rôle exceptionnel joué par le dollar américain dans le système monétaire international touche à sa fin. Comme d'autres pays, le Canada a certainement acquis un certain degré d'autonomie dans la politique macro-économique à la suite de l'adoption des taux de change flexibles dans les années 1970 et les années 1980 (Dunn, 1978, p. 7). Cependant, l'intégration économique de l'Amérique du Nord, la disparité des deux économies quant à la taille et le fait que le Canada continue à dépendre largement des capitaux américains, portent à croire que le poids énorme des États-Unis dans la politique financière internationale du Canada ne changera pas dans un avenir prévisible et que le champ d'autonomie politique du Canada continuera à être restreint par les relations financières qu'il entretient avec son puissant voisin.

### *L'investissement étranger*

La croissance et l'incidence de l'investissement étranger dans l'économie canadienne ont suscité bien des controverses et intéressé de nombreux observateurs au cours des vingt dernières années, mais nous nous limiterons ici à un survol rapide du sujet. À partir de 1957, dans la foulée de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, présidée par Walter Gordon, un certain nombre de rapports officiels et de traités théoriques commencèrent à paraître où l'on s'interrogeait sur la nécessité et les conséquences de l'importance des investissements étrangers au Canada. D'un intérêt tout particulier furent les rapports du groupe d'étude spécial sur la structure de l'industrie canadienne (groupe de travail Watkins) en 1968 et du groupe de travail Gray en 1972, (Canada, 1968, 1972). Ces deux rapports s'appuyaient sur les travaux antérieurs de la commission Gordon qu'ils approfondissaient en analysant l'étendue et l'incidence de l'investissement étranger direct, en particulier.

En dehors du secteur financier, les capitaux étrangers directs dans l'industrie canadienne ont atteint des sommets au milieu des années 1970. Les deux tiers environ de tout l'investissement étranger au Canada avant la Première Guerre mondiale étaient constitués d'investissements indirects, ou de portefeuille, mais la situation commença à changer rapidement et, à la fin des années 1960, plus de 60 % des investissements étrangers étaient de caractère direct (Canada, 1972, p. 13 et 14). La distinction est ici importante : l'investissement direct procure un droit de regard légal sur les éléments d'actif en cause tandis que l'investissement de portefeuille — à savoir l'achat d'obligations et de débetures

publiques ou privées et la participation minoritaire — ne confère pas de privilèges légaux (Globerman, 1979, p. 6). C'est donc cette forme particulière de l'investissement étranger, plutôt que le simple fait que le Canada fût le plus grand importateur de capitaux étrangers du monde, qui suscitait une inquiétude grandissante dans les milieux canadiens à la fin des années 1960 et au cours des années 1970.

Le débat sur les conséquences d'un volume élevé d'investissements étrangers directs remonte assez loin. Si l'on en croit les nationalistes en matière d'économie et d'autres critiques opposés à la croissance de l'investissement étranger, il aurait plusieurs répercussions négatives sur le Canada :

- Les filiales canadiennes des sociétés étrangères n'entreprennent généralement pas de travaux de recherche et de développement, elles sont limitées dans de nombreux cas en ce qui a trait à l'exportation de leurs produits, elles ont une administration qui manque de vigueur et d'audace, de même qu'une propension élevée à l'importation.
- Les filiales cherchent également à obtenir le gros de leurs approvisionnements auprès des entreprises de leur pays d'origine plutôt qu'au Canada. Dans de nombreux cas, elles sont contraintes d'acheter des matériaux à la société mère à des prix gonflés.
- Le rapatriement des profits, des dividendes et de l'intérêt dans le pays de l'investisseur étranger est à l'origine du grave déficit qui afflige la balance des paiements du Canada et sape l'autonomie politique du pays.
- Les entreprises à capitaux étrangers vont de pair avec l'application de lois étrangères au Canada, ce qui entrave la souveraineté canadienne et peut inciter les filiales à ne pas respecter la politique ou les lois canadiennes.
- L'épanouissement de la culture canadienne est handicapé par la présence et le pouvoir de sociétés à capitaux étrangers dans la plupart des industries canadiennes.
- De façon générale, l'éventail des instruments d'intervention dont disposent les autorités se trouve restreint et le champ des options politiques réduit par l'existence d'un si grand nombre d'entreprises à capitaux étrangers. Ce qui revient à dire que l'autonomie et l'indépendance nationales sont amoindries par cette situation. (En ce qui concerne les effets présumés négatifs de l'investissement étranger direct, se reporter à la partie 4, Canada, 1972; Levitt, 1970; Rotstein, 1984; Williams, 1983, en particulier le chap. 6; Conseil des sciences, 1978 et 1979; et Robinson, 1980, chap. 6.)

Pour de nombreux politicologues, ces conclusions semblent aller de soi, mais il convient de signaler qu'elles ne font pas l'unanimité parmi les économistes qui se sont penchés sur la question. Au contraire, pour un certain nombre d'entre eux, c'est justement à la présence des capitaux

étrangers que le Canada doit sa compétitivité, sa croissance économique, sa productivité, sa performance internationale et ses investissements. Ils affirment en outre qu'étant donné l'immensité du Canada, l'importance de ses richesses et la faible densité de sa population, des apports substantiels d'investissements étrangers sont indispensables pour développer l'économie nationale. Enfin, un certain nombre d'économistes sont également en désaccord avec l'affirmation voulant que les sociétés à capitaux étrangers soient moins enclines que les sociétés canadiennes à exporter, à investir dans la recherche et dans l'innovation, à former sur place des administrateurs compétents et à encourager la créativité (on trouvera des analyses généralement favorables à l'investissement étranger dans Globerman, 1979 et 1984; Dunn, 1978; Safarian, 1966, 1969 et 1979; English, 1977, p. 177-179). Les récentes études de certains économistes canadiens portent à croire que les efforts du Canada pour maîtriser et tamiser l'investissement étranger direct, depuis le milieu des années 1970, ont coûté cher à l'économie canadienne (Beckman, 1984; Globerman, 1984). Ces opinions vont à l'encontre des conclusions de la plupart des politicologues qui ont examiné la question.

À la suite du rapport Gray (Canada, 1972), sous un gouvernement libéral minoritaire, Ottawa entreprit de mettre sur pied en 1974 l'Agence d'examen de l'investissement étranger qui avait pour mission de contrôler et d'examiner les propositions d'investissement étranger visant à acquérir des entreprises existantes ou à en créer de nouvelles. Elle n'était cependant pas habilitée à examiner de façon régulière la performance des entreprises à capitaux étrangers installées au Canada. Même si les investisseurs étrangers se sont plaints des formalités d'examen de l'Agence qui pouvaient être lentes et compliquées et exercer des pressions considérables sur eux, force nous est de constater que plus de 85 % des propositions soumises à l'Agence ont fini par être approuvées. Les capitaux étrangers dans l'industrie canadienne ont décliné depuis la création de l'Agence mais les chiffres nous indiquent que la tendance s'était amorcée avant 1974 (Lyon et Tomlin, 1979, p. 101-104).

Dans les années 1960, les capitaux américains investis au Canada augmentèrent en volume absolu puisque l'investissement total passa de 16,7 milliards de dollars canadiens en 1960 à 36,3 milliards en 1971, mais le contrôle américain sur les sociétés canadiennes non financières resta de l'ordre de 25 à 26 %. En fait, l'investissement américain exprimé en tant que pourcentage du produit national brut du Canada diminua, passant de 44 % en 1960 à 30 % en 1973 (p. 103), et la tendance s'est poursuivie depuis. Par conséquent, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, alors même que l'on se préoccupait de plus en plus de la croissance et des répercussions des investissements américains, l'apport des capitaux américains avait déjà commencé à décroître et leur

présence dans les sociétés non financières avait commencé à décliner. Néanmoins, par rapport aux autres pays, le pourcentage d'entreprises industrielles canadiennes appartenant à des non-résidents reste élevé. En outre, depuis les années 1960, les gouvernements provinciaux et les sociétés d'État ont accru leurs emprunts de capitaux américains par le biais d'émission d'obligations aux États-Unis. Même si ces emprunts ne confèrent pas aux bailleurs de fonds la propriété des industries ou des avoirs canadiens, ils exercent des pressions sur la balance des paiements à cause des sorties de fonds nécessaires au paiement des intérêts.

Depuis la création de l'Agence en 1974, la position canadienne en matière d'investissement étranger a constitué une source persistante de tension dans les relations économiques bilatérales avec les États-Unis. Il ne semble pas que le haut pourcentage d'investissements approuvé par l'Agence ait rassuré les États-Unis qui ne voyaient que la lenteur des décisions, l'engagement imposé aux investisseurs étrangers de traiter avec des fournisseurs canadiens et l'obligation contractée par les requérants relativement aux exportations (Hufbauer et Samet, 1982, p. 114–123). Les États-Unis ont également prétendu que, dans les pratiques de l'Agence, le Canada contrevenait au code de 1976 de l'OCDE, régissant la façon de traiter les multinationales, qui oblige les signataires à respecter la clause du traitement national voulant que, dans des circonstances analogues, les entreprises étrangères soient traitées sur le même pied d'égalité que les entreprises nationales.

Le Canada est signataire du code mais il s'est réservé le droit de prendre des mesures à l'égard des capitaux étrangers en alléguant pour se justifier leur pourcentage extrêmement élevé sur son territoire (Macdonald, 1982, p. 397 et 398). Les États-Unis ont également accusé la politique de l'Agence de violer le principe du traitement national entériné dans le GATT. Dans une décision rendue récemment, le groupe d'experts du GATT chargé d'étudier le litige a donné en grande partie raison aux États-Unis, mais il n'y a pas eu de rapport final sur la question, ni à l'intérieur du GATT ni de façon bilatérale.

L'un des autres problèmes liés à l'investissement, et qui depuis de nombreuses années est à l'origine de frictions, a trait à l'application extra-territoriale des lois américaines au Canada à cause de la présence des sociétés américaines sur le territoire canadien. Cette question est au coeur du débat sur la souveraineté de la nation d'accueil. Dans les années 1950 et 1960, le *U.S. Trading with the Enemy Act* a empêché les filiales américaines installées au Canada de faire du commerce avec Cuba et la Chine. Plus récemment, l'application extra-territoriale de la loi américaine antitrust a donné lieu au plus grand litige du genre (Clarkson, 1982, p. 101 et 102; Leyton-Brown, 1980–1981). Or, les tribunaux et les législateurs américains ne se sont nullement montrés intéressés à réviser la doctrine de l'extra-territorialité en dépit du cor-

tège de plaintes émanant du Canada et d'autres pays. Il est évident que cette question restera une grave cause de frictions dans les relations bilatérales.

Même si le problème des capitaux étrangers continue à occuper une place importante dans la politique intérieure du Canada, dans les débats idéologiques et dans les relations économiques Canada-États-Unis, plusieurs tendances nous indiquent qu'il suscitera probablement moins de préoccupations dans l'avenir que par le passé. En premier lieu, le pourcentage de capitaux étrangers dans l'industrie canadienne a diminué lentement mais sûrement au cours des dernières années et les investissements étrangers directs ont amorcé la même courbe depuis le milieu des années 1970 (Beckman, 1984, p. 11 et 12). En 1970, le pourcentage de capitaux étrangers dans le secteur manufacturier était de 61 % et atteignait, pour l'industrie pétrolière et gazière, ainsi que dans le secteur de l'extraction minière et des fonderies, les sommets de 76 et 70 % respectivement. Dix ans plus tard, les pourcentages avaient chuté à 53 % dans le secteur manufacturier, à 51 % dans l'industrie pétrolière et gazière et à 48 % dans l'extraction minière et les fonderies (p. 12).

La seconde tendance qui nous intéresse ici concerne l'augmentation spectaculaire des investissements canadiens directs à l'étranger depuis le début des années 1970, surtout aux États-Unis. Les grandes entreprises canadiennes comme Northern Telecom, soucieuses de se ménager un débouché sur le marché américain, ont de bonnes raisons d'investir aux États-Unis. À ce jour, le gouvernement canadien n'a mis aucun mécanisme en place pour enrayer les sorties d'investissements en dépit des plaintes des syndicats, du Nouveau Parti démocratique et d'autres groupes qui ont déploré que des entreprises canadiennes investissent à l'étranger et y créent des emplois qui sont perdus pour les Canadiens. Avec le temps, il est possible que le point de vue canadien sur l'investissement étranger se modifie, au fur et à mesure que le pays exportera davantage de capitaux. Dans un avenir prévisible, cependant, le Canada continuera à avoir un pourcentage de capitaux étrangers directs beaucoup plus élevé que les autres principaux pays industriels. Enfin, tout nous indique que les investisseurs étrangers en puissance et leurs gouvernements sont moins préoccupés qu'autrefois par l'Agence et par la politique canadienne à l'égard de l'investissement étranger (Beckman, 1984). Cette tendance ne risque pas d'être renversée de sitôt puisque le gouvernement conservateur a pris la décision d'abolir l'Agence et d'attirer le plus possible d'investissements étrangers directs.

### *Le Canada et les relations Nord-Sud*

Le Canada a été l'un des pays industriels avancés les plus réceptifs, du moins en théorie, aux pressions du tiers monde en faveur d'un changement global dans l'économie mondiale et nous ferons ici quelques

commentaires sur le rôle du Canada et sur la politique canadienne à cet égard. (Sur la politique canadienne à l'égard des préoccupations économiques du tiers monde, voir Lyon et Tomlin, 1979, chap. 8; Biggs, 1980; Sanger, 1976; Helleiner, 1978; Conseil économique du Canada, 1978.)

Dans le domaine de l'aide internationale (ou de l'« aide publique au développement », comme on l'appelle également), le Canada a été généreux en comparaison de la plupart des autres pays développés. En volume absolu d'aide accordée, le Canada se classait au cinquième rang des pays occidentaux entre 1975 et 1980 et, si l'on considère l'aide accordée en tant que pourcentage du PNB, il arrivait au second rang, n'étant dépassé que par la France (Lyon et Tomlin, 1979, p. 142 et 143). En 1970, les pays de l'OCDE ont officiellement fixé à 0,7 % de leur PNB le niveau cible de l'aide future au tiers monde, mais cet objectif n'a encore été atteint par aucun pays. Le Canada a presque atteint 0,5 % de son PNB et s'est montré plus généreux que les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest (p. 143; Helleiner, 1978, p. 398). En outre, l'aide au développement outre-mer a été le poste budgétaire qui s'est accru le plus rapidement depuis 1980 et le gouvernement a signalé qu'il envisageait d'atteindre l'objectif de 0,7 % d'ici la fin de la décennie. Cependant, en dépit du dossier assez honorable du Canada en matière d'aide étrangère, des critiques déplorent qu'une bonne partie de l'aide bilatérale du Canada (donnée directement aux pays récipiendaires plutôt qu'à des institutions multilatérales) soit « liée », ce qui signifie que le Canada exige que cette aide serve aux pays récipiendaires à acheter des produits et des services canadiens.

En 1980, Ottawa a lié 20 % de l'aide bilatérale mais les critiques voudraient que les montants d'aide publique à l'étranger ne soient subordonnés à aucune obligation d'acquérir des biens et services canadiens (Sanger, 1976, p. 280–289). D'autres observateurs se montrent en désaccord avec la destination de l'aide canadienne, lui reprochant d'être insuffisante pour ceux qui en ont le plus désespérément besoin — à savoir la population rurale du tiers monde. Des études de cas ont mis en évidence la difficulté de faire en sorte que l'aide canadienne atteigne ceux qui en ont le plus besoin compte tenu des problèmes et des distorsions qui résultent de la décision de lier l'aide à l'achat de produits canadiens (Ehrhardt, 1983; et Young, 1983).

Mais le dossier relativement honorable du Canada en matière d'aide publique n'a pas son corollaire dans les autres domaines d'intervention économique des relations Nord-Sud. Les barrières tarifaires du Canada contre les importations « à bas pris » du tiers monde ont nettement augmenté dans les années 1970 et rien ne nous prouve que le protectionnisme commercial à l'encontre des exportations du tiers monde comme le textile, le vêtement et la chaussure sera révisé (Biggs, 1980). Le Canada a été l'avant-dernier pays développé à adopter un système de tarifs préférentiels pour les importations du tiers monde et, lorsque le

gouvernement fédéral a dressé la liste des produits admissibles, nombre des produits manufacturés où les États du tiers monde ont un avantage relatif ont été exclus. En ce qui a trait à la politique monétaire internationale, le Canada a en général fait front commun avec les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest et les autres grandes puissances conservatrices pour rejeter la restructuration en profondeur du système du FMI demandée par les pays du tiers monde afin de les aider à redresser leur balance des paiements. Dans la décennie de 1970, une timide réforme du FMI a été acceptée mais sa structure reste l'une des principales préoccupations du tiers monde (Helleiner, 1978, p. 396 et 397).

Enfin, l'un des grands objectifs du tiers monde depuis le milieu des années 1970 a été d'obtenir l'accord des pays développés pour établir des ententes internationales sur les produits de base de façon à stabiliser leurs prix et à augmenter les gains à l'exportation des pays du tiers monde grands producteurs de matières premières. Or, même si le Canada est lui-même un grand exportateur de produits de base, il s'est montré réticent à soutenir la demande du tiers monde à cet égard étant donné qu'il considère ce genre d'ententes comme techniquement et économiquement peu viables. Au cours des négociations de la dernière moitié des années 1970 sur la restructuration du marché international des produits de base, on a vu la position du Canada s'aligner sur celle des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne de l'Ouest, qui sont tous fondamentalement opposés aux principales demandes du tiers monde.

L'une des principales raisons qui peut expliquer la position canadienne sur les produits de base est peut-être l'hostilité des industries de matières premières du Canada à voir s'instaurer une réglementation intergouvernementale. L'opposition du Canada à la signature d'ententes sur des matières premières comme le minerai de fer et de cuivre, dont il est l'un des grands producteurs, est probablement en partie le résultat du puissant désaccord de l'industrie canadienne qui refuse la création d'ententes de réglementation des marchés. Dans le cas des autres produits de base dont le Canada est importateur, la position du gouvernement fédéral au cours des pourparlers de la fin des années 1970 ne s'est guère distinguée de celle des autres pays importateurs à économie développée.

### *La politique économique internationale du Canada : conclusion*

Le Canada est une puissance économique de taille moyenne extrêmement solidaire de la conjoncture économique internationale du fait de sa participation aux échanges internationaux. Comme il tire quelque 30 % de son produit intérieur brut de ses exportations et qu'il est historiquement tributaire des capitaux extérieurs, le Canada a dû façonner sa

politique en tenant pleinement compte de l'importance de ces dépendances. Cependant, le Canada n'a rien à voir, en dépit de l'opinion de certains observateurs, avec un pays sous-développé, non industrialisé, semblable aux nations du tiers monde.

Toute analogie de ce genre prête à confusion puisque, malgré sa faible population de vingt-cinq millions d'habitants, le Canada occupe le septième rang dans le monde non communiste, pour ce qui est du PNB, et fait partie des douze premières nations en termes de PNB par habitant. Et si l'on considère les nombreux autres facteurs qui permettent habituellement d'évaluer le développement, à savoir le taux de mortalité infantile, le nombre de téléphones, le degré de scolarisation de la population, le Canada peut même être considéré comme un pays industriel extrêmement avancé. Certes, il dépend plus de ses produits bruts et semi-ouvrés que la plupart des autres pays avancés, mais cette réalité à elle seule ne suffit pas pour qu'on lui conteste la place qu'il occupe dans le monde, surtout si on le compare aux nations qui font nettement partie de la catégorie des pays sous-développés.

Le principal problème de la politique économique internationale du Canada ne réside pas dans sa faiblesse ou dans un quelconque sous-développement, mais plutôt dans le champ limité de ses options à cause de sa dépendance à l'égard de l'économie mondiale, en général, et de son interdépendance nettement asymétrique à l'égard des États-Unis, en particulier. Les conséquences de cette interdépendance économique croissante ont été largement commentées dans les analyses récentes portant sur les relations internationales et sur l'économie politique internationale. Nous les avons analysées dans notre étude. D'après certains auteurs, cette interdépendance permet aux petites et moyennes puissances d'exercer une plus grande influence dans les affaires internationales en dépit de leur faible poids global ou structurel dans le système international. Ce raisonnement a été appliqué aux relations canado-américaines et un certain nombre d'analystes ont avancé l'idée qu'en dépit de sa relative faiblesse par rapport aux États-Unis, le Canada affichait un excellent dossier pour l'ensemble des questions économiques bilatérales négociées avec son puissant voisin. R. Keohane et J.S. Nye, par exemple, signalent que dans le règlement de quarante grands conflits survenus entre le Canada et les États-Unis de 1920 à 1969, le Canada a obtenu un règlement en sa faveur à seize reprises, les États-Unis à seize reprises également et huit décisions n'ont avantagé aucune des deux parties.

Dans les années 1960, toutefois, le Canada a été avantagé dans huit des onze règlements de conflit. Ils expliquent ce score brillant en invoquant la notion d'« interdépendance complexe » et la place occupée par les relations transnationales. Ils avancent que les alliés transnationaux et transgouvernementaux, comme les sociétés américaines ayant des succursales au Canada et le département d'État, ont grandement aidé le

Canada lors de ces conflits qui l'ont opposé aux États-Unis dans les années 1960. Ils mentionnent également la force et la cohérence des stratégies de négociation du Canada — qui se doivent de tenir compte de l'importance essentielle de l'économie américaine pour la prospérité du pays — et font valoir que dans certains domaines, le Canada possède le pouvoir de nuire aux intérêts américains (Keohane et Nye, 1977, chap. 7, p. 202–207, en particulier).

Dans la même veine, une étude antérieure, réalisée par Leyton-Brown (1974) analysait vingt-sept cas de conflit bilatéral où intervenaient des filiales américaines installées au Canada. Les chiffres étaient ici de douze règlements à l'avantage du Canada contre treize règlements à son détriment et deux règlements n'avantageant ni l'un ni l'autre. Sur cinq cas extrêmement importants, deux ont été réglés en faveur du Canada et trois en sa défaveur. L'étude de Leyton-Brown mentionne qu'à deux reprises seulement sur vingt-sept cas, les sociétés multinationales ont fait corps avec le gouvernement américain contre le gouvernement canadien.

Les deux études, celle de Leyton-Brown et celle de Keohane et Nye, ne s'intéressent qu'aux conflits qui datent d'avant 1970. Il serait utile de disposer d'autres travaux empiriques semblables pour déterminer la tendance des résultats des négociations dans les années 1970 et au début des années 1980. Des recherches récentes nous indiquent que les États-Unis sont maintenant beaucoup plus prêts à accepter certaines politiques du gouvernement canadien sans les tollés de protestations d'autrefois. Molot et Laux, par exemple, commentent les réactions relativement modérées des États-Unis lors de la décision prise par le gouvernement de la Saskatchewan, en 1975, de nationaliser plusieurs usines de potasse appartenant à des Américains et affirment que l'État canadien dispose de toute la latitude voulue pour prendre des initiatives de ce genre sans créer de conflits majeurs avec les États-Unis (Molot et Laux, 1979). Même dans le cas du Programme énergétique national, le gouvernement canadien est sorti victorieux du débat du fait que les principaux éléments du Programme sont restés intacts et n'ont fait l'objet que de représailles insignifiantes de la part des États-Unis. S. Clarkson, cependant, soutient que c'est la crainte d'une réaction possible des États-Unis qui a incité le gouvernement fédéral à ne pas mettre en place une stratégie industrielle et à ne pas renforcer l'Agence d'examen de l'investissement étranger au début des années 1980 (1982, chap. 4).

En évaluant les options futures qui s'offrent au Canada et l'éventail de ses choix politiques autonomes, il peut être utile d'examiner le dossier des petits États industriels que l'on dit « non alignés » (Keohane, 1982). Ces États sont petits par rapport au système économique international dans son ensemble. Pour reprendre les termes de Keohane (p. 50),

ces États sont petits étant donné qu'ils n'ont guère le pouvoir d'exercer une influence sur le système économique international dans son ensemble ou sur les institutions économiques internationales qui dictent les règlements régissant l'imposition de contrôles nationaux sur les opérations internationales. Ce sont des « preneurs de prix » sur le plan économique et des « sujets » sur le plan politique : ils ne font pas les règlements mais ils peuvent décider de les accepter ou non, de ratifier des accords comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou le Fonds monétaire international, ou de subir les conséquences de n'y pas adhérer.

Une autre caractéristique des États qui tombent dans cette catégorie est que « leurs liens économiques les plus importants les rattachent à des pays qui sont beaucoup plus grands qu'eux » (p. 49). Keohane poursuit en énumérant les handicaps des petites puissances industrielles :

- Leur économie est plus ouverte et par conséquent plus sensible aux perturbations économiques extérieures que celles des grandes puissances.
- Ils exercent peu d'influence sur les « structures de réglementation » de l'économie internationale qui gouvernent le comportement des États.
- Ils sont faibles en matière de relations bilatérales avec leur principal partenaire économique, en partie à cause de facteurs internes inhérents à leur taille et à leur puissance, et en partie du fait que les grandes puissances peuvent se permettre plus d'autonomie et plus d'indépendance à l'égard du monde économique extérieur (p. 52).

Selon Keohane, les petits États industriels disposent de quatre stratégies pour accroître leur autonomie et leur indépendance. La première est la diversification de leurs liens économiques, relativement à leurs marchés d'exportation et à leurs sources d'importations. Pendant un certain temps les dirigeants canadiens et les intellectuels du pays ont été attirés par cette idée, mais si l'on considère les résultats des dix dernières années, leur projet semble difficile à réaliser. La deuxième stratégie consiste à améliorer la capacité de restructuration interne. D'après l'étude de A.O. Hirschman, écrite il y a près de quarante ans, la mobilité des ressources confère un avantage crucial aux grandes puissances économiques et rien ne prouve que la réalité ait changé (Hirschman, 1945). Un récent ouvrage portant sur la Suisse donne à penser que ce pays a extrêmement bien réussi à adapter sa politique et a redéployé son activité économique en tenant compte des pressions et des impacts économiques extérieurs (Katzenstein, 1980).

La troisième stratégie proposée par Keohane est « l'invisibilité », qui permet aux petits États de tirer profit de ce que « leurs actions sont moins susceptibles d'attirer l'attention que les interventions des grands pays et risquent moins, par conséquent, de leur attirer des représailles »

(Keohane, 1982, p. 56). On pourrait avancer que le Canada a pendant longtemps réussi à tirer son épingle du jeu grâce à cette stratégie dans ses relations économiques avec les États-Unis de 1950 à 1970. Cependant, la récente tempête de critiques et de menaces de représailles orchestrée par les États-Unis à l'encontre du Programme énergétique national et de l'Agence d'examen de l'investissement étranger porte à croire que l'invisibilité n'est plus d'un très grand secours pour l'instant. Enfin, Keohane mentionne la « manipulation » comme autre stratégie possible pour un petit État entretenant d'étroites relations économiques avec un État beaucoup plus puissant. Il cite l'exemple d'Israël qui a réussi à mobiliser un contingent important d'ardents partisans dans la politique américaine et fait remarquer que « le petit État a l'avantage de pouvoir concentrer son énergie sur un seul pays tandis que l'attention des grandes puissances est inévitablement dispersée dans plusieurs directions à la fois » (p. 58). Dans le cas des relations du Canada avec les États-Unis, il est évident que la politique canadienne est beaucoup plus axée sur les États-Unis et plus sensible à ce qui s'y passe que vice versa. Par conséquent, le Canada peut, dans certaines circonstances, obtenir gain de cause en déployant des stratégies de négociation ou diplomatiques plus cohérentes et mieux pensées.

La plupart des analyses sur les petits États industriels non alignés s'intéressent à des pays comme l'Autriche, la Norvège, la Finlande et la Suisse. On peut se demander comment le Canada se porte, par rapport à ces États, et si en fait sa situation est analogue à la leur. Une étude comparative qui répondrait à ces questions serait extrêmement utile aux chercheurs qui s'intéressent aux options politiques futures du Canada dans une économie mondiale en perpétuelle évolution.

## ***Bibliographie***

- Ahearn, Raymond, « Political Determinants of U.S. Trade Policy », *Orbis*, vol. 26, été 1982.
- Ahearn, R. et Reifman, Alfred, « Trade Policymaking in the Congress » dans Robert E. Baldwin (édit.), *Recent Issues and Initiatives in U.S. Trade Policy*, New York, National Bureau for Economic Research, 1983.
- Aho, C.M. et Bayard, T.O., « The 1980s: Twilight of the Open Trading System? », *The World Economy*, vol. 5, décembre 1982.
- Aliber, Robert, *Stabilizing World Monetary Arrangements*, Thames Essay n° 18, Londres, Trade Policy Research Centre, 1979.
- Allison, Graham, *The Essence of Decision*, Boston, Little, Brown, 1971.
- Association des manufacturiers canadiens, *A Future That Works*, Toronto, AMC, septembre 1984.
- Balassa, Bela, « The « New Protectionism » and the International Economy », *Journal of World Trade Law*, vol. 12, septembre-octobre 1978.
- , *The Changing International Division of Labor in Manufactured Goods*, document n° 329, Washington (D.C.), Banque mondiale, 1979.
- Beckman, Christopher M., *Strategies of Industrial Adaptation: A Review of the Debate*, Executive Bulletin, Ottawa, Conference Board du Canada, février 1983.

- \_\_\_\_\_, *The Foreign Investment Review Agency: Images and Realities*, étude n° 84, Ottawa, Conference Board du Canada, 1984.
- Bergsten, C. Fred, *The Dilemmas of the Dollar: The Economics and Politics of U.S. International Monetary Policy*, New York, New York University Press, 1975.
- \_\_\_\_\_, « The International Economy and World Politics in the Postwar Era » dans Wilfrid Kohl (édit.), *Economic Foreign Policies of Industrial States*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1977.
- Bergsten, C. Fred et Cline, William, « Trade Policy in the 1980s », *Policy Analyses in International Economics*, n° 3, Washington (D.C.), Institute for International Economics, novembre 1982.
- Bernier, Ivan, *State Trading and the GATT*, Montréal, Ecole des hautes études commerciales, juin 1979.
- Biggs, Margaret, *The Challenge: Adjust or Protect*, Ottawa, Institut nord-sud, 1980.
- Bird, Graham, *The International Monetary System and the Less Developed Countries*, Londres, Macmillan, 1978.
- Blackhurst, Richard, Marian, Nicolas et Tumlr, Jan, *Trade Liberalization, Protectionism, and Interdependence*, étude n° 5 du GATT sur le commerce international, Genève, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, novembre 1977.
- Bliss, Michael, « Canadianizing American Business: The Roots of the Branch Plant » dans I. Lumsden (édit.), *Close the 49th Parallel*, Toronto, University of Toronto Press, 1970.
- Bolin, William et Jorge Del Canto, « LDC Debt: Beyond Crisis Management », *Foreign Affairs*, vol. 61, été 1983.
- Brown, Seyom, *New Forces in World Politics*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1974.
- Cameron, Duncan, « The Reform of International Money », *International Journal*, vol. 34, hiver 1978-1979.
- Campbell, Colin et Szabowski, George, *The Superbureaucrats*, Toronto, Macmillan, 1979.
- Canada, Gouvernement du Canada, *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1968.
- \_\_\_\_\_, *Foreign Direct Investment in Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1972.
- \_\_\_\_\_, *A Review of Canadian Trade Policy*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
- Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Task Force on Trade in Services: Background Report*, Ottawa, le ministère, octobre 1982.
- Canada, Sénat, Comité permanent sur les affaires extérieures, « Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis », *Relations canado-américaines*, vol. III, Ottawa, mars 1982.
- Caporaso, James, « Industrialization in the Periphery: The Evolving Global Division of Labor », *International Studies Quarterly*, vol. 25, septembre 1981.
- Caves, Richard E., « Intra-Industry Trade and Market Structure in the Industrial Countries », *Oxford Economics Papers*, vol. 33, 1981.
- \_\_\_\_\_, « Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure », *Revue canadienne d'économie*, vol. 10, mai 1977.
- Clark, S.D., *The Canadian Manufacturers' Association*, Toronto, University of Toronto Press, 1939.
- Clarkson, Stephen, *Canada and the Reagan Challenge*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1982.
- Cline, William R., « Reciprocity »: *A New Approach to World Trade Policy?*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1982.
- Cohen, Benjamin J., *Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations*, New York, Basic Books, 1977.

- \_\_\_\_\_, « Balance of Payments Financing: Evolution of A Regime » dans Stephen D. Krasner (édit.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Cohen, Stephen, *The Making of United States International Economic Policy*, New York, Praeger, 1977.
- Coleman, William et Jacek, Henry, « The Role and Activities of Business Interest Associations in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, juin 1983.
- Conseil des sciences du Canada, *The Weakest Link*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Forging the Links: A Technology Policy for Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Multinationals and Industrial Strategy*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
- Conseil économique du Canada, *Looking Outward — A New Trade Strategy for Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1975.
- \_\_\_\_\_, *For A Common Future: A Study of Canada's Relations with Developing Countries*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978.
- \_\_\_\_\_, *The Bottom Line: Technology, Trade, and Income Growth*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
- Cooper, Richard N., *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York, McGraw-Hill, 1968.
- \_\_\_\_\_, « Trade Policy is Foreign Policy », *Foreign Policy*, hiver 1972–1973.
- \_\_\_\_\_, « Prolegomena to the Choice of an International Monetary System », *International Organization*, vol. 29, hiver 1975.
- \_\_\_\_\_, « A Monetary System for the Future », *Foreign Affairs*, vol. 63, automne 1984.
- Corden, W., *The Theory of Protectionism*, Oxford, Oxford University Press, 1971.
- Courchene, Thomas J., *No Place to Stand*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1982.
- Cuff, R.D. et Granatstein, J., *American Dollars — Canadian Prosperity*, Toronto, Samuel Stevens, 1978.
- Curzon, Gerard et Curzon, Victoria, « The Management of Trade Relations in the GATT » dans Andrew Shonfield (édit.), *International Economic Relations of the Western World, 1959–1971: Politics and Trade*, Oxford, Oxford University Press, 1976.
- Dales, J.H., *The Protective Tariff in Canada's Development*, Toronto, University of Toronto Press, 1966.
- Daly, Donald, *Canada in an Uncertain World Economic Environment*, Essays in International Economics, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982.
- Dam, Kenneth, *The GATT — Law and International Economic Organization*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Destler, I.M., *Making Foreign Economic Policy*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1980.
- Diebold, William, *Industrial Policy as an International Issue*, New York, McGraw-Hill, 1980.
- Doern, G. Bruce et Tupper, Allan (édit.), *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.
- Dolan, Michael, « Western Europe as a Counterweight » dans Brian Tomlin (édit.), *Canadian Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978.
- Dornbusch, Rudiger, « Flexible Exchange Rates and Interdependence », *IMF Staff Papers*, vol. 30, n° 1, Washington (D.C.), Fonds monétaire international, 1983.
- Drummond, Ian, « The Implications of American Economic Nationalism » dans Garth Stevenson et Norman Hillmer (édit.), *A Foremost Nation: Canadian Foreign Policy and a Changing World*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.
- Dunn, Robert M., *The Canada–U.S. Capital Market*, Montréal, Institut C.D. Howe et National Planning Association, 1978.
- Eastman, H.C., « Interdependence and the International Monetary System », *International Journal*, vol. 39, été 1984.

- Ehrhardt, Roger, *Canadian Development Assistance to Bangladesh*, Ottawa, Institut nord-sud, 1983.
- English, R.E., « Canada » dans W. Kohl (édit.), *Economic Foreign Policies of Industrial States*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1977.
- Finlayson, Jock et Haglund, David G., « Oil Politics and U.S.–Canada Relations », *Political Science Quarterly*, vol. 99, été 1984.
- Finlayson, Jock et Marantz, Paul, « Interdependence and East-West Relations », *Orbis*, printemps 1982.
- Finlayson, Jock et Zacher, Mark, « The GATT and the Regulation of Trade Barriers », *International Organization*, vol. 36, automne 1981a.
- , « International Trade Institutions and the North-South Dialogue », *International Journal*, vol. 36, automne 1981b.
- Flatters, F.R. et Lipsey, R.G., *Common Ground for the Canadian Common Market*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.
- Fonds monétaire international, *Rapport du FMI*, Washington (D.C.), FMI, 16 août 1982.
- Fowke, V., *The National Policy and the Wheat Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1957.
- French, Richard D., *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968–1980*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1980.
- Gilpin, Robert, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York, Basic Books, 1975.
- Globerman, Steven, *U.S. Ownership of Firms in Canada*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1979.
- , « Canada's Foreign Investment Review Agency and the Direct Foreign Investment Review Process in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 27, automne 1984.
- Gordon, Marsha, *Government in Business*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1981.
- Grey, Rodney, *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canadian–U.S. Relations*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1981.
- , *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982.
- Grubel, Herbert G. et Lloyd, P.J., *Intra-Industry Trade: The Theory of Measurement of International Trade in Differentiated Products*, New York, John Wiley and Sons, 1975.
- Haas, Ernst, « Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence and the Construction of International Regimes », *International Organization*, vol. 29, été 1975.
- Halperin, Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1974.
- Hay, Keith, « Canada's Trade Policy in the 80s », *International Perspectives*, juillet–août 1982.
- Helleiner, G.K., « International Development Eight Years On », *International Journal*, vol. 33, printemps 1978.
- , *Intra-Firm Trade and the Developing Countries*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Hieronymi, Otto, *The New Economic Nationalism*, Londres, Macmillan, 1980.
- Hirsch, Fred et Doyle, Michael, *Alternatives to Monetary Disorder*, New York, McGraw-Hill, 1977.
- Hirschmann, Albert O., *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press, 1945.
- Holsti, K.J., « A New International Politics? », *International Organization*, vol. 32, printemps 1978.
- , « Change in the International System: Interdependence, Integration and Fragmentation » dans Ole Holsti, Randolph Siverson et Alexander George (édit.), *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980.

- Holsti, Kal et Levy, Thomas, « Bilateral Institutions and Transgovernmental Relations Between Canada and the United States », *International Organization*, vol. 28, automne 1974.
- Hudson, Michael, *Canada in the New Monetary Order*, Toronto, Butterworth, 1978.
- Hufbauer, Gary et Samet, Andrew, « Investment Relations Between Canada and the United States » dans Atlantic Council Working Group on the United States and Canada, *Canada and the United States: Dependence and Divergence*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1982.
- Hufbauer, Gary et Shelton Erb, Joanna, *Subsidies in International Trade*, Cambridge (Mass.), MIT Press pour le compte de l'Institute of International Economics, 1984.
- Hunter, W.T., « Toward Free Trade? The Dilemma of Canadian Trade Policy », *Revue d'études canadiennes*, vol. 13, printemps 1978.
- , « The Decline of the Tariff », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, automne 1979.
- Jackson, John, « The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System », *Journal of World Trade Law*, vol. 12, mars-avril 1978.
- Johannson, P.R., « Provincial International Activities », *International Journal*, vol. 33, printemps 1978.
- Katzenstein, Peter, « International Interdependence: Some Long Term Trends and Recent Evidence », *International Organization*, vol. 29, automne 1975.
- , « International Relations and Domestic Structures: Foreign Policies of Advanced Industrial States », *International Organization*, vol. 30, hiver 1976.
- , « Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 31, automne 1977a.
- , « Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 31, automne 1977b.
- , « Capitalism in One Country? Switzerland in the International Economy », *International Organization*, vol. 34, automne 1980.
- Keely, Jim, « Cast in Concrete for all Time? The Negotiation of the Auto Pact », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, juin 1983.
- Keohane, Robert, « Economic Dependence and the Self-Directed Small State », *The Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 6, 1982.
- Keohane, Robert et Nye, J.S., *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown, 1977.
- Kindleberger, Charles, *American Business Abroad*, New Haven, Yale University Press, 1969.
- , *The World in Depression*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- , « Dominance and Leadership in the International Economy », *International Studies Quarterly*, vol. 25, juin 1981.
- Kostecki, M.M., *International Implications of State Trading By the Advanced Countries*, Montréal, École des hautes études commerciales, mars 1979.
- Krasner, Stephen, « State Power and the Structure of World Trade », *World Politics*, vol. 28, avril 1976.
- , « The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System », *International Studies Quarterly*, vol. 23, décembre 1979.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, « Latin American Debt: Act Two », *Foreign Affairs*, vol. 62, automne 1983.
- Laux, Jeanne Kirk, « Global Interdependence and State Intervention » dans Brian Tomlin (édit.), *Canadian Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978.
- Lazar, Fred, *The New Protectionism: Non-Tariff Barriers and Their Effects on Canada*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1981.
- , « Canadian Industrial Strategy: A U.S. Impediment », *Journal of World Trade Law*, vol. 16, mai-juin 1982.
- Leach, Richard, Walker, Donald et Levy, Thomas, « Province-State Transborder Relations », *Administration publique du Canada*, vol. 16, automne 1973.

- Levitt, Kari, *Silent Surrender*, Toronto, Macmillan 1970.
- Leyton-Brown, David, « The Multinational Enterprise and Conflict in Canada-American Relations », *International Organization*, vol. 28, n° 4, 1974.
- , « Extraterritoriality in Canadian-American Relations », *International Journal*, vol. 36, hiver 1980–1981.
- Lipson, Charles, « The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change », *International Organization*, vol. 36, printemps 1982.
- Lyon, Peyton et Tomlin, Brian, *Canada as an International Actor*, Toronto, Macmillan, 1979.
- Macdonald, Donald S., « Canadian Industrial Policy Objectives and Article III of GATT: National Ambitions and International Obligations », *Revue canadienne du droit de commerce*, vol. 6, août 1982.
- Matthews, Roy, « Canada and the Little Dragons » dans *Essays in International Economics*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.
- McDougall, Ian, *Marketing Canada's Energy*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1983.
- McMillan, Charles, « The Changing Competitive Environment of Canadian Business », *Revue d'études canadiennes*, vol. 13, printemps 1978.
- Meissner, Charles, « Debt: Reform Without Governments », *Foreign Policy*, vol. 56, automne 1984.
- Mendelsohn, M.S., *Money on the Move*, New York, McGraw-Hill, 1980.
- Molot, Maureen Appel, *The Domestic Influences on Canadian Commercial and Monetary Policy*, 1976a, photocopié.
- , *Intergovernmental Relations Between Canadian Provinces and U.S. States: The Canadian View*, communication présentée au colloque annuel de l'Institut d'administration publique du Canada, Halifax, septembre 1976b.
- Molot, Maureen Appel et Laux, Jeanne Kirk, « The Politics of Nationalization », *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, juin 1979.
- Morici, Peter, *The Global Competitive Struggle: Challenges to the United States and Canada*, Toronto, Institut C.D. Howe et National Planning Association, 1984.
- Morici, Peter, Smith, Arthur et Lea, Sperry, *Canadian Industrial Policy*, Washington (D.C.), National Planning Association, juin 1982.
- Morse, Edward, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York, Free Press, 1976.
- Nossal, K., « Allison Through the (Ottawa) Looking Glass: Bureaucratic Politics and Foreign Policy in a Parliamentary System », *Administration publique du Canada*, vol. 22, hiver 1979.
- Organisation de coopération et de développements économiques, *Facing the Future*, Paris, OCDE, 1979.
- , « OECD and the NICs: The Current Trade Pattern », *OECD Observer*, novembre 1981a.
- , *International Investment and Multinational Enterprises*, Paris, OCDE, 1981b.
- , *External Debt of Developing Countries*, Paris, OCDE, décembre, 1982a.
- , « World Interdependence: Trade », *OECD Observer*, vol. 114, janvier 1982b.
- , *Positive Adjustment Policies*, Paris, OCDE, 1983.
- Palda, Kristian S., *The Science Council's Weakest Link*, Vancouver, Institut Fraser, 1979.
- Pastor, Robert, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- , « The Cry-And-Sigh Syndrome: Congress and U.S. Trade Policy » dans Allen Schick (édit.), *Making Economic Policy in Congress*, Washington (D.C.), America Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983.
- Paterson, Robert et Hicks, Michael, *Official Export Financing: A Canadian Perspective*, communication présentée à un colloque sur le Canada et le commerce international, Université de la Colombie-Britannique, 5 et 6 juin 1983.

- Pattison, J.C., *Financial Markets and Foreign Ownership*, document n° 8, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978.
- Pearson, Charles et Salembier, Gerry, *Trade, Employment Adjustment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.
- Perry, Ross, *The Future of Canada's Auto Industry*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1982.
- Phidd, Richard et Doern, G. Bruce, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978.
- , *Canadian Public Policy*, Toronto, Methuen, 1983.
- Phillips, Paul, « The National Policy Revisited », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, automne 1979.
- Plumptre, A.F.W., *Three Decades of Decision*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.
- Preeg, Ernest, *Traders and Diplomats: An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1970.
- Protheroe, David, *Imports and Politics*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
- Proulx, Pierre-Paul, *Trade Liberalization and Industrial Adjustment Policy for Canada*, communication présentée à un colloque sur les relations commerciales canado-américaines à la Brigham Young University, Provo (Utah), 30 mars 1984.
- Redekop, John, « Continentalism: The Key to Canadian Politics » dans John Redekop (édit.), *Approaches to Canadian Politics*, Scarborough, Prentice-Hall, 1978.
- Reich, Robert, « Beyond Free Trade », *Foreign Affairs*, vol. 61, printemps 1983.
- Robinson, H.L., *Canada's Cripple Dollar*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1980.
- Rosecrance, Richard, Stein, Arthur et Alexandroff, Alan, « Whither Interdependence? », *International Organization*, vol. 31, été 1977.
- Rotstein, Abraham, *Rebuilding from Within: Remedies for Canada's Ailing Economy*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.
- Ruggie, John Gerard, « International Regimes Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order » dans Stephen D. Krasner (édit.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983a.
- , « Political Structure and Change in the International Economic Order: The North-South Dimension » dans John Gerard Ruggie (édit.), *Antinomies of Interdependence*, New York, Columbia University Press, 1983b.
- Safarian, A.E., *Foreign Ownership of Canadian Industry*, Toronto, McGraw-Hill, 1966.
- , *The Performance of Foreign Owned-Firms in Canada*, Montréal, Canadian-American Committee, 1969.
- , *Canadian Federalism and Economic Integration*, Ottawa, Information Canada, 1974.
- , « Foreign Ownership and Industrial Behaviour: A Comment on the Weakest Link », *Analyse de politiques*, vol. 3, été 1979.
- Sanger, Clyde, « Canada and Development in the Third World » dans P. Lyon et T. Ismael (édit.), *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan, 1976.
- Sharp, Mitchell, « Canada-U.S. Relations: Options for the Future », *International Perspectives*, Ottawa, Information Canada, automne 1972.
- Sigler, John et Goresky, Dennis, « Public Opinion on United States-Canada Relations », *International Organization*, vol. 28, automne 1974.
- Smiley, Donald V., *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
- Smythe, Elizabeth, « International Relations Theory and the Study of Canadian-American Relations », *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, mars 1980.
- Spero, Joan, *The Politics of International Economic Relations*, New York, St. Martin's Press, 1981.
- Stairs, Denis, « The Foreign Policy of Canada » dans J. Rosenau, G. Boyd et K. Thompson (édit.), *World Politics*, New York, The Free Press, 1976.

- Stevenson, Garth, « Continental Integration and Canadian Unity » dans Andrew Axline, Maureen Molot, J. Hyndman et Peyton Lyon (édit.), *Continental Community*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.
- , « Canada in the United Nations » dans Garth Stevenson et Norman Hillmer (édit.), *A Foremost Nation: Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.
- Stone, Frank, *Canada, the GATT and the International Trade System*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984.
- Strange, Susan, « The Management of Surplus Capacity », *International Organization*, vol. 33, été 1979.
- Swanson, Roger Frank, *Intergovernmental Perspectives on the Canada-U.S. Relationship*, New York, New York University Press, 1978.
- Thompson, Fred et Stanbury, William, « The Political Economic of Interest Groups in the Legislative Process of Canada » dans Richard Schultz, Orest Kruhlik et John Terry (édit.), *The Canadian Political Process*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Holt-Rhinehart, Winston, 1979.
- Tsoukalis, Loukas et da Silva Ferreria, Antonio, « Management of Industrial Surplus Capacity in the European Community », *International Organization*, vol. 34, été 1980.
- Tucker, Michael, *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes*, Toronto, McGraw-Hill, 1980.
- Vernon, Raymond, *Sovereignty at Bay*, New York, Basic Books, 1971.
- von Riekhoff, Harald, « The Third Option in Canadian Foreign Policy » dans Brian Tomlin (édit.), *Canadian Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978.
- von Riekhoff, Harald, Sigler, John et Tomlin, Brian, *Canada-U.S. Relations: Policy, Environments, Issues and Prospects*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1979.
- Walleri, R.D., « The Political Economy Literature on North-South Relations », *International Studies Quarterly*, vol. 22, décembre 1978.
- Weinert, Richard, « Coping with LDC Debt », *Journal of International Affairs*, vol. 38, été 1984.
- Wilgress, Dana, *Canada's Approach to Trade Negotiations*, Montréal, Association de planification privée du Canada, 1963.
- Wilkinson, Bruce W., « Canada-U.S. Free Trade and Some Options », *Analyse de politiques*, vol. 8, octobre 1982.
- Williams, Glen, *Not for Export: The Political Economy of Canada's Arrested Industrialization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1983.
- Williamson, John, *The Exchange Rate System*, étude n° 5 des Policy Analyses in International Economics, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1983.
- Winham, Gilbert, « Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiation », *International Journal*, vol. 34, hiver 1978-1979.
- Wonnacott, Paul, *The Floating Canadian Dollar*, Washington (D.C.), The American Enterprise Institute, 1972.
- Wonnacott, Paul et Wonnacott, R.J., « Free Trade Between Canada and the United States: Fifteen Years Later », *Analyse de politiques*, vol. 8, supplément spécial, octobre 1982.
- Wonnacott, Ronald J., *Les options commerciales du Canada*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1975.
- , *Aggressive U.S. Reciprocity*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984.
- Wright, Gerald et Molot, Maureen Appel, « Capital Movements and Government Control », *International Organization*, vol. 28, automne 1974.
- Young, J.H., *La politique commerciale du Canada*, Ottawa, Imprimerie nationale pour la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, 1957.

- Young, Oran, « Interdependencies in World Politics », *International Journal*, vol. 24, automne 1969.
- Young, Roger, *Canadian Development Assistance to Tanzania*, Ottawa, Institut nord-sud, 1983.
- Zysman, John et Cohen, Stephen S., « Double or Nothing: Open Trade and Competitive Industry », *Foreign Affairs*, vol. 61, été 1983.



---

## Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution

MICHAEL C. WEBB  
MARK W. ZACHER

### Introduction

Le Canada jouit d'une économie ouverte. Les biens, les services et les capitaux franchissent assez librement les frontières du pays. Les échanges internationaux y représentent une part plus importante de l'activité économique que dans la majorité des pays industriels développés, en particulier les plus grands. La propriété et la mainmise étrangères, par le biais des investissements directs étrangers, sont bien plus élevées au Canada que dans tout autre pays occidental industriel, et le commerce extérieur y représente une portion plus considérable de la production et de la consommation que dans la majorité des pays développés.

L'ouverture de l'économie canadienne favorise l'accès aux investissements, à la technologie, aux matières premières ainsi qu'aux biens de capital et de consommation étrangers, et facilite aussi l'entrée dans les marchés extérieurs des biens produits au Canada. En contrepartie, elle a pour effet de placer l'économie canadienne dans une situation de très grande dépendance et de vulnérabilité à l'égard de la conjoncture internationale et des diverses mesures politiques prises par des gouvernements étrangers. Cette situation de dépendance et de vulnérabilité est particulièrement évidente à l'égard des États-Unis, lesquels dominent pratiquement tous les secteurs des échanges économiques du Canada avec ses partenaires. En outre, l'économie canadienne est trop petite par rapport aux géants de l'économie mondiale pour influencer la conjoncture internationale ou la politique des gouvernements étrangers. L'effet combiné de ces facteurs rend l'autonomie de la gestion de l'économie nationale du Canada extrêmement problématique.

Les Canadiens ont toujours cru qu'en raison de la faible densité de la population et des dimensions réduites du marché de leur pays par

rapport à son étendue et à l'importance de ses ressources naturelles, ils devaient avoir recours à une économie ouverte pour atteindre le haut niveau de vie dont jouissent d'autres pays industriels développés. L'ouverture de l'économie canadienne est également liée à l'évolution historique du Canada en tant que colonie de la Grande-Bretagne et, plus récemment, à sa dépendance économique à l'égard des États-Unis. Les besoins et les préférences de ces puissants pays ont largement contribué à orienter l'activité économique vers les échanges internationaux, et à modeler sous ce rapport son développement et ses liens avec le reste du monde.

Le commerce canadien des exportations est concentré à la fois sectoriellement et géographiquement. Bien que l'économie canadienne se soit développée considérablement au fil des ans, les ressources naturelles et les produits qui en découlent représentent encore une part exceptionnellenent élevée du total des exportations canadiennes (voir le tableau 3-1). Cette situation semble, depuis toujours, poser deux problèmes. Premièrement, les marchés internationaux de produits de base, tels les produits minéraux bruts et les céréales, et de produits semi-ouvrés comme les métaux de première transformation et le bois d'oeuvre, tendent à être beaucoup plus instables que les marchés internationaux de produits finis. Cette tendance entraîne une instabilité et une insécurité dans les régions du Canada qui dépendent de l'exploitation des ressources naturelles ainsi que dans l'ensemble de l'économie. Deuxièmement, l'extraction des matières premières et la fabrication de produits semi-ouvrés tendent à utiliser plus de capitaux et moins de main-d'oeuvre que l'industrie secondaire. Par conséquent, on considère que les exportations de produits semi-ouvrés et de produits de base créent moins d'emplois que les exportations de produits finis<sup>1</sup>.

En même temps, le marché des exportations canadiennes est très fortement concentré aux États-Unis (voir tableau 3-2). Le Canada est donc très sensible à l'évolution de l'économie américaine et aux interventions en ce sens du gouvernement américain. Les relations commerciales avec son voisin créent une dépendance inquiétante pour le Canada et aggravent les problèmes de gestion de son économie.

La concentration sectorielle et géographique des exportations canadiennes a entraîné, sur le plan commercial, la formulation de trois objectifs primordiaux, auxquels ont souscrit les chefs politiques, les représentants du gouvernement et les citoyens concernés, à savoir : a) encourager la réduction des obstacles au commerce et la création de marchés stables pour les matières premières brutes et transformées; b) diversifier le contenu des exportations canadiennes pour favoriser surtout les produits manufacturés à forte valeur ajoutée; et c) diversifier la destination des exportations canadiennes.

En ce qui concerne le premier de ces objectifs, il faut rappeler que les chefs politiques canadiens ont tenté, même avant la Confédération, de

TABLEAU 3-1 La part des produits de base dans les recettes totales tirées des exportations, pour divers pays et régions, 1965-1980

	Économies des pays développés						Australie et Nouvelle-Zélande		Pays en développement, sauf l'OPEP	
	Monde	Canada	États-Unis	CEE	Nouvelle-Zélande	Japon	OPEP	OPEP	OPEP	
<i>(en pourcentage)</i>										
1965										
Combustibles compris	39,0	52,6	32,5	20,3	83,6	7,5	n.d.	97,7	n.d.	97,7
Combustibles non compris	29,4	47,5	29,0	16,2	81,1	7,1	n.d.	15,5	n.d.	15,5
1975										
Combustibles compris	38,8	48,0	30,1	19,6	76,8	3,4	63,9	98,5	63,9	98,5
Combustibles non compris	19,4	31,5	25,9	14,3	64,7	3,0	45,8	3,2	45,8	3,2
1980										
Combustibles compris	40,9	42,8	23,8	21,7	70,2	2,8	55,1 <sup>a</sup>	97,0 <sup>b</sup>	55,1 <sup>a</sup>	97,0 <sup>b</sup>
Combustibles non compris	16,9	28,5	16,9	13,6	61,1	2,4	35,8 <sup>a</sup>	3,6 <sup>b</sup>	35,8 <sup>a</sup>	3,6 <sup>b</sup>

Source : Chiffres calculés à partir de données tirées de l'Annuaire statistique du commerce international, 1980, Vol. 1 : Commerce par pays, New York, Nations Unies, Bureau de la statistique du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, 1981 et 1982.

Notes : Les produits de base englobent les catégories 0 à 3 de la classification type pour le commerce international (CTCI révisée), qui comprennent principalement les aliments, boissons et tabacs, les matières brutes, les combustibles minéraux et les produits connexes.

<sup>a</sup> Exclut également le Mexique, important producteur de pétrole ne faisant pas partie de l'OPEP.

<sup>b</sup> Inclut le Mexique.

**TABLEAU 3-2 Les principaux partenaires commerciaux du Canada, selon diverses années, 1900-1984**

	Répartition des exportations et importations canadiennes				
	États-Unis	Royaume-Uni	Japon	CEE	Pays en développement
	<i>(en pourcentage)</i>				
1900					
Exportations	38,3	52,3	0,1	2,9 <sup>a</sup>	—
Importations	60,2	24,1	0,9	10,7 <sup>a</sup>	—
1910					
Exportations	37,5	49,5	0,2	4,1 <sup>a</sup>	—
Importations	61,1	24,3	0,5	7,2 <sup>a</sup>	—
1920					
Exportations	37,4	39,4	0,6	13,8 <sup>a</sup>	—
Importations	75,1	11,8	1,2	2,4 <sup>a</sup>	—
1939					
Exportations	41,1	35,5	2,5	6,3 <sup>a</sup>	—
Importations	66,1	15,2	0,7	4,9 <sup>a</sup>	—
1948					
Exportations	65,1	15,1	0,2	13,4 <sup>a</sup>	—
Importations	76,7	7,4	0,2	2,2 <sup>a</sup>	—
1960					
Exportations	55,8	17,4	3,4	8,3 <sup>b</sup>	7,9
Importations	67,2	10,7	2,0	5,3 <sup>b</sup>	11,8
1970					
Exportations	64,7	9,0	4,8	7,2 <sup>b</sup>	8,6
Importations	71,1	5,3	4,2	5,8 <sup>b</sup>	8,5
1975					
Exportations	65,1	5,5	6,5	12,6 <sup>c</sup>	10,6
Importations	68,0	3,5	3,5	9,5 <sup>c</sup>	14,5
1978					
Exportations	70,2	3,8	5,9	9,3 <sup>c</sup>	10,4
Importations	70,5	3,2	4,6	9,3 <sup>c</sup>	11,9
1981					
Exportations	66,2	4,0	5,4	10,7 <sup>c</sup>	11,9
Importations	68,6	3,0	5,1	8,1 <sup>c</sup>	14,4
1984 <sup>d</sup>					
Exportations	77,4	2,4	4,8	6,3 <sup>c</sup>	8,2
Importations	72,6	2,4	5,4	8,6 <sup>c</sup>	10,6

Sources : Canada, Statistique Canada, *Commerce du Canada*, Ottawa, le ministère, divers numéros et années;  
Canada, Statistique Canada, *Annuaire du Canada*, Ottawa, le ministère, diverses années.

Notes : a Europe, Royaume-Uni non compris.

b Groupe des Six.

c Groupe des Neuf, y compris le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark qui sont entrés dans la CEE en 1973.

d De janvier à mai 1984.

négocier la réduction des obstacles au commerce extérieur qui entravaient les exportations de ressources naturelles, en essayant autant que possible d'établir un régime préférentiel et protégé. Au cours de la dernière décennie, de nombreux efforts ont été déployés pour persuader les pays étrangers de réduire les obstacles désavantageant les exportations de produits semi-ouvrés au profit de celles de matières premières. Le Canada a également appuyé des mécanismes de gestion des marchés internationaux, comme l'Accord international sur le blé, le cartel de l'uranium et le groupe d'étude international sur le plomb et le zinc, dans l'espoir qu'ils contribueraient à stabiliser les prix et les recettes tirées de ses importantes exportations de matières premières<sup>2</sup>.

Afin de diversifier le contenu des exportations canadiennes, le gouvernement du Canada a mis sur pied un certain nombre de programmes destinés à aider les exportateurs de produits manufacturés. Deux des principaux programmes ont porté sur le financement des subventions à l'exportation et sur l'aide liée. Ils visent à encourager les exportations de services, de biens d'équipement et de produits de la technologie de pointe et de la fabrication spécialisée, tous des secteurs que le gouvernement désire aider<sup>3</sup>. Pendant toute la période de l'après-guerre, le Canada a fortement appuyé la libéralisation du système international d'échanges multilatéraux et ses institutions, en particulier l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Cet appui repose sur la conviction que ce système peut améliorer le pouvoir de négociation du Canada, et qu'il a les meilleures chances, à long terme, d'éliminer les obstacles à l'expansion et à la diversification des exportations canadiennes auxquels doit faire face le commerce extérieur.

Le Canada n'a pas craint d'avoir recours aux négociations bilatérales, principalement avec les États-Unis, lorsque le régime multilatéral était incapable de produire les résultats escomptés. Parfois, ces négociations bilatérales sont entrées en conflit avec la volonté politique canadienne de favoriser les relations multilatérales, et ont même accru la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis. Par exemple, pendant la période qui a immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, il y a eu négociation bilatérale d'accords pour équilibrer le commerce canado-américain et permettre au Canada de résoudre de graves problèmes de balance des paiements<sup>4</sup>. Pendant les années 1960, l'Accord Canada-États-Unis relatif aux produits de l'automobile a établi une zone de libre-échange bilatéral permettant la rationalisation de cette industrie à l'échelle du continent. Il est intéressant de noter que les négociateurs canadiens ont insisté sur l'inclusion, dans l'accord, de garanties de fabrication et d'emploi, afin d'assurer que les fabricants d'automobiles n'abandonnent pas la fabrication et l'approvisionnement au Canada pour alimenter le marché nord-américain à partir des États-Unis<sup>5</sup>. Comme dans le cas de la participation canadienne aux mécanismes de gestion des marchés internationaux de matières premières, les

représentants du Canada ont ressenti, là aussi semble-t-il, le besoin d'intervenir pour veiller à ce que le Canada reçoive sa part des profits du commerce international, refusant de confier à un marché libre, non réglementé, le soin de s'acquitter de cette tâche.

Une dernière caractéristique notable de la politique commerciale canadienne est qu'elle reflète le débat qui a lieu actuellement au Canada au sujet de la rentabilité de la dépendance économique de ce pays à l'égard des États-Unis. À certains moments, les décideurs ont été favorables au resserrement des liens canado-américains, par le biais d'une libéralisation du commerce bilatéral, tandis qu'à d'autres, ils ont insisté davantage sur la diversification des relations commerciales du Canada, afin de réduire cette dépendance vis-à-vis des États-Unis. Les projets de réciprocité avec ces derniers, au début du siècle, et l'importance accordée en ce moment au libre-échange sectoriel bilatéral constituent des exemples de la première stratégie. Par contre, la décision, au milieu des années 1970, de mettre l'accent sur l'expansion des relations avec l'Europe et le Japon, décision appelée la « troisième option » de la politique canadienne du commerce extérieur, illustre la deuxième voie. La question a toujours semé la discorde chez les politiciens. D'aucuns soutiennent que l'appui accordé à la première position tend à se renforcer en période de difficultés économiques, alors que le public et les politiciens en voient plus les avantages présumés que le coût. En temps de prospérité, on tendrait, au contraire, à favoriser la seconde stratégie<sup>6</sup>.

La présente étude vise à examiner les contraintes extérieures imposées au commerce canadien. Nous y traitons plus particulièrement du commerce canadien d'exportation, lequel est probablement l'aspect des relations économiques extérieures le plus directement lié à la réalisation d'objectifs tels que l'intensification de la croissance et de l'efficacité économiques, la hausse du niveau de vie et la création du plus grand nombre possible d'emplois. Étant donné la taille relativement petite du marché intérieur canadien, le Canada a besoin des marchés étrangers comme débouchés aux ressources naturelles qu'il produit en abondance. Les exportations lui fournissent l'occasion de réaliser des économies d'échelle et lui procurent les recettes nécessaires à l'achat de biens d'équipement et de consommation qu'il ne fabrique pas lui-même. C'est pourquoi le gouvernement a élaboré des politiques destinées à tirer le plus d'avantages possibles de l'intégration de l'économie canadienne dans l'économie mondiale, tout en en minimisant le prix.

Nous avons divisé notre ouvrage en deux parties principales suivies d'une conclusion. La première étudie principalement les tendances favorables à l'établissement de barrières contre les exportations canadiennes, c'est-à-dire celles qui influencent le niveau de protectionnisme étranger. Dans la seconde, nous examinons en particulier les tendances et les caractéristiques qui influent sur l'aptitude et la propension des acheteurs étrangers à importer des produits en provenance du Canada.

Alors que l'analyse de chaque caractéristique ou tendance devrait permettre de bien les comprendre, nous espérons également que notre tentative d'identification et de classification systématique de ces facteurs facilitera une discussion éclairée des questions dont la politique économique du Canada à l'égard de l'étranger ne peut faire fi. Dans la conclusion, nous traitons de plusieurs mesures destinées à encourager les exportations canadiennes. Nous cherchons à voir quels programmes pourraient être entrepris pour diversifier et accroître à moyen terme ces exportations, tout en tenant compte de la réalité politique et économique internationale.

Le lecteur trouvera dans notre étude un aperçu des tendances et des caractéristiques de l'économie internationale qui influencent l'évolution des exportations canadiennes dans tous les secteurs de la production de biens. Nous y examinons la politique commerciale du Canada telle qu'elle se présente dans le contexte des nombreuses possibilités et contraintes qu'impose la conjoncture politique et économique internationale. Beaucoup d'ouvrages ont été écrits sur le sujet. Beaucoup moins l'ont été, en revanche, sur les conséquences particulières de cette conjoncture pour le Canada, et un examen complet de ces textes exigerait plus de temps et d'espace que ceux dont nous disposons. Nous voulons donc, dans cet exposé, nous limiter à identifier et décrire brièvement les conséquences pour le Canada des tendances et caractéristiques les plus importantes du cadre politico-économique international et voir comment il s'y insère.

## **Les tendances influençant l'établissement de barrières protectionnistes contre les exportations canadiennes**

### *L'évolution des opinions relatives aux avantages de la libéralisation des échanges internationaux*

Dans les pays industriels occidentaux, on reconnaît en général que la libéralisation du commerce a contribué à la prospérité et à la croissance économique rapide des années 1950 et 1960, et du début des années 1970. Pendant la plus grande partie de cette période, le commerce international s'est accru plus rapidement que la production mondiale, de sorte que l'on a commencé à considérer le commerce comme un « moteur » de la croissance économique. Les dirigeants de la plupart des pays appartenant à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) restent fortement attachés au principe du libre-échange. Au sommet de Williamsburg, en juin 1983, les chefs des sept plus grands pays industriels occidentaux se sont engagés à

arrêter le protectionnisme et, à mesure que se poursuit la reprise, à l'abolir en détruisant les barrières s'opposant au commerce [...] Nous devrions tenter d'engager d'autres négociations en vue de libéraliser davantage le

commerce dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>7</sup>.

Plus concrètement, la croyance dans les avantages de la libéralisation des échanges internationaux et « les risques considérables qu'il y a de détruire un vaste réseau de relations commerciales dans lequel sont enchâssées toutes les économies des pays développés » ont incité les gouvernements à résister dans une large mesure aux pressions exercées par les groupements concernés de leurs pays respectifs en faveur du protectionnisme<sup>8</sup>.

Alors que la croyance dans l'importance du marché libre pour la prospérité économique nationale incite encore les dirigeants à résister aux mesures protectionnistes, il y a peu de doute que la volonté de maintenir un tel régime s'est affaiblie au cours des dernières années. Dans les années 1940 et 1950, la principale préoccupation des instances décisionnelles, surtout aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada, consistait à éviter que ne se reproduise l'effondrement du commerce international qui, selon elles, était en partie responsable de la Crise de 1929, de l'essor des gouvernements totalitaires et, en fin de compte, de la guerre. Toutefois, à partir des années 1970, la génération des dirigeants qui avaient vécu les problèmes des années 1930 n'était plus au pouvoir depuis longtemps, et la fidélité aux principes reposant sur ces expériences s'était, fatalement, altérée<sup>9</sup>. Même les plus ardents défenseurs du libre-échange, au sein même des gouvernements de l'OCDE, ont manifesté ces dernières années, par leurs gestes, quand ce n'est pas leurs paroles, le désir de limiter et de contrôler les effets de la libéralisation des échanges multilatéraux. Les pays en développement, qui ont commencé à jouer un rôle beaucoup plus important dans les relations économiques internationales au cours des dernières années, ne se sont jamais engagés à respecter le principe du libre-échange, du moins tel qu'il est appliqué par les pays industriels de l'Occident<sup>10</sup>.

Dans tous les pays de l'OCDE, l'émergence de groupes économiques puissants qui s'intéressent vivement au commerce international a incité les chefs politiques à s'engager à maintenir le régime du libre-échange<sup>11</sup>. Les multinationales et les banques internationales ont profité énormément de la libéralisation du commerce des biens et des capitaux qui a eu lieu après 1945, et elles ont eu tendance à s'opposer aux mesures gouvernementales qui risquent d'entraver leurs activités internationales<sup>12</sup>. Les secteurs axés sur les exportations de pratiquement toutes les nations ont pris de l'expansion alors que s'accroissait, dans la plupart des pays de l'OCDE, le commerce par rapport à la production et au revenu national. Les sociétés multinationales produisant des biens à coefficient élevé de capital et de technologie dépendent maintenant de l'accès aux marchés internationaux<sup>13</sup>. Les sociétés et les industries axées sur le commerce s'opposent aux mesures protectionnistes prises par les gouvernements étrangers qui réduisent leurs exportations, ainsi qu'aux mesures analo-

gues de leur propre gouvernement, car ces mesures augmentent souvent le prix de leurs produits et suscitent la rétorsion dans d'autres pays. Ces groupes comprennent quelques-uns des grands employeurs et entreprises qui exercent une influence politique considérable dans la plupart des pays de l'OCDE.

L'attachement constant, quoique moindre, manifesté par les chefs des principaux pays industriels et des groupes nationaux puissants dans presque tous les pays à l'égard du principe du libre-échange devrait suffire à empêcher qu'il ne s'effondre dans une « débauche ultime de protectionnisme<sup>14</sup> ». Néanmoins, de nombreuses tendances actuelles constituent vraiment de graves menaces.

### *La modification des avantages concurrentiels*

La structure internationale des avantages concurrentiels, qui a permis la libéralisation du commerce pendant les années 1940, 1950 et 1960, a changé radicalement au cours des deux dernières décennies. Ce qui avait facilité, au début, la libéralisation des échanges commerciaux, c'était le fait qu'elle visait seulement les pays industriels occidentaux. Les pays en développement fournissaient les matières premières et ne faisaient que rarement concurrence aux pays industriels dans les exportations de produits manufacturés. En outre, les pays de l'Europe de l'Est étaient exclus des échanges en raison de la guerre froide. Dans les pays industriels, on considérait que les avantages concurrentiels dépendaient de différences existant dans l'abondance relative du capital, de la main-d'oeuvre, des ressources naturelles et de la technologie. Alors que l'on prévoyait qu'ils changeraient à mesure que l'abondance relative de ces facteurs de production se modifierait, on supposait que ces changements « seraient graduels, lents, réguliers et prévisibles », donnant aux pays le temps de s'y adapter<sup>15</sup>. Les États-Unis appuyaient la libéralisation du commerce parce qu'ils possédaient un énorme avantage concurrentiel par rapport à leurs plus proches compétiteurs dans les industries à coefficient technologique élevé<sup>16</sup>. Ils étaient, en effet, convaincus que le libre-échange fournirait aux fabricants américains — et plus tard, à leurs homologues européens — l'accès à des marchés beaucoup plus vastes ce qui leur permettrait de réaliser d'importantes économies d'échelle<sup>17</sup>.

Au cours des années 1940, 1950 et 1960, les négociations multilatérales du GATT ont visé à la réduction des tarifs sur les produits manufacturés échangés principalement entre pays industriels occidentaux. Les principaux partenaires commerciaux ont tous semblé bénéficier de la croissance rapide des échanges internationaux. La majeure partie de cette croissance portait sur le commerce intra-sectoriel, surtout entre les États-Unis et l'Europe, c'est-à-dire que l'accroissement des importations effectuées par chaque partenaire commercial dans un secteur donné était contrebalancé par une augmentation des exportations en

provenance du même secteur, en fonction de la différenciation et de la spécialisation de la production dans des gammes particulières de produits. Ce commerce par secteur a facilité la libéralisation des échanges. Tout sentiment protectionniste manifesté dans les secteurs d'activité faisant face à la concurrence des importations aux États-Unis et en Europe, a été neutralisé par l'accroissement des possibilités d'exportations dans les marchés étrangers résultant des négociations du GATT<sup>18</sup>. Les secteurs frappés par une concurrence des importations qu'il était impossible de contrebalancer par d'éventuelles exportations ont été, dès le début, exclus des négociations multilatérales sur la libéralisation du commerce. Les textiles et l'agriculture le furent, par exemple, parce que les fabricants et les producteurs américains prévoyaient qu'ils devraient supporter le poids considérable de l'adaptation si leur marché était ouvert aux pays étrangers possédant un avantage concurrentiel dans ces secteurs<sup>19</sup>.

Le Canada, avantagé dans le domaine de la production et de la transformation des minéraux, s'est trouvé visé par les tarifs à droits progressifs prélevés sur les minéraux transformés. Ces tarifs demeurèrent supérieurs aux tarifs applicables aux produits manufacturés, les principaux pays industriels occidentaux prévoyant que leurs industries nationales de transformation de minéraux feraient face à un accroissement de la concurrence des importations sans toutefois bénéficier de l'augmentation compensatrice de leurs exportations. Autrement dit, on estimait que l'avantage concurrentiel des pays producteurs de minéraux comme le Canada était si important que l'activité des industries de transformation des pays importateurs de minéraux en souffrirait si l'on supprimait la protection.

Toutes les caractéristiques de la structure internationale des avantages concurrentiels se sont modifiées rapidement au cours des dernières années. Par conséquent, les changements actuels dans les échanges commerciaux tendent à imposer aux pays importateurs une charge beaucoup plus lourde pour s'adapter à la nouvelle situation. Ils suscitent également sur la scène politique de bien des nations une opposition bien plus sérieuse qu'auparavant. Pour les besoins de notre étude, nous retiendrons les trois grands changements suivants :

- le rattrapage technologique du Japon et de l'Europe occidentale qui remet en question l'ancienne suprématie des États-Unis en matière de technologie industrielle et d'innovation dans de nombreux secteurs;
- la croissance rapide des avantages concurrentiels de certains pays en développement dans de nombreux secteurs traditionnels de la fabrication et de la production en série;
- la « convergence industrielle » qui, dans certains grands pays industriels, a modifié le caractère traditionnel des avantages concurrentiels et transformé la base du commerce international.

Comme les conséquences sur les perspectives d'exportation du Canada du déplacement des avantages concurrentiels en faveur du Japon sont très semblables à celles qui résultent du déplacement de ces avantages en faveur de certains pays en développement, nous examinerons en même temps les conséquences des deux phénomènes après avoir discuté des caractéristiques qui leur sont propres.

De nombreux auteurs ont commenté la perte, par les États-Unis, de leur titre de chef mondial incontesté de la technologie et de l'innovation industrielles. L'Europe occidentale et le Japon ont réduit, pendant les années 1960, l'écart qui les en séparait grâce aux investissements directs étrangers des sociétés transnationales américaines, grâce également aux importations de techniques brevetées des États-Unis, et surtout, dans le cas du Japon, grâce à des mesures gouvernementales favorables. Depuis les années 1970, celui-ci a imposé de plus en plus son rythme à l'industrie mondiale, à l'aide des stratégies appliquées par son gouvernement en vue d'occuper la première place sur la scène internationale dans des secteurs d'avant-garde de la fabrication<sup>20</sup>. Le développement de l'industrie japonaise dans ces secteurs n'a pas encouragé la libéralisation des échanges commerciaux parce qu'il ne s'accompagnait pas d'un accroissement appréciable du commerce intra-sectoriel. L'avantage concurrentiel du Japon était tellement fort, et son marché intérieur, tellement protégé, que les industries de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord n'ont généralement pas bénéficié d'une augmentation des possibilités d'exportation susceptible de contrebalancer la menace que constituent les exportations japonaises pour leurs marchés intérieurs. Les effets régionaux et sectoriels considérables de l'avance japonaise ne font que renforcer le sentiment protectionniste actuel<sup>21</sup>.

En Amérique du Nord, le sentiment protectionniste à l'égard des importations japonaises est tempéré par des pressions contraires. Tant au Canada qu'aux États-Unis, les secteurs des matières premières sont très intéressés à accéder au marché japonais et « exercent des pressions contraires au désir de protectionnisme exprimé par les secteurs de la fabrication ». De telles pressions n'existent pas dans le cas des échanges commerciaux entre l'Europe et le Japon. Les exportations européennes de matières premières au Japon sont peu importantes. C'est pourquoi l'Europe a pris des mesures plus énergiques pour arrêter les importations japonaises<sup>22</sup>.

On trouve ensuite un petit nombre de nouveaux pays industriels (NPI) très concurrentiels, qui produisent et exportent des biens fabriqués en grande quantité et en série, exigeant une main-d'oeuvre peu spécialisée considérable par rapport aux capitaux et aux ressources naturelles exigés. Les industries textiles, du vêtement et de la chaussure comptent parmi les premiers secteurs touchés par la concurrence de ces nouveaux fabricants. Depuis, les NPI ont également acquis des avantages con-

currentiels dans les secteurs de l'acier, de la construction navale, des pièces d'automobile, des appareils électroniques de consommation courante et d'autres biens de consommation relativement simples. Pendant les années 1980, on prévoit un élargissement de la gamme des produits susceptibles d'être fabriqués d'une manière concurrentielle dans ces pays, grâce à la diffusion plus large de leur technologie, à l'augmentation des capitaux et à la qualification accrue de la main-d'oeuvre<sup>23</sup>.

Dans les pays industriels occidentaux, l'effet général du commerce avec les nouveaux partenaires sur l'emploi a probablement été nul, car l'accroissement des exportations de certains secteurs a neutralisé les pertes sous ce rapport dans les secteurs faisant concurrence aux importations en provenance de ces pays. Il importe, en outre, de relativiser cet effet. En 1977, les NPI ne fournissaient que 8,1 % de l'ensemble des importations de produits manufacturés de l'OCDE, et juste un peu plus de 1 % de la consommation totale de produits manufacturés de l'OCDE<sup>24</sup>. Bien que ces pourcentages aient certainement augmenté depuis 1977, il est manifeste que l'effet de la concurrence des NPI sur l'ensemble de la production et de l'emploi dans les industries manufacturières des pays industriels a été limité, surtout si l'on tient compte d'autres facteurs comme la récente récession et l'adoption de techniques permettant de diminuer la main-d'oeuvre. Néanmoins, le problème du chômage lié à la concurrence des nouveaux venus sur la scène industrielle internationale, dans certains secteurs, n'est pas négligeable. Les pertes d'emploi se concentrent dans les industries à coefficient élevé de main-d'oeuvre, et le faible niveau de qualification des travailleurs déplacés ne facilite pas la recherche d'un autre emploi. La concentration régionale des industries menacées accentue le caractère politique de la question, tandis que « l'entrée massive et rapide sur le marché, dans des conditions toujours mouvantes, de produits particuliers exportés par les NPI » sert à attirer l'attention sur le chômage qu'elle engendre<sup>25</sup>. Au Canada, une étude évalue le nombre d'emplois menacés par les pressions actuelles ou virtuelles de la concurrence des NPI à près d'un tiers de tous les emplois dans le secteur de la fabrication en 1980<sup>26</sup>.

Le Canada a subi fortement l'effet de ces déplacements des avantages concurrentiels dont ont bénéficié le Japon et les NPI. On observe, en effet, que les industries canadiennes font face à une forte concurrence de la part des Japonais dans divers secteurs très spécialisés de la fabrication, comme le matériel électronique et les automobiles, et à celle des NPI, dans une vaste gamme de secteurs à coefficient élevé de main-d'oeuvre, telles les industries textiles, du vêtement et de la chaussure. La concurrence des NPI constitue également une menace croissante d'autres secteurs importants de l'industrie canadienne, particulièrement celui des pièces d'automobiles. En outre, elle met en péril les exportations canadiennes de produits manufacturés à destination d'autres pays en développement; c'est le cas des machines et du matériel de transport,

« lesquels, il faut s'y attendre, auront à subir, dans un avenir plus lointain, la concurrence des exportations de certains pays en développement<sup>27</sup> ». Bien que certains exportateurs canadiens de produits manufacturés aient perdu la place qu'ils occupaient dans les marchés étrangers au profit des exportateurs du Japon et des NPI, l'importance du phénomène est limitée par le volume réduit des exportations canadiennes dans de nombreux secteurs où le Japon et les NPI dominent maintenant<sup>28</sup>. La perte directe la plus substantielle survenue à ce jour s'est produite à la fin des années 1970, lorsque les exportations canadiennes d'automobiles ont fortement souffert de l'exportation des voitures japonaises à destination des États-Unis. Toutefois, il pourrait s'agir d'une perte provisoire. Récemment, les exportations canadiennes se sont fortement raffermies à la suite de la baisse des prix de l'énergie et de la reprise de la demande aux États-Unis, alors même que la limitation volontaire des exportations, conclue entre les États-Unis et le Japon, a eu pour effet de restreindre les importations de voitures en provenance de ce dernier.

Il se peut que les conséquences les plus importantes du déplacement des avantages concurrentiels sur le commerce canadien d'exportation aient été indirectes. Les pressions protectionnistes, intensifiées par l'accroissement des importations en provenance du Japon et des NPI à destination des États-Unis et de l'Europe occidentale, ont dépassé leurs visées et touché les exportations canadiennes en concurrence sur ces marchés. Le cas de l'acier en est le meilleur exemple. Les barrières établies ou sollicitées pour protéger les producteurs américains contre la forte concurrence des importations en provenance des NPI, du Japon et de l'Europe occidentale, ont constitué aussi une sérieuse menace pour les exportations canadiennes. Un autre effet indirect s'est fait sentir sur les exportations canadiennes de matières premières nécessaires aux industries manufacturières menacées d'autres pays industriels. C'est encore l'acier qui en est la meilleure illustration : les exportations canadiennes de minerai de fer (destinées à la sidérurgie américaine) et de charbon (destinées à la sidérurgie japonaise) ont été limitées, respectivement, par la réduction et la faiblesse de la croissance de ces industries face à la concurrence des NPI. À une plus grande échelle, le déplacement, vers le Japon et les NPI, des avantages concurrentiels, a été l'une des causes les plus importantes de l'affaiblissement du libre-échange axé sur le GATT, les négociations multilatérales et la réglementation; il a donc eu des effets sur les perspectives générales de tous les secteurs de l'économie canadienne axés sur les exportations.

Il est à noter que le Canada n'a pas bénéficié autant que la plupart des pays de l'OCDE de la croissance récente des exportations de produits manufacturés à destination des NPI, permettant de neutraliser l'accroissement des importations. À cet égard, le Canada et les États-Unis sont les deux seuls principaux pays de l'OCDE à avoir subi,

pendant les années 1970, un *déficit* commercial croissant. L'augmentation des exportations de l'OCDE vers les NPI est venue surtout du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie<sup>29</sup>. Dans le cas du Canada, l'impossibilité d'augmenter les exportations au même rythme que les importations tient sans doute à la faiblesse des industries canadiennes sur la scène internationale, en général, et à celle des secteurs des biens d'équipement, en particulier. Ainsi, alors que l'excédent commercial du Canada avec le Japon, attribuable aux exportations de matières premières, exerce une pression considérable sur la limitation des importations nipponnes, il existe peu d'influences compensatrices de la même ampleur dans le commerce du Canada avec les NPI.

Le troisième type de déplacement survenu dans la structure internationale des avantages concurrentiels tient au phénomène de la « convergence industrielle », à savoir la « convergence récente dans les structures industrielles des principaux pays développés et des ressources qu'elles supposent<sup>30</sup> ». Le secteur des services y a pris partout de l'importance alors que l'agriculture, l'exploitation minière et la fabrication ont perdu du terrain. La tendance de la disponibilité générale des facteurs de production à devenir de plus en plus semblable est liée à la convergence des diverses structures industrielles. Le commerce et la spécialisation par secteur, l'accumulation rapide de capitaux, l'accélération des transferts internationaux de ressources financières et technologiques, la convergence des niveaux de spécialisation de la main-d'oeuvre et les politiques nationales d'expansion industrielle de nombreux gouvernements occidentaux ont contribué à réduire les différences dans les ressources nécessaires à la production, qu'il s'agisse du capital, de la main-d'oeuvre ou de la technologie, qui ont toujours servi de fondement aux avantages concurrentiels des pays industriels<sup>31</sup>. À certains égards, la ressemblance s'étend aux nouveaux partenaires; la mobilité internationale des capitaux et de la technologie a entraîné la concentration des avantages concurrentiels des pays industriels dans les secteurs qui dépendent du facteur beaucoup moins mobile de la main-d'oeuvre spécialisée<sup>32</sup>. De là une convergence vers des « activités de production faisant usage de la technologie de pointe<sup>33</sup> ».

La convergence industrielle a d'importantes conséquences pour le commerce international. « Si les structures industrielles et la disponibilité des ressources convergent, les gains unitaires tirés du commerce entre pays développés tendront à diminuer<sup>34</sup>. » Cela ne veut pas dire que des entreprises particulières ne continueront pas à tirer profit de l'exportation, celle-ci leur fournissant d'ailleurs un moyen important de réaliser des économies d'échelle, mais plutôt que la convergence du coût des facteurs dans différents pays réduit les gains, sur le plan du bien-être national ou global, procurés par les échanges internationaux. La convergence industrielle signifie également que « des changements peu importants dans les conditions qui déterminent le coût des produits

peuvent, à terme, entraîner des déplacements considérables dans le commerce, la production et l'emploi par secteur<sup>35</sup> ». C'est précisément ce genre de déplacements rapides des avantages concurrentiels qui donne naissance aux pressions protectionnistes les plus vigoureuses, celles précisément auxquelles le régime des échanges internationaux établi par le GATT peut le moins faire face. Par ailleurs, la convergence industrielle est également liée au commerce intra-sectoriel, lequel a facilité la libéralisation des échanges internationaux au cours de la période précédente en créant des incitations — le même secteur subissant la concurrence des importations tout en bénéficiant de possibilités d'exportation —, et encouragé la différenciation et la spécialisation de la production<sup>36</sup>.

La convergence industrielle a également eu pour effet d'animer la controverse au sujet du rôle des gouvernements. Leur intervention sélective peut facilement causer des déplacements mineurs des avantages concurrentiels de nature à entraîner des déplacements majeurs dans le commerce et l'emploi des pays industriels<sup>37</sup>. Le fait que, dans tous ces pays, l'intervention gouvernementale s'adresse principalement aux secteurs de la technologie de pointe rend cette question encore plus problématique et délicate sur le plan politique<sup>38</sup>. D'une façon plus générale, la diminution de l'importance des bases traditionnelles des avantages concurrentiels a accru le rôle du choix social et de l'organisation dans la détermination de l'évolution des échanges commerciaux. Les mesures prises par les gouvernements peuvent influencer sur l'accroissement des ressources humaines et technologiques sur lesquelles reposent les avantages concurrentiels. Par conséquent, « c'est la stratégie nationale, et non les ressources naturelles, qui constitue la clé de l'avantage concurrentiel<sup>39</sup> ». La convergence industrielle tend donc à rendre « désuète la distinction entre les politiques commerciales nationales et internationales » parce qu'un éventail énorme de mesures gouvernementales peut causer des déplacements mineurs des avantages concurrentiels susceptibles d'entraîner des déplacements majeurs dans les échanges commerciaux<sup>40</sup>.

Il est fort probable que l'évolution des échanges internationaux suscitera des pressions en faveur du protectionnisme dans des conditions de convergence industrielle. Pour faire face à cette nouvelle situation, il est manifeste qu'une politique intérieure plus claire, ayant des répercussions sur les transactions internationales, et que des directives ou des règlements relatifs à l'aide à accorder aux industries d'exportation et à l'adaptation s'imposent<sup>41</sup>. Les lignes directrices fournies par le GATT dans ces deux domaines ne tiennent pas compte de l'ampleur actuelle de l'intervention gouvernementale dans le secteur des échanges internationaux. En outre, les pays industriels présentent de fortes différences philosophiques et économiques qui les ont empêchés de parvenir à un accord à l'échelle internationale. Il est donc probable que les conflits et

le protectionnisme qui résultent de la tendance à la convergence industrielle continueront à s'intensifier.

Le problème de l'existence de conflits découlant de la politique d'expansion industrielle adoptée par les gouvernements est particulièrement réel au Canada, en raison des liens étroits de celui-ci avec les États-Unis. Les structures industrielles et les ambitions concernant leur évolution future sont comparables dans les deux pays, sauf en ce qui concerne leurs dimensions<sup>42</sup>. En outre, traditionnellement, et en raison des contraintes imposées par la petite taille et la structure de l'économie canadienne, la politique d'expansion industrielle du Canada implique en général un degré beaucoup plus élevé d'intervention gouvernementale que la politique américaine. Les États-Unis sont devenus de plus en plus opposés, du moins l'affirment-ils, à l'intervention gouvernementale dans l'activité du marché. C'est ce qui fait dire à un auteur, dans un ouvrage sur les relations commerciales canado-américaines, que :

l'intervention gouvernementale destinée à accroître la compétitivité des produits manufacturés canadiens sur les marchés étrangers sera presque certainement considérée comme un acte d'hostilité par le gouvernement américain, lequel essaie de réaliser les mêmes objectifs fondamentaux, mais à partir d'un marché intérieur beaucoup plus vaste et avec des interventions gouvernementales moins importantes pour assurer la compétitivité des prix sur le plan international<sup>43</sup>.

Le problème se complique du fait, d'une part, que les sociétés canadiennes doivent, dans de nombreux cas, exporter une partie de leur production afin de pouvoir réaliser le maximum d'économies d'échelle, et que d'autre part, les États-Unis constituent le marché étranger qui leur est le plus accessible. Les stimulants et les subventions du gouvernement canadien destinés à encourager des transactions efficaces à l'échelle mondiale peuvent donc, presque fatalement, être considérés comme des subventions à l'exportation, et les produits exportés, risquer d'être assujettis à des droits compensateurs ou autres mesures de rétorsion de la part des États-Unis<sup>44</sup>. Le gouvernement canadien estime qu'

il sera important, pendant les années 1980, de surveiller l'usage et la jurisprudence suivis aux États-Unis dans le domaine des droits compensateurs et de poursuivre nos efforts, tant dans le cadre de négociations bilatérales que dans celui du GATT, afin de limiter la mesure dans laquelle des droits compensateurs imposés par les États-Unis peuvent faire échec à nos politiques d'expansion industrielle et régionale<sup>45</sup>.

Un certain nombre de causes de prétendues subventions canadiennes à l'exportation, nécessitant l'application de droits compensateurs, ont été entendues aux États-Unis, mais leur résultat ne devrait pas être source d'alarme.

En 1973, des droits compensateurs ont été imposés sur les exportations vers les États-Unis de pneus fabriqués à l'usine Michelin, en

Nouvelle-Écosse, parce que l'on considérait que les fonds fédéraux et provinciaux affectés à l'expansion régionale qui avaient servi à la construction de l'usine constituaient des primes à l'exportation. Toutefois, pour tenir compte du fait que ces fonds ne visaient qu'à compenser les inconvénients de l'implantation en Nouvelle-Écosse plutôt qu'en Ontario, le taux des droits proprement dits n'était que d'environ 1 %. Ces droits n'ont pas semblé, d'ailleurs, avoir nui aux exportations de Michelin aux États-Unis<sup>46</sup>. Plus récemment, une importante association de producteurs de bois résineux des États-Unis a cherché à faire imposer des droits compensateurs sur ce qu'elle jugeait être des exportations de bois d'oeuvre subventionnées par le Canada. Toutefois, les autorités américaines ont, par la suite, décidé, après que le Canada eut exercé des pressions considérables en haut lieu, que bien que certains programmes canadiens fédéraux et provinciaux consistaient effectivement en des avantages aux exportateurs, la subvention était trop petite (moins de 0,5 % du prix de vente) pour justifier l'imposition de droits compensateurs<sup>47</sup>. Dans le même esprit, les États-Unis ont convenu, lors du Tokyo Round, du besoin de démontrer le préjudice causé aux fabricants autochtones avant d'imposer des droits compensateurs, réduisant ainsi la crainte que ces derniers ne soient appliqués sans discrimination<sup>48</sup>. Néanmoins, la menace de l'imposition de droits compensateurs ou d'autres mesures de rétorsion par les États-Unis est véritablement contraignante pour la politique canadienne d'expansion industrielle. La nécessité de lutter contre les démarches des industries américaines pour faire appliquer des droits compensateurs oblige l'industrie et le gouvernement canadiens à consacrer des sommes importantes à la défense des mesures prises par le Canada devant les tribunaux américains.

### *La lenteur de la croissance et l'importance du chômage*

Depuis le début des années 1970, la performance de l'économie mondiale s'est caractérisée par : a) une croissance structurelle plus lente comparativement à la vague de prospérité des années 1950 et 1960; b) une alternance imprévisible entre des périodes de récession et de faible croissance; c) l'incertitude et l'instabilité de nombreux paramètres économiques importants, notamment les taux d'intérêt, les taux de change et les prix de l'énergie; d) des taux de chômage élevés; e) une forte inflation jusqu'à tout récemment. Selon les prévisions, la plupart de ces conditions devraient se maintenir à moyen terme. Personne ne s'attend à un retour prochain des taux rapides et continus de croissance économique des décennies précédentes. Nous ne nous attarderons pas sur les causes de la piètre performance de l'économie mondiale — même les économistes n'ont pas réussi à s'entendre sur cette question, ce qui constitue en soi un facteur empêchant l'adoption d'une nouvelle politique susceptible de résoudre le problème —, mais nous insisterons

plutôt sur ses conséquences politiques pour le commerce international.

La libéralisation du commerce international pendant les années 1950 et 1960 a pu se réaliser grâce à la « prospérité formidable de toutes les principales économies nationales<sup>49</sup> ». Elle est attribuable en grande partie à la croissance économique (laquelle a créé des emplois dans des secteurs nouveaux et en expansion pour les travailleurs déplacés par la concurrence des importations) aux changements technologiques et à l'évolution de la demande. La création de ces nouveaux emplois a facilité le processus d'adaptation structurelle et réduit les pressions en vue de protéger les emplois. Inversement, la récente période de croissance, lente, inégale, et qui s'est accompagnée, dans la plupart des pays de l'OCDE, d'investissements de capitaux peu considérables et irréguliers, a rendu l'adaptation plus difficile. Une croissance faible et incertaine signifie que les secteurs moins favorisés font face à une réduction de leur activité plutôt qu'à une simple stagnation, et qu'il se crée moins de possibilités d'emploi dans d'autres secteurs pour la main-d'oeuvre et les capitaux déplacés par la concurrence des importations, les changements technologiques et la diminution de la demande<sup>50</sup>. Les problèmes économiques nationaux de chômage qui découlent de cette situation tendent à toucher également l'économie internationale, car les gouvernements et le public cherchent à préserver les emplois existants, et à trouver des boucs émissaires pour leurs problèmes intérieurs<sup>51</sup>. Le lien entre la lenteur de la croissance économique et l'expansion du protectionnisme a été mis en lumière au début des années 1980. « Une désinflation plus rapide que prévu », engendrée par les politiques macro-économiques des principaux pays industriels, « qui s'est manifestée à l'intérieur par la baisse de la production et la hausse du chômage, a agi *systématiquement* en donnant naissance à des mesures protectionnistes nouvelles et renouvelées », et à une foule d'autres problèmes économiques internationaux<sup>52</sup>.

Le lien entre la lenteur de la croissance économique et l'expansion du protectionnisme est également manifeste dans le communiqué final du sommet de Williamsburg sur la reprise économique signé par les chefs des sept plus grands pays industriels en juin 1983, lesquels se sont engagés à « renverser [le protectionnisme] en détruisant les obstacles au libre-échange », et ce, uniquement à mesure que progressera la reprise<sup>53</sup>. Cette position contredit dans une certaine mesure celle du Secrétariat du GATT, qui soutient que la libéralisation des échanges internationaux était en grande partie responsable de la prospérité des années 1950 et 1960, et non pas attribuable à celle-ci, et que l'ampleur actuelle du protectionnisme est l'un des principaux obstacles à une reprise économique normale<sup>54</sup>. Le libre-échange a indubitablement contribué à la prospérité des décennies précédentes, mais il est également certain que si l'on tient compte des réalités de la politique intérieure des principaux partenaires commerciaux, les pressions en faveur du protec-

tionnisme et les obstacles au commerce ne diminueront qu'à la condition d'une reprise économique effective dans ces pays.

L'écart énorme qui existe entre les taux de croissance économique des pays industriels occidentaux menace également d'intensifier les pressions en faveur du protectionnisme<sup>55</sup>. La plupart des pays de l'Europe occidentale sont sortis de la récession de 1981-1982 bien plus lentement que les États-Unis, le Canada et le Japon. Si la croissance demeure lente, et le chômage élevé, les pressions sur les gouvernements européens pour qu'ils défendent les emplois existants en restreignant les importations se poursuivront. De ce côté-ci de l'Atlantique, la surévaluation du dollar américain et la forte reprise aux États-Unis ont alimenté la demande croissante d'importations, tandis que la demande d'exportations s'est affaiblie par la surévaluation du dollar, la lenteur de la croissance en Europe et ailleurs, et les problèmes relatifs à la balance des paiements et à l'endettement de nombreux pays en développement. En conséquence, les États-Unis ont accumulé des déficits commerciaux records au cours des deux dernières années. Ces déficits, combinés aux pressions exercées actuellement par les industries menacées par la concurrence des importations, pourraient entraîner à nouveau l'érection de barrières protectionnistes. À cet effet, l'imposition par le président Nixon d'une surtaxe provisoire de 10 % sur les importations, en 1971, pourrait servir de précédent. Cette surtaxe était l'une des mesures destinées à réduire le déficit croissant de la balance des paiements américaine dans un contexte de dollar surévalué. Il est intéressant de noter que le Canada a essayé, sans succès, d'être exempté de cette surtaxe, même si cette mesure visait surtout les partenaires commerciaux européens des États-Unis<sup>56</sup>.

### ***L'accroissement du pouvoir politique des fabricants autochtones***

Les fabricants qui font face dans leur pays à la menace de la concurrence des importations ont de plus en plus la chance de voir leurs demandes de protection satisfaites par leurs gouvernements. Nous examinerons d'abord certaines caractéristiques et tendances qui influencent les pays industriels en général et, ensuite, certains problèmes particuliers qui se posent aux États-Unis et dans la Communauté économique européenne : deux marchés intéressant spécialement les exportateurs canadiens.

C'est peut-être par la façon dont sont répartis le coût et les avantages du libre-échange qu'on peut expliquer l'influence politique des groupements prônant le protectionnisme. Le coût en est en général assumé par les industries qui subissent la concurrence des importations, tandis que les avantages tendent à se répartir largement sous forme d'amélioration du bien-être d'un très grand nombre de consommateurs et de la performance de l'ensemble de l'économie. Les secteurs en concurrence avec

les importations sont fatalement bien plus disposés et aptes à mobiliser leurs partisans pour s'opposer au libre-échange que ne le sont les nombreux bénéficiaires à se prononcer en faveur de celui-ci. L'inverse est également vrai. Les groupes à qui des mesures particulières de protection pourraient profiter sont bien plus désireux et susceptibles de mobiliser leurs forces en faveur de l'application de ces mesures que les perdants éventuels, soit les consommateurs, ne le sont pour s'opposer à l'imposition de telles mesures. Ce parti pris contre la libéralisation des échanges internationaux est à la fois reflété et accentué par une prise de position qui se manifeste dans les lois régissant la politique commerciale intérieure, et dans les formalités administratives qui favorisent les industries menacées par les importations. Tous les pays fournissent aux industries qui font face à la concurrence des importations d'importants moyens officiels et officieux de faire valoir leur point de vue. En revanche, dans la plupart des cas, ils ne prennent aucune disposition en vue de tenir compte des intérêts de la population, c'est-à-dire la masse des consommateurs, qui profite des importations en question<sup>57</sup>.

L'influence politique des industries autochtones qui subissent la concurrence des importations s'explique également, ces dernières années, par le fait que, dans la plupart des pays industriels, cette concurrence s'est fait sentir d'une façon disproportionnée dans des secteurs caractérisés par l'emploi d'un grand nombre de travailleurs syndiqués. Cela est particulièrement vrai des industries utilisant une main-d'oeuvre considérable, établies en Amérique du Nord et en Europe occidentale, qui font face à la concurrence du Japon et des NPI. Ces industries possèdent un pouvoir politique considérable parce qu'elles sont en général concentrées régionalement, parce que de nombreux emplois sont en jeu et parce que la présence de syndicats facilite la mobilisation des forces protectionnistes<sup>58</sup>. Le Canada pourrait souffrir des conséquences de cet état de fait, même si ses exportations ne font pas directement concurrence en général, à celles du Japon et des nouveaux pays industriels. Le meilleur exemple a trait au secteur extrêmement important de l'automobile. La législation sur le « contenu national » proposée au Congrès des États-Unis afin de protéger l'industrie américaine de l'automobile contre les importations nippones aurait, si elle avait été appliquée au Canada ainsi que le réclamaient certains de ses partisans, entravé les exportations massives de voitures et de pièces du Canada vers les États-Unis.

De nombreux observateurs prétendent également que l'effet des mesures protectionnistes antérieures est d'accroître la probabilité que les demandes des groupements intéressés soient satisfaites par les dirigeants politiques. Autrement dit, « la protection tend à se répandre d'une industrie à l'autre », en particulier grâce à « la création de précédents politiques donnant aux autres industries le droit de réclamer un

traitement égal<sup>59</sup> ». Il ne faudrait toutefois pas exagérer l'incidence d'un tel effet.

Dans un pays, les demandes de protection fondées sur l'uniformité des décisions gouvernementales ne constituent qu'une des nombreuses variables qui influencent la position d'une industrie. Presque toutes les recherches empiriques indiquent que d'autres facteurs, comme la taille, le niveau d'emploi, la concentration géographique et l'organisation politique sont bien plus importants<sup>60</sup>.

Les fabricants des États-Unis, pays qui constitue le plus important débouché pour les produits du Canada, ont réussi, au cours des dernières années, à faire adopter des mesures protectionnistes les favorisant, malgré l'engagement pris par les gouvernements successifs de libéraliser les échanges internationaux. Cette situation est en grande partie attribuable au rôle important que joue le Congrès dans l'élaboration de la politique commerciale américaine. Celui-ci tend, en effet, à « être plus sensible aux pressions des groupements intéressés que ne le sont le président et le secrétaire d'État », parce que ses membres se doivent de veiller aux intérêts économiques particuliers de leur circonscription électorale<sup>61</sup>. Par le passé, le gouvernement américain a souvent pu invoquer l'idéologie économique libérale et anticommuniste pour venir à bout des mouvements protectionnistes et faire taire leurs représentants au Congrès<sup>62</sup>. Ces appels n'ont plus le même effet qu'avant, car les membres du Congrès sont désillusionnés par ce qu'ils considèrent comme la réticence des partenaires commerciaux des États-Unis en Europe occidentale, au Japon et au Canada à accorder aux exportateurs américains des concessions comparables à celles faites par les États-Unis<sup>63</sup>. L'attitude des syndicats a été un autre facteur important de la progression des tendances protectionnistes au sein du Congrès. À la suite de l'extension de la concurrence des importations, « la majeure partie du mouvement syndical américain est devenue protectionniste, mettant fin à une longue tradition de soutien de la théorie libre-échangiste<sup>64</sup> ». À mesure que les syndicats se rallient à la cause du protectionnisme, leur plus proche allié politique, le Parti démocrate, en fait autant<sup>65</sup>. Pressée à la fois par les industries intéressées et par le Congrès, « l'Administration Reagan a adopté plus de mesures restrictives au cours des deux dernières années que toute autre administration depuis les années 1930<sup>66</sup> ». Les secteurs visés par ces mesures comprennent l'acier, les téléviseurs couleur, les automobiles et les produits électroniques de consommation courante.

Au sein de la Communauté économique européenne (CEE), les pressions politiques nationales en faveur du protectionnisme qui intéressent le plus les exportateurs canadiens sont exercées par les agriculteurs. Les groupes de pression représentant ces derniers sont particulièrement efficaces car ils ont réussi à obtenir une aide généreuse pour le maintien

des prix intérieurs, des barrières contre la concurrence étrangère et des subventions à l'exportation pour l'excédent de leur production. Cette situation peut s'expliquer de plusieurs façons. Le poids électoral des agriculteurs et des régions agricoles est très important dans un certain nombre de pays membres de la CEE, particulièrement la France. La Politique agricole commune est le pivot de la CEE sur lequel repose l'espoir de l'intégration européenne, et les associations représentant les intérêts des agriculteurs ont maîtrisé l'art d'exercer des pressions, car on y est bien conscient que le maintien de leur prospérité dépend entièrement des politiques de la CEE.

### *L'évolution des relations politiques en matière de sécurité*

La crainte de l'expansionnisme soviétique et celle, qui s'y rattache, de voir les partis communistes dominer la scène politique de certains pays d'Europe occidentale comptent parmi les facteurs les plus importants qui ont favorisé le libre-échange entre pays industriels occidentaux pendant l'après-guerre et ce, de nombreuses manières. Tout d'abord, dans beaucoup de pays, particulièrement aux États-Unis, on a pensé que la réduction des barrières commerciales entraînerait la prospérité et que grâce à cette dernière l'attrait des partis communistes tomberait de soi, ce qui permettrait finalement aux pays libres de participer davantage à la lutte contre le péril rouge. Sur la base de ce raisonnement, le gouvernement américain a entrepris d'abaisser ses barrières dans le cadre du GATT et d'inciter les autres pays à suivre son exemple au fur et à mesure qu'ils se remettraient de la guerre<sup>67</sup>. De nombreux dirigeants occidentaux estimaient aussi que la libéralisation des échanges internationaux favoriserait l'établissement de relations pacifiques entre leurs pays de nature à assurer leur sécurité commune. Grâce au libre-échange, chacun dépendrait tellement de ses partenaires commerciaux pour assurer son bien-être économique que tous les gouvernements veilleraient à ce que les discussions politiques relatives à la sécurité ne prennent une ampleur telle qu'elles minent ces relations. La paternité de cette analyse est souvent attribuée à Cordell Hull, qui fut secrétaire d'État américain pendant la guerre.

Les États-Unis étaient tellement préoccupés par la menace soviétique, surtout pendant les deux décennies qui ont suivi la guerre, qu'ils étaient disposés à échanger l'accès à leur marché contre la collaboration des pays étrangers en matière de sécurité. Cette mesure était extrêmement importante car le marché américain représentait un débouché essentiel pour les exportations de la plupart des pays occidentaux, et en particulier du Canada. L'ambassadeur canadien aux États-Unis, Hume Wrong, écrivait, en avril 1948, combien l'intensification de la guerre froide accroissait la possibilité d'une collaboration canado-américaine favorisant « les intérêts communs des deux pays (principalement les

intérêts politiques des États-Unis et l'intérêt économique du Canada)<sup>68</sup> ». Les diplomates canadiens réussissaient à obtenir du gouvernement américain des exemptions qui leur permettaient d'échapper au protectionnisme en invoquant le rôle du Canada en tant qu'allié fidèle des États-Unis dans la guerre froide<sup>69</sup>.

Toutefois, depuis la fin des années 1960, on a assisté non seulement à un affaiblissement très réel de la crainte que les partis communistes prennent le pouvoir en Europe occidentale et au Japon, à la faveur d'une conjoncture défavorable mais aussi à une réduction, jusqu'à une date très récente, des tensions dans les relations entre l'Est et l'Ouest et de la crainte d'un conflit armé entre les forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et celles du Pacte de Varsovie. Ces facteurs ont réduit la portée de l'ancien engagement à l'égard de la libéralisation des échanges internationaux<sup>70</sup>. Le changement a été plus sensible aux États-Unis, autrefois le plus ardent défenseur de la libéralisation du commerce en tant qu'outil de consolidation des objectifs politiques de sécurité, et il a eu un effet direct sur la capacité du Canada d'atteindre les objectifs de sa politique économique internationale pendant les années 1960 et 1970. D'après un auteur canadien, « l'appui calculé d'Ottawa à l'égard des sanctions imposées par Washington contre l'Iran par mesure de représailles contre la prise de l'ambassade américaine n'ont pas permis d'obtenir l'accord désiré du Sénat sur le traité concernant la délimitation des zones de pêche et des limites maritimes ». De même, l'appui accordé à la politique américaine en Amérique centrale n'a guère réussi à faire taire les critiques américaines contre l'Agence d'examen de l'investissement étranger et le Programme énergétique national, au début des années 1980<sup>71</sup>. Les États-Unis ne semblent plus aussi disposés à échanger des concessions économiques, notamment sur la question de l'accès au marché américain, contre des concessions politiques en matière de sécurité avec le Canada ou d'autres alliés occidentaux.

Bien qu'il se soit incontestablement produit un effritement des principes politiques de sécurité qui avaient servi de base à la libéralisation des échanges commerciaux dans les pays industriels occidentaux, on peut affirmer que ces principes jouent encore un rôle. La plupart des gouvernements occidentaux reconnaissent qu'il existe de bonnes raisons politiques de favoriser l'établissement de relations économiques entre leurs pays et d'encourager la libéralisation comme moyen d'atteindre cet objectif. En outre, de nombreux dirigeants politiques considèrent que le libre-échange entre les pays occidentaux est un moyen d'unir ces pays face à la menace du bloc soviétique, et qu'il distingue le monde libre du régime soviétique, oppressif et totalitaire. Bien que les pays occidentaux restent fidèles à ces principes, leur conviction s'est affaiblie pendant les deux dernières décennies et, si cette tendance se poursuit, le mouvement en faveur de la libéralisation des échanges pourrait également y être en perte de vitesse.

## *La faiblesse du leadership international*

Le leadership des États-Unis a été essentiel à la libéralisation des échanges internationaux pendant les deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Grâce à leur énorme puissance économique et militaire, ils ont pu persuader d'autres pays d'accepter les arrangements économiques qu'ils préconisaient. Les pays qui cherchaient à tirer profit de l'aide américaine à la reconstruction et de l'accès à leur immense marché, ainsi qu'à bénéficier de leur défense militaire n'avaient guère d'autre choix que d'appuyer les propositions américaines en faveur d'un régime international de libre-échange. La force et l'isolement relatif de l'économie américaine, le commerce extérieur y ayant joué dans l'ensemble un rôle secondaire pendant les années 1940 et 1950, ont permis aux États-Unis d'aider à financer la reconstruction de leurs partenaires commerciaux européens et japonais, et de faire « des concessions tarifaires généreuses pendant les premières séries de négociations du GATT afin d'amener des réductions tarifaires multilatérales et d'y faire participer plus d'États<sup>72</sup> ».

Les États-Unis ont pu absorber les frais de l'ouverture d'une partie de leur marché intérieur à la concurrence étrangère. Le Japon a maintenu ses barrières contre les produits américains, tandis que la jeune CEE érigeait les siennes pour faire obstacle aux exportations américaines. De plus, les préoccupations des États-Unis en matière de sécurité visant à renforcer l'Europe occidentale et le Japon contre l'expansion soviétique et la subversion communiste, ainsi que l'intérêt économique qu'il y avait à permettre à leurs industries de pénétrer sur les marchés internationaux ont incité les dirigeants américains à assumer les frais de l'aide destinée à la reconstruction et ceux de la réduction des tarifs<sup>73</sup>.

Ces conditions, qui ont permis aux Américains de diriger un régime international de libre-échange, se sont considérablement modifiées au cours des deux dernières décennies. Quelques-uns des facteurs qui sont intervenus dans la diminution relative de l'hégémonie américaine ont déjà été discutés. Malgré l'inquiétude manifestée récemment aux États-Unis à l'égard de la croissance de la puissance militaire soviétique, l'intérêt des Américains dans un régime économique de libre-échange destiné à renforcer l'Europe occidentale et le Japon pour contrer la menace soviétique a diminué à mesure que se modifiait leur perception de la menace soviétique et que progressait la reconstruction des économies européenne et nipponne. Depuis les années 1960, l'économie américaine s'est mise à dépendre beaucoup plus du commerce international, et elle a perdu sa suprématie dans de nombreux domaines<sup>74</sup>. De plus en plus de secteurs y sont menacés par la concurrence étrangère, notamment celle du Japon et des nouveaux pays industriels, sans pourtant connaître d'augmentations compensatrices des exportations.

L'accroissement de la concurrence s'est produit à un moment où l'économie intérieure souffrait d'une croissance lente, d'une forte inflation et d'un chômage élevé, de crises successives de l'énergie et de divers autres bouleversements. Ces changements ont fait naître des pressions protectionnistes beaucoup plus fortes<sup>75</sup>. En même temps, « l'absence de progrès des échanges multilatéraux dans des secteurs où les États-Unis gardent un net avantage comparatif », comme les services et l'agriculture, a empêché l'expansion des exportations américaines<sup>76</sup>. En conséquence, les Américains et leurs chefs politiques sont maintenant peu disposés à appuyer la libéralisation des échanges internationaux à moins que leurs principaux partenaires commerciaux ne fassent des concessions qui les favoriseraient à leur tour<sup>77</sup>.

En d'autres termes, les États-Unis ne sont plus disposés ni aptes à prendre unilatéralement la direction d'un régime international de libre-échange, ni à en payer le prix. Cela ne signifie pas, comme certains l'ont prétendu, que le régime se dégradera fatalement. Tant qu'existe ce qu'un analyste a appelé une « conformité d'objectifs sociaux chez les principales puissances économiques », c'est-à-dire tant que ces dernières considéreront qu'un régime commercial international relativement ouvert satisfait leurs intérêts particuliers et communs, il n'y a aucune raison de croire que le régime va s'effondrer, même si ses instruments et ses caractéristiques seront amenés à changer pour refléter l'évolution de la conjoncture<sup>78</sup>.

Il est nécessaire que les principaux pays industriels apprennent à unir leurs efforts pour fournir la direction et la force d'impulsion que les États-Unis, à eux seuls, ne sont plus aptes ni disposés à fournir. Le Tokyo Round, mené dans le cadre du GATT, prouve toutefois, malgré ses limites, que des progrès peuvent être accomplis par la négociation, au sein des principaux pays industriels, lorsque chacun y met du sien, même dans une conjoncture économique difficile<sup>79</sup>. En outre, les observateurs de l'économie politique internationale s'entendent de plus en plus pour dire que les pays industriels doivent également coordonner leur activité dans d'autres secteurs de la politique économique afin que l'économie mondiale fonctionne suffisamment bien pour permettre le maintien et l'expansion du libre-échange<sup>80</sup>. L'interdépendance de l'économie internationale est devenue si grande que les interventions de type macro-économique que l'on jugeait auparavant comme devant être purement intérieures doivent maintenant aussi être considérées du point de vue de leurs conséquences internationales. Elles doivent également être coordonnées à l'échelle internationale pour ne pas mener à des actions contradictoires<sup>81</sup>. Par exemple, l'application simultanée, en 1981, de mesures monétaires et fiscales de désinflation dans tous les principaux pays industriels a eu des répercussions beaucoup plus importantes que prévu sur l'inflation, l'activité économique et la croissance, simplement

parce que l'adoption de mesures semblables prises ailleurs a servi à renforcer leurs effets.

Le conflit entre la politique fiscale expansionniste, appliquée en ce moment aux États-Unis, et les politiques de compression des dépenses suivies dans la plupart des pays d'Europe occidentale a entraîné un sérieux désaccord sur la scène internationale en raison de la différence des taux de croissance, du niveau élevé des taux d'intérêt américains ainsi que de la fluctuation et du caractère inadéquat des taux de change. Ainsi que l'a écrit Sylvia Ostry, « il existe [...] en raison de la force et de l'étendue des relations économiques dans le monde, une disparité entre les instruments et les objectifs des politiques ». Les gouvernements nationaux agissant d'une manière indépendante ne peuvent pas réaliser leurs objectifs nationaux; « il faut établir des mesures de consultation et de collaboration bien plus systématiques que celles qui existent pour l'instant<sup>82</sup> ».

La coordination internationale des interventions de politique intérieure doit également se faire au niveau micro-économique des mesures d'adaptation. Celles appliquées par un gouvernement pour aider les industries nationales à s'adapter au progrès technique ou au déplacement des avantages comparatifs sur la scène internationale peuvent être facilement mises en échec par les mesures prises par d'autres gouvernements. Par exemple, l'imposition de droits compensateurs par un pays importateur peut neutraliser l'application, par un pays exportateur, de subventions destinées à faciliter le passage à la fabrication de nouvelles gammes de produits. Que la concurrence des importations entraîne des mesures protectionnistes, cela dépend souvent de la faculté d'adaptation de la main-d'oeuvre et des capitaux à l'extérieur du secteur qui subit cette concurrence; c'est pourquoi les mesures qui favorisent une adaptation quelconque devraient être « sanctionnées » à l'échelle internationale<sup>83</sup>.

Les principaux pays industriels doivent faire preuve d'un leadership international dans tous ces domaines, soit pour maintenir et étendre le libre-échange, soit pour coordonner les interventions de portée macro et micro-économique des politiques intérieures qui ont d'importantes ramifications sur le plan international. Toutefois, il est difficile de voir comment les États-Unis, la CEE et le Japon pourront, dans un avenir prévisible, réussir à s'entendre suffisamment bien pour prendre les mesures nécessaires.

L'obstacle le plus difficile à surmonter pour arriver à un accord et prendre les mesures qui s'imposent est peut-être la divergence d'opinions concernant le rôle souhaité de l'intervention gouvernementale dans l'économie. Les États-Unis, en particulier sous l'Administration Reagan, préfèrent limiter cette intervention à des mesures indirectes destinées à assurer un meilleur fonctionnement des marchés. Selon eux, un marché fonctionnant librement assurera, grâce à une direction invisible, le plus grand bien-être possible des individus et de la société. À

l'autre extrême, la France et le Japon sont d'avis qu'une importante intervention directe et indirecte du gouvernement est nécessaire pour créer des avantages concurrentiels nationaux dans certains secteurs industriels, et pour réaliser d'autres objectifs économiques, sociaux et politiques. La position des autres pays industriels se situe entre ces deux extrêmes. Ces divergences portent sur des questions concrètes comme les taux de change, les prix de l'énergie et l'adaptation industrielle<sup>84</sup>. Les différences d'opinion entre les gouvernements occidentaux au sujet du rôle que doit jouer le gouvernement dans l'économie sont peut-être plus apparentes en paroles qu'en actes, mais elles reflètent vraiment la « confusion croissante » qui règne parmi les dirigeants des pays industriels occidentaux<sup>85</sup>.

Le deuxième facteur important qui empêche les pays industriels d'arriver à un accord sur l'orientation du commerce est l'« érosion de la souveraineté nationale » dont sont touchés tous ces pays, et qui est la conséquence de l'interdépendance économique internationale<sup>86</sup>. Un leadership international coordonné exigerait de chacun des principaux pays industriels une limitation relative de sa propre liberté d'action en contrepartie des avantages devant découler de l'exercice d'une influence quelconque sur la politique intérieure de ses partenaires. Il est probable qu'ils répugnent à accepter de telles contraintes car ils s'efforcent tous, pour l'instant, de conjurer leur propre instabilité économique et leur perte d'autonomie dans la formulation de la politique commerciale attribuables justement aux opérations internationales.

Un autre facteur important, qui empêche à l'heure actuelle les principaux pays industriels de s'entendre sur l'orientation et la coordination de l'économie internationale, est leur tendance à être « absorbés par leurs propres tensions internes d'ordre économique et social<sup>87</sup> ». Ceci est particulièrement vrai de la CEE. Les dirigeants européens luttent encore pour réaliser le rêve de l'unité européenne face à une conjoncture nationale et internationale difficile. La priorité qu'ils accordent aux questions intra-européennes les rend peu disposés à accepter des « contraintes internationales pouvant exercer des tensions trop fortes sur l'équilibre délicat de la CEE<sup>88</sup> ». En Europe même, beaucoup estiment que « sans un effort de renouvellement et d'imagination à l'égard de la coopération européenne [...] il y aura peu d'espoir d'établir des relations satisfaisantes et stables entre les démocraties industrielles<sup>89</sup> ». Toutefois, comme l'écrit un correspondant du *Financial Times* de Londres, à la veille de l'échec du sommet de la CEE à Bruxelles, en mars 1984, « le sentiment croissant de crise interne [au sein de la CEE] absorbera des énergies qui pourraient, autrement, être consacrées aux questions économiques et politiques générales<sup>90</sup> ».

Enfin, la nature des problèmes auxquels fait face le commerce international n'a pas favorisé la coordination des intérêts. La réaction d'urgence internationale face à la crise d'endettement survenue au cours

de l'été de 1982 a été déclenchée par l'ampleur des difficultés rencontrées par les pays en développement dans le remboursement des prêts qui leur avaient été consentis.

Par contre, la menace la plus sérieuse pour le commerce international vient de la lente érosion du libre-échange et du renforcement progressif de la résistance intérieure profonde contre l'adaptation structurelle. Un mouvement aussi lent et aussi peu spectaculaire risque de ne jamais faire naître la crainte voulue pour passer à l'action avant qu'il ne soit trop tard<sup>91</sup>. Les dangers d'un tel effritement pour le Canada sont évidents.

### *Les lacunes du cadre de négociations du GATT*

Le Canada a toujours été un ardent défenseur du régime commercial international multilatéral et réglementé, tel que défini par le GATT. On estime que ce régime offre les meilleures chances de réduire les obstacles qui entravent les exportations canadiennes et que, pour un petit pays comme le Canada, dans un monde dominé par de grandes nations et des blocs commerciaux influents, il comporte des avantages par rapport à une entente bilatérale entre pays d'inégale puissance<sup>92</sup>. Le pouvoir de négociation du Canada est plus grand dans le cadre de négociations multilatérales que dans celui de négociations bilatérales avec un partenaire plus puissant que lui parce qu'il peut « accroître sa force individuelle en s'alliant à d'autres États ayant des intérêts semblables<sup>93</sup> ». Les règles et normes internationales appuyées par une assemblée multilatérale imposent aux pays les plus puissants des contraintes dépassant les mesures de rétorsion que le Canada pourrait exercer<sup>94</sup>.

Le principe de la nation la plus favorisée (NPF), qui fait partie intégrante du GATT, peut également profiter au Canada. Il permet à ce dernier de bénéficier de réductions tarifaires négociées par d'autres pays sans qu'il ait à offrir des concessions réciproques, car les avantages concédés par un membre du GATT à un autre doivent, dans la plupart des cas, être également accordés à tous. Par conséquent, le Canada a eu tendance à obtenir plus d'avantages du point de vue de l'accès aux marchés d'autres pays que de désavantages découlant de concessions faites sur le plan de la protection des industries nationales. Par exemple, pendant le Kennedy Round, mené au milieu des années 1960 dans le cadre du GATT, le Canada a bénéficié des réductions linéaires de tarifs négociées surtout entre les États-Unis et la CEE sans avoir à offrir de concessions similaires<sup>95</sup>. Même pendant les années 1970 et 1980, le Canada a profité de concessions faites par le Japon sur les barrières à l'importation, à la suite des pressions exercées par les États-Unis et la CEE, concessions que le Canada n'aurait jamais pu obtenir au terme de négociations bilatérales en raison de l'important excédent commercial du Canada portant sur ses échanges avec le Japon<sup>96</sup>.

Toutefois, on a peut-être exagéré les avantages des négociations multilatérales pour le Canada. Le pouvoir au sein du GATT est surtout lié à la taille des marchés intérieurs dont l'accès peut être facilité dans le cadre de négociations commerciales<sup>97</sup>. Toutes les séries de négociations du GATT ont été dominées par les grands pays, tandis que les petits éprouvaient des difficultés à négocier les réductions des obstacles au commerce qui les intéressaient<sup>98</sup>. En conséquence, bien que le Canada ait obtenu un accès accru aux marchés étrangers, négocié par d'autres et étendu à lui en vertu du principe de la NPF, souvent cet accès ne touchait pas les produits d'exportation qui intéressaient tout particulièrement le Canada. Le Canada a donc été maintes fois incapable de négocier des réductions sur les produits touchés par des barrières tarifaires présentant le plus grand intérêt pour ses exportateurs. Par exemple, en vertu du principe de la NPF, les réductions récentes des barrières commerciales consenties par le Japon pour répondre aux pressions exercées par les États-Unis et la CEE sont également accordées au Canada. Pourtant, le Canada ne peut espérer tirer beaucoup de profit de ces réductions, car les catégories de produits visées sont celles pour lesquelles les États-Unis et la CEE avaient décidé d'accroître leurs exportations. Ces catégories présentent peu d'intérêt pour les exportateurs canadiens. Inversement, le Canada n'a pu obtenir de concessions du Japon dans les domaines qui l'intéressaient, en particulier dans celui de la transformation des matières premières<sup>99</sup>.

La principale institution du régime des échanges multilatéraux, c'est-à-dire le GATT, souffre également de certains problèmes découlant de sa structure institutionnelle et de ses modalités de négociation, lesquelles tendent à réduire son utilité pour les exportateurs canadiens. Avant tout, les règlements du GATT sont extrêmement difficiles à modifier pour tenir compte de l'évolution des problèmes et des échanges commerciaux. « Son mécanisme de modification est lourd », tandis que « les modalités de vote ne sont pas souples et se prêtent à des abus<sup>100</sup>. » Cela n'incite pas les pays à venir y discuter de leurs problèmes, et favorise la prolifération d'accords bilatéraux spéciaux ou multilatéraux entre un petit nombre de partenaires, violant souvent les règlements et les principes du GATT.

Certains principes et mécanismes du GATT, qui ont joué un rôle essentiel dans ses succès antérieurs, constituent maintenant un obstacle à la réalisation de nouveaux progrès. Le principe de la réciprocité voulant « qu'un pays bénéficiant de l'abaissement des barrières tarifaires par un autre pays prenne des mesures correspondantes, si possible de portée équivalente<sup>101</sup> » était nécessaire pour rendre les concessions négociées dans le cadre du GATT acceptables du point de vue de la politique intérieure du pays concerné. Par ailleurs, il a empêché la discussion des changements à apporter aux règlements, parce qu'aucun

gouvernement ne tient à payer ces réformes par des concessions commerciales et que, par conséquent, personne ne prendra l'initiative de les réclamer<sup>102</sup>.

La nouvelle méthode qui consiste à entreprendre des séries de négociations multilatérales intensives, comme le Kennedy Round et le Tokyo Round, a permis au GATT de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la libéralisation des échanges commerciaux. En outre, pendant le cours de ces négociations, les pays participants ne pouvaient adopter de nouvelles mesures protectionnistes de crainte que ces dernières ne nuisent à leur position dans les discussions commerciales multilatérales. Ces séries de négociations ont également permis de mobiliser et de rallier des forces nationales, habituellement dispersées, qui étaient favorables à la libéralisation des échanges commerciaux dans les principaux pays industriels, ce qui a placé les gouvernements dans une position plus favorable pour résister aux revendications de caractère protectionniste<sup>103</sup>. En revanche, le mécanisme des négociations multilatérales de grande envergure peut être extrêmement lent et lourd. En plus d'inciter les pays à utiliser le principe de la réciprocité, ces négociations les encouragent à garder en réserve des atouts sous la forme de tarifs et de barrières non tarifaires (BNT) qui peuvent être échangés contre des concessions faites par d'autres pays pour l'ensemble des questions à négocier.

Cette tendance à attendre l'ouverture des grandes négociations avant de faire des concessions « a retardé la discussion de questions même relativement simples pendant des années<sup>104</sup> ». En conséquence, des participants et des observateurs estiment que le Canada aurait pu réaliser plus de progrès dans des secteurs comme l'industrie pétrochimique, les marchés d'État et d'autres BNT, dans le cadre de négociations bilatérales avec les États-Unis, qu'il n'en a accompli dans celui des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round<sup>105</sup>. En ce qui concerne les BNT en général, un représentant des associations commerciales canadiennes a exprimé l'avis qu'en raison de la multitude de pays et de mesures visés par les négociations du GATT, les progrès « se feront très longtemps attendre pour le Canada<sup>106</sup> ».

Les faiblesses que nous venons de souligner signifient, pour reprendre les termes d'un ouvrage sur l'écroulement du libre-échange, que

le GATT, que l'on a qualifié de souple, est en fait très rigide. Sa souplesse réside dans la facilité avec laquelle les parties peuvent se soustraire à ses règlements. Sa rigidité a empêché la mise à jour de ses règlements et, face à l'évolution rapide des échanges internationaux, nous estimons que les règlements du GATT sont presque tous inadéquats pour résoudre les problèmes actuels du commerce mondial [...] Il en est résulté des violations flagrantes des règlements tolérées par les pays membres<sup>107</sup>.

Il est difficile d'envisager la manière de combler ces lacunes structurelles dans un proche avenir. Des problèmes économiques interna-

tionaux plus concrets retiennent davantage l'attention, alors que le climat actuel, qui se caractérise par de fortes pressions nationales en faveur du protectionnisme dans presque tous les pays, réduit la probabilité que des démarches soient entreprises à l'échelle internationale pour réformer les institutions et les mécanismes du GATT, de façon à encourager la libéralisation du commerce.

### *La prolifération des mesures protectionnistes*

#### LES TARIFS À DROITS PROGRESSIFS

Les structures tarifaires de presque tous les pays, y compris le Canada, comportent des tarifs sur les matières premières qui augmentent à mesure que progresse le degré de transformation. Cette mesure vise à encourager l'importation de produits le moins transformés possible afin de faire bénéficier les industries et les travailleurs de la nation importatrice des profits de la transformation de ces produits. D'autres facteurs, comme la distance entre les sources et les acheteurs de matières premières, la propriété étrangère ainsi que les stratégies administratives des sociétés, les dimensions réduites du marché canadien et les frais de transport moins élevés pour les marchandises en vrac que pour les produits finis ont tous retardé le développement d'industries de transformation des matières premières au Canada; il est toutefois indubitable que l'application de tarifs à droits progressifs par les pays étrangers constitue depuis longtemps « un obstacle important qui s'oppose à une transformation plus poussée » des ressources naturelles canadiennes avant leur exportation<sup>108</sup>. Les tarifs à droits progressifs ont empêché le Canada d'accroître la valeur de ses exportations et de bâtir une économie nationale plus diversifiée et plus industrialisée.

L'intérêt dévolu à la question de la transformation des matières premières porte surtout sur les minéraux et les métaux. L'existence de tarifs à droits progressifs permet d'expliquer pourquoi la croissance des exportations de minéraux transformés en provenance du Canada, n'a pas réussi à suivre celle des exportations de minéraux bruts. Alors que le volume des exportations de minéraux transformés en provenance du Canada s'est accru en chiffres absolus depuis les années 1950, la part des minéraux bruts, dans l'ensemble des exportations du secteur des minéraux, a également augmenté, passant d'environ 15 % en 1950 à approximativement 40 % au début des années 1970<sup>109</sup>. Cette croissance est en grande partie attribuable à « une forte progression des exportations de minéraux à destination du Japon, en provenance surtout de l'Ouest », la plupart du temps de minerais et de concentrés de minerais<sup>110</sup>. D'autres secteurs qui reposent sur les matières premières, notamment les produits pétrochimiques et forestiers, font également face à des tarifs à droits progressifs dans la plupart des marchés étrangers.

L'imposition de tarifs à droits progressifs et de diverses barrières faisant obstacle à l'exportation de produits transformés tend à être plus importante dans la CEE et au Japon qu'aux États-Unis<sup>111</sup>. Cette situation place les responsables de la politique commerciale canadienne en face d'un dilemme : l'exportation de produits ayant subi une transformation plus poussée, vers les États-Unis plutôt que vers le Japon et l'Europe; ce choix viendrait toutefois en contradiction avec le désir de réduire la dépendance commerciale écrasante du Canada vis-à-vis des États-Unis.

Depuis longtemps, le gouvernement canadien cherche à réduire les barrières établies par les pays étrangers contre les produits semi-ouverts canadiens, en prenant part à des négociations bilatérales et multilatérales, mais ces démarches n'ont pas eu beaucoup de succès. Pendant les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round, le Canada a défendu l'idée de négociations sectorielles qui aborderaient le problème des obstacles au commerce en étudiant des produits particuliers, à tous les stades de la transformation, plutôt que des produits finis très ouverts<sup>112</sup>. Toutefois, aucun des principaux pays commerciaux de l'OCDE n'était intéressé à adopter l'approche sectorielle, et les négociations multilatérales du Tokyo Round ont été menées de la manière habituelle. La CEE et le Japon n'ont fait, à cette occasion, aucune concession importante au sujet de l'augmentation progressive des tarifs, ne laissant au Canada qu'un accès plus facile au marché américain pour certains produits forestiers et métaux non ferreux<sup>113</sup>. Le Canada a également insisté fortement pour que l'on s'engage à faciliter l'accès de ses produits semi-ouverts au cours des négociations de 1976, qui se sont terminées par la signature d'accords cadres avec la CEE et le Japon, mais les négociateurs européens, en particulier, ont hésité à reconnaître formellement cet objectif canadien. Les deux accords font toutefois vaguement allusion au désir manifesté par le Canada de transformer ses matières premières avant exportation, mais aucun engagement formel n'a été pris, et les accords semblent n'avoir eu aucun effet dans ce domaine<sup>114</sup>.

L'impossibilité pour le Canada d'arriver à contrôler l'augmentation progressive des tarifs dans la CEE et au Japon, de même que la portée limitée de son succès aux États-Unis peuvent être attribuées dans une large mesure à deux facteurs permanents. Premièrement, aucun de ces pays n'est intéressé à réduire les tarifs à droits progressifs dans son propre marché ou dans des marchés étrangers. Tous ces pays sont principalement des importateurs et des marchés étrangers. Tous ces pays sont principalement des importateurs et des transformateurs de matières premières. Cela signifie que la réduction de cette augmentation progressive des tarifs ne peut que conduire à la perte d'une part des marchés et des emplois dans leurs propres industries nationales de

transformation. Le gouvernement canadien a perçu une possibilité de changement au Japon. « Le gouvernement japonais [...] face à la réduction de son auto-suffisance, aux problèmes de maintien des approvisionnements, aux problèmes écologiques et à l'augmentation des prix de l'énergie, a récemment manifesté un nouvel intérêt pour la possibilité d'importer du Canada des matières premières ayant subi une plus grande transformation<sup>115</sup>. » Toutefois, cet espoir avait également été exprimé en 1974<sup>116</sup> mais le fait qu'aucun progrès n'ait été accompli depuis lors devrait soulever certains doutes sur la portée du changement survenu dans la politique japonaise. Même si cette dernière a effectivement changé, il reste à voir si le Canada pourrait tirer des profits importants du marché japonais alors qu'un grand nombre d'autres fournisseurs cherchent aussi à se le partager.

Deuxièmement, le Canada possède peu de pouvoir de négociation lui permettant de persuader les principaux pays industriels d'importer une plus grande part de ses matières premières sous des formes transformées. Pendant la période d'expansion du commerce des matières premières, suivie de la crainte d'une pénurie de ces produits au cours des années 1970, les dirigeants canadiens estimaient qu'ils pouvaient utiliser comme argument de négociation la réputation du Canada en tant que fournisseur fiable de matières premières rares<sup>117</sup>. Comme le Tokyo Round et les négociations bilatérales menées avec la CEE et le Japon n'ont pas donné de résultats tangibles, on peut conclure que, même dans les années 1970, la force de cet argument était surestimée. Dans la conjoncture actuelle d'offre excédentaire sur les marchés mondiaux de matières premières, devant la récession et la concurrence importante des producteurs du tiers monde et d'ailleurs qui travaillent à peu de frais, le pouvoir de négociation du Canada sous ce rapport est négligeable. Il est peu probable que ce pouvoir augmente dans un avenir prévisible, sauf si l'on assistait à un accroissement imprévu de la demande de matières premières.

## LES PRATIQUES SÉLECTIVES

Au cours des deux dernières décennies, les barrières tarifaires indistinctes ont été remplacées par des barrières non tarifaires (BNT) distinctes et sélectives; celles-ci constituent le plus important obstacle au commerce international. La plupart des barrières tarifaires existantes sont en voie d'être abaissées à la suite des accords conclus lors des négociations du GATT à Tokyo. À part quelques exceptions notables, comme les tarifs à droits progressifs appliqués aux importations de matières premières ayant subi certaines transformations, on ne peut plus considérer que les tarifs constituent des obstacles importants au commerce entre les pays industriels<sup>118</sup>. Par contre, les BNT, surtout les

barrières bilatérales, distinctes et sélectives, se sont multipliées; d'après certaines estimations récentes, elles touchent jusqu'à 40 % du commerce mondial<sup>119</sup>.

La réduction de l'importance des tarifs et l'utilisation accrue des BNT peuvent être toutes deux attribuées, du moins en partie, aux négociations commerciales menées dans le cadre du GATT depuis la fin des années 1940. Le succès même de ces négociations, qui ont permis de réduire les barrières tarifaires à des niveaux généralement insignifiants, a incité les gouvernements à avoir recours à des BNT en dehors du cadre du GATT lorsqu'ils jugent nécessaire de limiter les importations<sup>120</sup>. Cette tendance se reflète aussi dans l'emphase qui est mise sur les mesures de politique commerciale par tous les pays industriels, et particulièrement les États-Unis :

L'une des hypothèses fondamentales de la politique commerciale, depuis [la fin des années 1940 jusqu'aux années 1960], était que le tarif constituait le principal moyen utilisé par les pays fortement industrialisés pour régler l'entrée des importations [...] On constate maintenant que le Kennedy Round a été le signal du passage [...] d'une politique commerciale axée sur un barème public de droits de douane à un régime que l'on pourrait qualifier de protection « conditionnelle ». Nous sommes passés d'un régime dans lequel les producteurs autochtones étaient protégés par des tarifs (sauf certaines exceptions comme l'agriculture, l'industrie textile, le vêtement de même que les cas d'urgence) à un régime tout à fait différent dans lequel ils reçoivent une protection s'ils peuvent prouver juridiquement ou politiquement qu'ils en ont besoin<sup>121</sup>.

Pour ce faire, ils peuvent invoquer des raisons comme le dumping, le recours à des pratiques commerciales déloyales ou le dommage causé aux fabricants autochtones<sup>122</sup>. L'adoption du régime de protection conditionnelle résulte en partie de l'évolution rapide de la structure internationale des avantages concurrentiels dont il a été question précédemment. Il est évident qu'un régime de tarifs fixes était préférable durant une période d'évolution lente des avantages concurrentiels et de stabilité des taux de change, alors que les mesures de protection conditionnelle seront probablement utilisées dans des moments semblables à ceux que nous connaissons et au cours desquels des changements rapides et importants dans la structure des avantages concurrentiels et des taux de change ont des effets immédiats sur l'évolution des échanges commerciaux.

Depuis quelques années, les formes les plus remarquables de BNT ont été ce que l'on a appelé les limitations volontaires des exportations par lesquelles les pays exportateurs acceptent « volontairement » de limiter les exportations vers certains marchés face à la menace, exprimée par les pays importateurs, d'imposer une réduction plus importante de leurs importations. La plupart des limitations volontaires visaient le Japon ou les nouveaux pays industriels (NPI). Leur popularité parmi les pays

importateurs est surtout attribuable au fait qu'elles échappent à la portée des règlements du GATT, qui interdisent les restrictions distinctes ou sélectives et exigent l'imposition réciproque de barrières plus élevées sur les exportations de l'État qui a pris l'initiative de ces mesures<sup>123</sup>.

D'autres BNT de plus en plus populaires comprennent les subventions accordées aux industries nationales faisant face à la concurrence des importations et axées sur les exportations, les cartels internationaux d'industries privées tolérés et appuyés par les gouvernements, les interventions relatives aux marchés d'État, les politiques d'investissement qui modifient les flux commerciaux, ainsi que d'autres mesures dont certaines sont décrites plus loin. Tout comme les limitations volontaires, ces barrières sont souvent sélectives, et généralement établies de façon à pouvoir se soustraire aux règlements du GATT. La prolifération des BNT, prises dans leur ensemble, représente un important recul par rapport aux principes des échanges multilatéraux de clarté et d'égalité qui sont les bases du régime commercial international construit autour du GATT<sup>124</sup>. Ainsi que le fait remarquer le Secrétariat du GATT,

lorsqu'ils s'opposent aux restrictions quantitatives, les tarifs non prohibitifs et non discriminatoires sont l'instrument d'une politique commerciale libérale. Ils révèlent rapidement le niveau effectif de protection et n'empêchent pas les variations dans la compétitivité internationale d'influencer l'évolution de la production et du commerce<sup>125</sup>.

Cette tendance en faveur d'un protectionnisme généralisé menace sérieusement la survie du régime commercial multilatéral et libéral :

La prolifération rapide de pratiques non visées par le GATT renforce l'opinion selon laquelle le régime du GATT manque de souplesse, rendant celui-ci incapable de résoudre des problèmes [d'ordre commercial]. Les pays ont [de plus en plus] tendance à s'affranchir entièrement du GATT pour régler des problèmes multilatéraux au moyen de solutions bilatérales<sup>126</sup>.

Plus les pays réussissent à se soustraire aux règlements et pratiques du GATT, plus la crédibilité du régime décroît; les contraintes ressenties par les principaux partenaires commerciaux diminuent et « la croyance selon laquelle les problèmes commerciaux touchant les règlements du GATT devraient être étudiés et résolus au sein de ses assemblées n'a plus la force qu'elle avait autrefois<sup>127</sup> ». Les enjeux dépassent toutefois les règlements et pratiques mêmes du GATT : le régime commercial international est menacé d'une désagrégation lente, à mesure que les barrières commerciales et la rigidité des structures nationales qu'elles servent à protéger continuent d'augmenter et de faire s'accroître la nécessité de mesures de protection<sup>128</sup>.

L'accroissement des barrières sélectives présente pour le Canada des dangers évidents. À ce jour, la plupart des limitations volontaires des exportations et des mesures protectionnistes bilatérales distinctes étaient dirigées contre les exportations, en provenance du Japon et des nouveaux

pays industriels, dans une gamme assez limitée de secteurs de la fabrication pour la plupart desquels il existait une capacité mondiale excédentaire<sup>129</sup>. Alors que le Canada a parfois subi le contrecoup de ces mesures, (notamment en ce qui concerne l'acier aux États-Unis) les industries manufacturières canadiennes ne possèdent généralement pas d'avantage concurrentiel qui ferait d'elles une cible probable des mesures protectionnistes telles que la limitation volontaire des exportations.

Toutefois, les observateurs canadiens soulignent que le régime américain de protection conditionnelle, comprenant les droits antidumping et les droits compensateurs, ainsi que les mesures de protection destinées à défendre les fabricants autochtones contre des dommages éventuels, constitue l'une des menaces les plus sérieuses pour les exportations canadiennes<sup>130</sup>. Bien que leur effet visible sur les exportations canadiennes actuelles ne soit pas encore très marqué, une vaste gamme d'entre elles ont été visées par des mesures de protection conditionnelles exigées par les entreprises américaines; d'importantes ressources gouvernementales et industrielles canadiennes ont été utilisées pour exercer des pressions aux États-Unis contre l'imposition de ces mesures. Les effets indirects ont été très importants : les sociétés canadiennes ont été forcées d'implanter des installations de production aux États-Unis pour contourner les barrières américaines et neutraliser la menace des mesures de protection conditionnelles, tandis que d'autres entreprises ont décidé de limiter volontairement leurs exportations à destination des États-Unis<sup>131</sup>.

De façon plus générale, l'affaiblissement du régime commercial basé sur des règles multilatérales constitue à long terme une sérieuse menace pour un pays au commerce relativement réduit, comme c'est le cas pour le Canada. Les règlements et principes multilatéraux, qui limitent la liberté d'action des pays plus importants, tendent à favoriser massivement les pays plus petits, qui, par leur taille, auraient tendance à essuyer un échec dans des négociations et des arbitrages de conflits bilatéraux non réglementés. Si la tendance des pays à échapper aux règlements du GATT se poursuit, le Canada pourrait avoir à répondre à des demandes plus nombreuses en vue d'entreprendre des négociations commerciales bilatérales formulées par des partenaires commerciaux de taille supérieure, soit les États-Unis, la CEE et le Japon. Si la tradition relative aux négociations bilatérales entre partenaires très inégaux s'avère exacte, cela pourrait se traduire par des conditions beaucoup moins favorables d'accès aux marchés.

## LES STRATÉGIES DE REMPLACEMENT DES IMPORTATIONS

De nombreux pays du tiers monde ont établi des barrières tarifaires et non tarifaires élevées pour stimuler le développement d'industries nationales à l'abri d'un marché national protégé. « Les plans de développe-

ment national et la pénurie de devises étrangères incitent également la plupart des pays en développement à limiter l'accès à leurs marchés », et à utiliser diverses mesures administratives pour diriger les importations dans des secteurs qui ont la priorité dans leurs plans de développement<sup>132</sup>. Il est intéressant de noter que, dans le cadre de leurs mesures d'industrialisation destinées à remplacer les importations, un certain nombre de pays en développement ont établi des tarifs à droits progressifs sur les matières premières afin d'encourager leur transformation à l'intérieur du pays.

Les mesures restrictives d'industrialisation prises par les pays en développement ont été légitimées au sein du GATT. En réponse aux problèmes particuliers des pays en développement, le GATT dispense ces derniers de certaines obligations. Les accords conclus en 1979, au terme du Tokyo Round, ont étendu la portée des mesures restrictives jugées raisonnables au sein du GATT. Les mesures dont il est question ici sont celles qui exemptent les pays en développement de l'obligation d'offrir des concessions tarifaires réciproques en contrepartie de celles faites par les pays développés. La révision des accords de Tokyo donne donc aux pays en développement « une grande liberté pour imposer des restrictions sur le commerce en vue de favoriser le développement industriel<sup>133</sup> », et les exempte de la plupart des dispositions des règlements relatifs aux BNT adoptés lors du Tokyo Round.

Le Canada, à l'instar de la plupart des autres pays industriels, a défendu le concept de *gradation*, selon lequel les pays en développement ayant atteint un niveau suffisant d'industrialisation, plus particulièrement les nouveaux pays industriels, devraient « commencer à assumer des obligations proportionnelles aux avantages qu'ils tirent du régime ouvert d'échanges commerciaux multilatéraux. Cela signifierait l'abandon progressif du traitement préférentiel et l'ouverture graduelle de leurs marchés aux produits et aux services étrangers, conformément aux règlements du GATT<sup>134</sup> ». Toutefois, il est peu probable que les pays en développement adoptent le principe de gradation tant que les pays industrialisés n'accepteront pas une certaine limitation de leur pouvoir d'imposer des restrictions discriminatoires aux importations de produits conférant un avantage concurrentiel aux fournisseurs des pays en développement<sup>135</sup>. Comme cette situation est peu probable à court terme les barrières qui s'opposent à l'accès aux marchés des pays en développement resteront élevées dans un avenir prévisible.

## LES RÈGLEMENTS RELATIFS AUX MARCHÉS D'ÉTAT

Plus les dépenses gouvernementales augmentent, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage du total des dépenses nationales, plus les politiques relatives aux marchés d'État deviennent d'importantes barrières

non tarifaires qui font obstacle au commerce. Les gouvernements nationaux, régionaux et locaux de tous les pays accordent divers degrés de préférence aux fournisseurs nationaux ou, comme au Canada, provinciaux, et utilisent les marchés d'État pour réaliser une vaste gamme d'objectifs économiques et sociaux<sup>136</sup>.

Les mesures, communes à tous les gouvernements, qui favorisent les fabricants du pays pour ce qui est des biens de la technologie de pointe présentent une importance particulière pour le Canada. La majeure partie de la demande de matériel de transport urbain et de télécommunications, de production et de transport d'énergie électrique ainsi que de nature aérospatiale, vient d'organismes gouvernementaux ou de sociétés appartenant aux gouvernements comme les services publics, les sociétés de téléphone et les ministères de la Défense. En conséquence, les fournisseurs canadiens concurrentiels qui cherchent à vendre ces produits sur les marchés étrangers doivent faire face aux restrictions considérables imposées par les politiques nationalistes d'approvisionnement gouvernemental<sup>137</sup>. Le *Surface Transportation Assistance Act*, voté aux États-Unis en 1978, constitue un exemple souvent cité de telles mesures ayant pour effet d'entraver les efforts des exportateurs canadiens. Cette loi « accordait des subventions aux municipalités pour la modernisation de leur réseau de transport urbain, à condition qu'elles achètent le matériel construit aux États-Unis ». Bien que le matériel de transport urbain construit au Canada ait souvent un contenu américain élevé, cette loi a « sérieusement réduit les ventes canadiennes sur le marché américain<sup>138</sup> ».

Un autre exemple, cette fois pris en dehors du secteur de la haute technologie de pointe, est l'interdiction imposée par les États-Unis d'utiliser du ciment fabriqué à l'étranger pour la reconstruction de routes et de ponts financée par les gouvernements fédéral et des États entre 1982 et le début de 1984<sup>139</sup>. Bien que le Canada se soit surtout intéressé aux mesures d'approvisionnement gouvernemental des États-Unis, en raison de la proximité du marché américain et de son importance pour les exportateurs canadiens, le problème est plus grave en Europe et au Japon, où la politique dans ce domaine est plus restrictive et moins précise.

Le GATT n'a pu trouver de solution satisfaisante à ce problème. Les accords conclus au terme du Tokyo Round, en 1979, comprenaient un accord sur les marchés d'État destiné à régler l'importante question des BNT. Toutefois, on n'a pu arriver à une entente sur le règlement qu'en excluant la plupart des organismes et des achats gouvernementaux. Ainsi, 15 % seulement des achats du gouvernement américain sont visés par le règlement; de plus, les achats par l'État de matériel de transport, de génératrices et de matériel de télécommunications, tous des secteurs intéressant au plus haut point les exportateurs canadiens, sont tous exclus du cadre du règlement dans la CEE<sup>140</sup>. Bien que le Canada lui-

même utilise des mesures semblables pour les marchés d'État afin d'aider les industries nationales, le gouvernement canadien aurait préféré que l'on réussisse à s'entendre sur un accord d'une plus grande portée, et c'est pourquoi il cherchera à élargir le cadre de l'accord dans les rencontres futures<sup>141</sup>.

### L'AIDE ACCORDÉE PAR L'ÉTAT AUX INDUSTRIES

Comme on considère de plus en plus les industries de la technologie de pointe comme la clé de la prospérité future et de l'expansion des exportations, les gouvernements de tous les pays industriels interviennent fortement pour favoriser la croissance de ces secteurs. Le Canada ne fait pas exception à la règle. Toutefois, les politiques choisies pour réaliser ces stratégies tendent à réduire les possibilités d'exportation de ces industries, quelle que soit la compétitivité éventuelle de l'exportateur. La menace vient moins des barrières tarifaires que des subventions accordées aux industries qui font concurrence aux importations, des politiques, militaires ou civiles, d'approvisionnement gouvernemental qui favorisent les fournisseurs autochtones et des subventions aux exportateurs éventuels<sup>142</sup>.

Le Canada est nettement défavorisé dans ce domaine par rapport aux États-Unis, au Japon et à la CEE. La taille relativement réduite du marché canadien oblige souvent les industries canadiennes, dont la dimension le permet, à exporter une partie de leur production. En conséquence, si le gouvernement canadien désire subventionner l'expansion d'une industrie particulière, il court le risque de se voir imposer des mesures de rétorsion par les principaux pays industriels pour ce que ces derniers jugent être des subventions à l'exportation préjudiciables pour eux. De telles mesures de rétorsion sont autorisées par les règlements du GATT. Par contre, les marchés des États-Unis, du Japon et de la CEE sont assez importants pour permettre à leurs grandes industries de ne produire que pour le marché intérieur. Ces pays peuvent donc subventionner le développement d'industries particulières dont la production est limitée à leur marché sans courir le risque de se voir imposer des mesures de rétorsion contre des subventions à l'exportation. Les subventions accordées aux industries qui subissent la concurrence des importations ne violent aucun règlement du GATT, même si elles causent un préjudice sérieux aux exportateurs d'autres pays, comme le Canada. Cette prise de position, enchâssée dans les droits et obligations du GATT, place le Canada et d'autres petits pays dans une situation très désavantageuse au niveau des mesures d'expansion industrielle<sup>143</sup>. Le gouvernement canadien s'inquiète de ce que

les mesures prises par les gouvernements étrangers pour limiter les exportations canadiennes concurrentielles de biens et services de la technologie de pointe [gênent sérieusement les efforts déployés par le Canada pour consolider] ses acquis dans le domaine du commerce international<sup>144</sup>.

Les gouvernements étrangers peuvent formuler les mêmes critiques à l'égard des politiques canadiennes; ils ne manquent d'ailleurs pas de le faire. Le prestige national conféré à ces industries est si grand, et l'attachement de tous les pays industriels occidentaux au principe selon lequel la technologie d'avant-garde constitue le moyen de dépasser les problèmes économiques nationaux actuels est si fort, qu'il est très peu probable qu'un de ces pays accepte une limitation importante de sa liberté de subventionner et de protéger les secteurs à forte composante technologique de son économie.

L'intervention considérable de l'État a également aggravé les conflits commerciaux à cause du désaccord qui existe entre la plupart des pays industriels au sujet de la légitimité de cette intervention. Les États-Unis, en particulier, se sont prononcés en faveur d'une réduction de l'intervention et de la réglementation des pouvoirs publics, tandis que l'Europe occidentale, le Japon et le Canada ont maintenu ou accru leur niveau historiquement élevé d'intervention et de réglementation gouvernementales. Cette situation a incité les États-Unis à qualifier l'intervention des gouvernements étrangers en matière commerciale d'injuste et d'illégitime. Comme les règlements du GATT dépendent fortement de l'hypothèse que les décisions économiques sont prises par des entités décentralisées et privées, ils fournissent un cadre inadéquat pour la solution de conflits dans lesquels interviennent des sociétés d'État ou des entreprises qui sont directement subventionnées par les pouvoirs publics. L'interdépendance croissante de l'économie a étendu la gamme des mesures gouvernementales de portée internationale, faisant du thème de l'intervention gouvernementale un des sujets d'intérêt international les plus importants<sup>145</sup>.

## LE COMMERCE DE CONTREPARTIE

Le commerce de contrepartie consiste à lier l'importation de biens et services à l'acceptation de la société exportatrice ou du pays exportateur d'être payé en nature plutôt qu'en espèces. À l'heure actuelle, ce type de commerce se présente surtout sous la forme d'achats compensés et d'accords de compensation industrielle. Les achats compensés « établissent une équivalence pour chaque opération commerciale, entre la valeur des exportations et celle des importations de biens dissemblables » au moyen de contrats simultanés distincts, mais toutefois liés, tandis que « les accords de compensation industrielle rattachent les exportations aux importations de produits connexes ». Les exportations de matériel industriel et de services techniques et de gestion sont initialement financées au moyen de crédits à l'exportation, lesquels sont remboursés en totalité ou en partie pendant plusieurs

années au moyen de biens produits à l'aide du matériel et des services exportés<sup>146</sup>.

Les formes modernes du commerce de contrepartie ont vu le jour en Europe de l'Est mais ont été adoptées par un nombre croissant de pays en développement au cours des dernières années. Les pays utilisent le commerce de contrepartie comme un moyen de surmonter les pénuries de monnaies fortes et les déficits de la balance des paiements, de contribuer à la réalisation de programmes d'expansion industrielle en ouvrant de nouveaux marchés pour les produits manufacturés dans les pays industrialisés, de suppléer à l'insuffisance des techniques de commercialisation des exportateurs éventuels et d'accroître au maximum leur pouvoir de négociation avec les fournisseurs occidentaux. Selon les estimations de l'OCDE, les accords relatifs au commerce de contrepartie représentent un pourcentage maximal de 15 à 20 % du commerce occidental avec l'Europe de l'Est et plus de 40 % du commerce occidental avec les pays en développement. L'importance de cette forme de commerce dans les échanges Est-Ouest et Nord-Sud est plus considérable que ces chiffres ne le laisseraient croire; en effet, les demandes de commerce de contrepartie sont très fréquentes pour les ventes de machines et de matériel industriels, secteurs qui présentent un intérêt particulier pour l'Ouest<sup>147</sup>. En outre, les pénuries de monnaies fortes des pays de l'Europe de l'Est et les déficits de la balance des paiements de nombreux pays en développement se sont nettement aggravés depuis la fin des années 1970; l'on peut donc s'attendre que les demandes de commerce de contrepartie deviennent plus fréquentes et plus difficiles à satisfaire.

Les pays industriels occidentaux ont satisfait ces demandes croissantes de commerce de contrepartie malgré leur aversion presque unanime pour cette pratique, considérée comme une « forme régressive de commerce<sup>148</sup> ». Une des raisons de cette attitude est l'intensification de la concurrence sur les marchés d'exportation à un moment où la demande internationale est généralement faible, particulièrement pour les biens des secteurs manufacturiers spécialisés dont la production est encouragée par tous les pays industriels. Si les demandes de commerce de contrepartie ne sont pas acceptées, l'acheteur se tournera souvent vers d'autres fournisseurs<sup>149</sup>. La seconde raison essentielle de l'accès à ces demandes est que de nombreux pays en développement ont utilisé les accords relatifs au commerce de contrepartie pour garantir leur approvisionnement de matières premières essentielles ou de facteurs de production industriels<sup>150</sup>.

Bien que le commerce de contrepartie ne soit certainement pas le problème le plus urgent en commerce international, il soulève toutefois certaines difficultés très réelles pour le Canada. « Jusqu'à récemment, le

Canada a réussi à éviter les complications du commerce de contrepartie parce que ses exportations d'aliments et de matières premières sont généralement prioritaires dans les pays en développement, ce qui signifie habituellement une vente au comptant. » Par ailleurs, les problèmes de balance des paiements de nombreux pays en développement se sont aggravés à un point tel que même les exportateurs canadiens de matières premières accèdent de plus en plus à des demandes de commerce de contrepartie<sup>151</sup>. La croissance de cette forme de commerce cause certaines inquiétudes. Premièrement, comme elle constitue véritablement un retour à des pratiques commerciales axées sur des échanges bilatéraux, sélectives et apparentées au troc, son expansion menace les progrès réalisés depuis 1945 en vue de l'établissement d'un régime commercial international ouvert basé sur des échanges multilatéraux<sup>152</sup>. Deuxièmement, le commerce de contrepartie représente un genre de barrière non tarifaire faisant obstacle au commerce parce qu'il augmente considérablement les complications, les risques et les frais d'exploitation du commerce d'exportation. Ces barrières posent un problème particulier aux petites et moyennes entreprises<sup>153</sup>.

Troisièmement, du point de vue du Canada, elles accordent un avantage non économique à des pays qui, traditionnellement, ont davantage recours à l'intervention directe de l'État dans le commerce extérieur, possèdent une plus grande expérience du commerce de contrepartie et ont, pour diverses raisons politiques, la préférence du pays importateur en tant que fournisseurs. Quatrièmement, l'utilisation accrue des accords sur le commerce de contrepartie constitue une menace directe pour les exportations minérales canadiennes. La France, l'Allemagne et le Japon ont pris de l'avance dans le domaine de la réalisation de projets de développement en vue de l'importation dans des pays en développement riches en ressources naturelles. Les pays précités fournissent les biens d'équipement et le financement des projets et sont remboursés au moyen des marchandises qu'ils permettent d'y produire. À ce jour, les minéraux les plus importants ont été, par ordre décroissant de volume, le minerai de fer, le nickel, le manganèse, la bauxite et l'alumine, l'aluminium, le cuivre, la chromite et le tungstène<sup>154</sup>. La plupart de ces minéraux sont également exportés par le Canada.

Par contre, certains analystes soutiennent que les accords sur le commerce de contrepartie accroissent le volume d'échanges car le troc de marchandises permet aux pays pauvres en devises étrangères d'importer plus de biens. En outre, les mouvements commerciaux résultant du commerce de contrepartie peuvent être plus stables que ceux qui dépendent plus directement des conditions du marché et de l'aptitude à payer en espèces<sup>155</sup>. La possibilité pour le Canada de profiter de ce phénomène dépend de l'empressement et de l'aptitude des entreprises et du gouvernement à s'adapter au commerce de contrepartie.

## Les tendances influençant l'aptitude et la propension des pays étrangers à acheter des produits canadiens

### *Les taux de croissance économique*

La piètre performance du commerce international au cours des dernières années est attribuable en grande partie à la lenteur de la croissance économique des principaux pays industriels. À moins d'un effondrement total du régime ouvert d'échanges commerciaux, « les changements dans le volume du commerce reflètent surtout les conditions sous-jacentes de la demande » dans les principaux pays industriels, dans lesquels se retrouve la plus grande part de l'activité économique mondiale et du commerce international<sup>156</sup>. « Les études sur la récente stagnation et (en 1982) la diminution réelle du volume total de commerce international ne révèlent l'existence d'aucune cause importante sauf la récession elle-même<sup>157</sup>. »

Les exportations du Canada ont été directement touchées par la récession sévissant dans ses principaux marchés étrangers. Les exportations totales ont été stagnantes en 1981 et 1982, mais ont repris de la vigueur en 1983 et au début de 1984 alors que les pays industriels commençaient à sortir de la récession. Le volume des exportations canadiennes dans divers marchés reflète encore plus la dépendance du Canada à l'égard des taux de croissance de ces marchés. Les exportations vers les États-Unis, le Japon et d'autres pays asiatiques à forte croissance ont progressé rapidement depuis deux ans, parallèlement à la croissance relativement rapide des économies nationales de ces pays. Par contre, les exportations à destination de l'Europe occidentale ont diminué depuis 1980, en raison surtout de la lenteur de la croissance et de la faiblesse relative de la reprise dans la plupart de ces pays à ce jour<sup>158</sup>.

Pour diverses raisons, notamment la structure des marchés, l'importance du secteur de la construction, qui réagit fortement à la récession, et l'importance des dépenses de capital consacrées à la demande totale des produits semi-ouverts, les récessions tendent à frapper les exportations de ces biens plus durement que celles de biens manufacturés. La proportion relativement élevée de biens semi-ouverts dans les exportations totales du Canada les rend particulièrement sensibles aux taux de croissance des marchés étrangers. Cela ressort clairement d'une répartition par secteur des exportations du Canada pendant la dernière récession. En 1981 et 1982, les exportations de matières brutes, surtout de produits forestiers et de métaux et minéraux non combustibles, ont connu une forte baisse, tandis que les exportations de produits manufacturés continuaient de croître, quoique lentement<sup>159</sup>.

La lenteur des taux de croissance a également un effet indirect sur les perspectives d'exportation. Comme la concurrence sur les marchés étrangers s'intensifie quand ces marchés se contractent, les recettes d'exportation baissent, même si les volumes restent les mêmes. Ceci

incite tous les gouvernements à accroître leur aide aux industries axées sur l'exportation. Les gouvernements des pays industriels en particulier, ont souvent accordé des subventions à l'exportation pour accroître les ventes de produits agricoles et de biens d'équipement dans les marchés étrangers affaiblis par la récession<sup>160</sup>. Certains pays du tiers monde ont été accusés par des sociétés canadiennes d'exploitation minière et par le gouvernement canadien de subventionner les exportations de minéraux afin de maintenir l'emploi et les recettes d'exportation face à la faiblesse de la demande internationale<sup>161</sup>. Les résultats provisoires d'une recherche réalisée à la demande du Centre of Resource Studies de l'Université Queen's sous-entendent toutefois que le niveau réel d'aide accordée par les gouvernements du tiers monde à leurs industries minérales n'est probablement pas supérieur à celui de l'aide fournie par les gouvernements des pays industriels, le Canada y compris, à leurs exportateurs de minéraux<sup>162</sup>.

Ce bref exposé vise à montrer que l'évolution future des taux de croissance dans les pays qui importent beaucoup du Canada est déterminante pour l'avenir des exportations canadiennes. Pour l'instant, la plupart des analystes prédisent le maintien de taux de croissance relativement faibles et incertains des dix dernières années par rapport à ceux des années 1950 et 1960. Cette tendance ne touche ni le Japon ni certains pays d'Asie du Sud-Est ni les États-Unis; toutefois, l'on ne peut dire si les taux de croissance rapide observés récemment aux États-Unis pourront se maintenir face à d'énormes déficits d'ordre budgétaire et commercial, au niveau élevé des taux d'intérêt et à la surévaluation du dollar.

### *Les problèmes liés à l'endettement des pays du tiers monde*

Au cours des années 1970, un certain nombre de pays, pour la plupart de nouveaux pays industriels de l'Amérique latine, ont emprunté des sommes considérables à des banques privées occidentales, déclenchant ainsi une crise internationale de remboursement de la dette. L'endettement total ainsi que le coefficient d'endettement ont augmenté d'une manière spectaculaire dans ces pays; les problèmes qui en ont résulté ont atteint un seuil critique au milieu de 1982<sup>163</sup>. La hausse des taux d'intérêt, depuis la fin des années 1970, a entraîné un accroissement rapide du coût du service de la dette à un moment où la récession et le protectionnisme croissant dans les pays industriels occidentaux limitaient les recettes d'exportation nécessaires pour réduire la dette extérieure et financer les importations. L'empressement à négocier de nouvelles échéances et à prendre d'autres mesures d'urgence depuis 1982 a permis aux pays débiteurs d'éviter de faire défaut, bien que le problème n'ait pas encore été résolu de manière satisfaisante à plus long terme.

Le total de la dette extérieure du tiers monde s'élève maintenant à environ 700 milliards de dollars américains<sup>164</sup>. Les pays débiteurs doivent encore consacrer une part très importante de leurs recettes d'exportation au service de la dette. La récente poussée des taux d'intérêt a suscité de nouvelles inquiétudes au sujet de la menace du défaut de paiement. Les programmes nationaux d'austérité, imposés dans certains cas à la demande des gouvernements et des créanciers occidentaux, ont provoqué l'agitation politique et la récession dans certains des principaux pays débiteurs, réduisant de ce fait leur aptitude à rembourser leur dette extérieure. L'insatisfaction croissante des pays débiteurs à l'égard des sacrifices exigés par les créanciers occidentaux et du transfert net de ressources hors des pays en développement a ravivé la crainte que ces pays ne forment un « cartel des débiteurs<sup>165</sup> ».

L'endettement des pays du tiers monde pose trois types de problèmes en ce qui a trait aux perspectives d'exportation du Canada. Premièrement, les pays en développement fortement endettés ont été forcés de réduire considérablement leurs importations en provenance des pays industriels pour affecter leurs précieuses recettes d'exportation au service de la dette; c'est ainsi que le volume des importations, pour l'ensemble des pays en développement, a diminué d'environ 4 % en 1982 :

Parfois, la baisse des importations a été particulièrement forte en raison d'une réduction soudaine du crédit ou de l'exécution d'un programme de rééchelonnement de la dette. Ce fut particulièrement le cas de trois pays d'Amérique latine, soit l'Argentine, le Chili et le Mexique, la valeur des importations dans ces pays ayant presque diminué de moitié en 1982<sup>166</sup>.

Cette réduction des importations par les pays en développement endettés a eu des effets importants au Canada car ils étaient considérés comme des marchés prometteurs. Au cours de la dernière décennie, « les pays en développement étaient devenus de tels partenaires commerciaux, qu'ils achetaient plus de produits manufacturés canadiens que l'Europe occidentale et le Japon réunis<sup>167</sup> ». Une grande partie de ces exportations allait à des pays qui connaissent maintenant de graves problèmes de remboursement de leur dette extérieure. Les exportations à destination du Mexique, du Venezuela et de l'Argentine, trois des pays en développement les plus sérieusement endettés, ont atteint un sommet en 1981, après quelques années d'augmentation rapide, pour atteindre 968 millions de dollars, mais pour ensuite chuter à 452 millions en 1983. La plus grande partie des exportations perdues vient des secteurs des biens d'équipement et de la machinerie. En effet, les pays débiteurs ont dû annuler d'importants projets d'achat de biens d'équipement pour consacrer les fonds disponibles au remboursement de la dette. Les exportations canadiennes d'aliments et de matières

premières essentielles se sont beaucoup mieux maintenues que celles des exportations de produits manufacturés. Les exportations à destination du Brésil, blé, potasse, soufre, charbon, papier journal et autres biens essentiels non produits au Brésil, se sont en fait accrues en 1983 pour atteindre un niveau légèrement supérieur à celui de 1981 (après une légère baisse en 1982)<sup>168</sup>.

Deuxièmement, le Canada fait face au danger que ses exportations diminuent si des pays créditeurs, comme les États-Unis, décident d'accroître les recettes d'exportation des principaux pays débiteurs afin de faciliter le remboursement de leur dette extérieure. Dans ce cas, les pays créditeurs tendraient à accroître leurs importations de minéraux en provenance de pays débiteurs, comme le Brésil, le Mexique, l'Argentine et le Chili, au détriment des fournisseurs canadiens<sup>169</sup>.

Troisièmement, il y a toujours le danger (peu probable, selon la plupart des experts) de voir un ou plusieurs pays en développement parmi les plus endettés, faire défaut (ce sentiment de crainte s'est quelque peu amenuisé depuis 1982), causant ainsi un tort sérieux aux systèmes bancaire et financier internationaux. Une telle situation pourrait entraîner une sérieuse pénurie de liquidités internationales et un refus des banques privées de consentir des emprunts internationaux même si les pays et les entreprises jouissent d'une réputation de solvabilité. Le commerce international dépend de l'existence d'un système financier international efficace; cette situation pourrait donc un jour entraîner une réduction des échanges internationaux proportionnelle à la gravité des problèmes financiers internationaux<sup>170</sup>.

### *Les subventions à l'exportation*

Les gouvernements de tous les pays industriels participent activement à la réalisation de programmes officiels de crédits à l'exportation. Ces programmes ont été établis, initialement, pour garantir les exportateurs et les prêteurs privés contre les risques politiques et commerciaux propres à des marchés d'exportation souvent inconnus, mais ils sont rapidement devenus une arme dans la concurrence internationale sur ces marchés. Les offres de financement présentées par les exportateurs et leurs gouvernements sont maintenant un facteur déterminant dans l'adjudication de contrats très considérables pour réaliser des projets clés en main de longue durée ainsi que d'importants projets d'aménagement des ressources, difficiles à financer de façon privée<sup>171</sup>.

La récession de 1974-1975 ayant intensifié la concurrence entre pays industriels sur les marchés de biens d'équipement, le financement des exportations au moyen de subventions gouvernementales s'est vite répandu. En 1976, les sept principaux pays industriels sont arrivés à un accord officieux sur des directives de contrôle de la concurrence qui s'exerce dans les conditions applicables aux crédits à l'exportation. Une

telle concurrence s'avère de plus en plus coûteuse et crée des distorsions dans les flux commerciaux. En 1978, les directives relatives aux taux d'intérêt minimaux, aux échéances maximales et à d'autres conditions applicables aux crédits à l'exportation ont été élargies et intégrées à l'arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation, adopté par l'OCDE. Toutefois, les taux d'intérêt minimaux spécifiés dans l'arrangement sont rapidement devenus la norme, et la proportion de subvention dans les crédits officiels à l'exportation a connu une hausse rapide lors de la montée des taux d'intérêt sur le marché à la fin des années 1970 et au début des années 1980, alors que la récession et le ralentissement de la croissance dans les pays industriels intensifiaient la concurrence pour obtenir une part de marchés en déclin.

Dès 1981, les subventions totales à l'exportation des pays de l'OCDE étaient estimées à 7 milliards de dollars américains par le Fonds monétaire international<sup>172</sup>. Les taux minimaux spécifiés dans l'arrangement ont été relevés en 1981 et 1982, mais la part constituée par les subventions est demeurée importante<sup>173</sup>. En octobre 1983, les pays sont parvenus à s'entendre sur un accord plus complexe comprenant un nouveau barème des taux d'intérêt minimaux plus étroitement lié aux taux du marché; s'il est respecté par les signataires, cet accord permettra une réduction progressive de l'écart entre les taux du marché et les taux officiels des crédits à l'exportation<sup>174</sup>. Toutefois, à l'heure actuelle, ce problème a déjà perdu de l'importance car les taux d'intérêt du marché ont considérablement baissé par rapport aux très hauts niveaux de 1981 et 1982<sup>175</sup>.

Les tentatives d'implantation de contrôles plus stricts des crédits à l'exportation ont été gênées par une divergence considérable d'opinions sur la pertinence du financement des exportations au moyen de subventions de l'État. Le Canada et les États-Unis ont mis en place des programmes de caractère commercial et s'opposent à la tendance en faveur des crédits à l'exportation accordés par l'État. Certains pays européens, dont la France et l'Italie, considèrent toutefois les crédits à l'exportation comme un instrument légitime destiné à accroître les exportations et à surmonter l'avantage pour les exportateurs américains que représente l'accès à l'immense marché nord-américain des capitaux<sup>176</sup>.

Le Canada a accordé d'importantes subventions à l'exportation par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations, l'Agence canadienne de développement international, la Commission canadienne du blé et d'autres organismes, pour que les producteurs canadiens ne soient pas désavantagés sur les marchés d'exportation et pour assurer aux fabricants canadiens des ventes extérieures suffisantes à même de leur faire réaliser des économies d'échelle. Un tel financement des exportations fait peser un fardeau plus lourd sur le Canada que sur d'autres pays industriels. En termes absolus, le Canada est beaucoup moins riche que ceux-ci; en raison de sa dépendance anormale-

ment forte à l'égard des exportations, il risque aussi de devoir subventionner une gamme plus vaste de produits<sup>177</sup>.

Deux catégories d'exportations canadiennes ont été touchées ou sérieusement menacées par les subventions à l'exportation des gouvernements étrangers. La première catégorie comprend les exportations des secteurs avancés de la fabrication et de celui des biens d'équipement, que tous les pays industrialisés cherchent à favoriser. L'aide versée à l'étranger sert souvent à subventionner les exportations de ces produits vers les pays en développement.

La seconde catégorie est celle des produits agricoles, particulièrement le blé. Depuis longtemps, les gouvernements utilisent les subventions à l'exportation (qui ne se présentent pas toutes sous la forme de crédits à l'exportation) pour écouler les excédents de produits agricoles créés par les programmes nationaux de soutien des prix agricoles ou de revenu garanti. Depuis quelques années, ce sont les subventions à l'exportation accordées par la Communauté économique européenne (CEE) aux termes de sa politique agricole commune, ainsi que les efforts des États-Unis pour rivaliser avec cette aide qui ont le plus menacé les exportations canadiennes de blé. Lors des négociations successives menées dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la CEE a refusé de limiter l'utilisation des subventions à l'exportation lui permettant d'écouler l'excédent de sa production intérieure sur les marchés mondiaux<sup>178</sup>. Afin d'inciter la CEE à limiter ses ventes subventionnées à l'étranger, les États-Unis ont conclu un certain nombre de ventes, à grand renfort de publicité, dans des marchés traditionnels de la CEE, avec l'aide de généreux crédits à l'exportation. Cette mesure a alarmé les exportateurs et les représentants commerciaux du Canada; les États-Unis ont toutefois assuré le Canada et d'autres pays que leurs ventes subventionnées ne nuiraient pas aux ventes d'autres nations dont les exportations ne sont pas subventionnées. Une guerre à finir entre les États-Unis et la CEE, sur le terrain des subventions accordées à l'exportation de céréales, pourrait s'avérer très préjudiciable pour le Canada, car ce dernier ne peut tout simplement pas offrir des subventions aussi considérables que celles de ses concurrents. Bien que la probabilité d'une telle lutte soit limitée par les frais qu'encourraient alors les deux principaux protagonistes, et par la menace de mesures de rétorsion contre les exportations très considérables des États-Unis vers la CEE de céréales fourragères et de soya, tout maintien des subventions à l'exportation de céréales réduira indubitablement les ventes du Canada et fera baisser les prix et les recettes<sup>179</sup>.

### *Les contraintes attribuables au taux de change*

La compétitivité des exportations canadiennes sur les marchés étrangers est profondément influencée par la valeur internationale du dollar

canadien. Un dollar de moindre valeur tend à accroître la compétitivité du Canada, tandis qu'un dollar plus fort tend à avoir l'effet contraire. Ce facteur a incité de nombreux commentateurs à réclamer la dévaluation afin d'augmenter les exportations canadiennes tout en accroissant le prix des importations, assurant par le fait même une certaine protection aux industries nationales qui en subissent la concurrence.

Depuis le passage, au début des années 1970, d'un régime de taux de change fixes à un régime de taux flottants, dans le système financier international, les mouvements du taux de change, à court et moyen terme, sont maintenant dominés par l'évolution des relations entre les taux d'intérêt réels dans les divers pays<sup>180</sup>. En conséquence, si un gouvernement comme celui du Canada cherche à dévaluer sa monnaie pour accroître la compétitivité internationale de ses exportateurs, le principal moyen d'atteindre cet objectif consiste à se servir des leviers de la politique monétaire pour influencer les taux d'intérêt<sup>181</sup>. Un contrôle moins restrictif du taux de croissance de la masse monétaire tendrait à faire baisser les taux d'intérêt, réduisant de ce fait la valeur internationale du dollar canadien à mesure que les particuliers et les entreprises retireraient des fonds liquides du Canada pour réaliser des investissements plus rentables à l'étranger. Toutefois, cette manipulation du taux de change présente plusieurs inconvénients : l'intégration des marchés canadien et américain des capitaux, la dépendance d'emprunteurs canadiens publics et privés à l'égard des marchés de capitaux des États-Unis et d'autres pays étrangers, les conséquences des politiques monétaires et du taux de change sur d'autres domaines de la politique économique (notamment l'inflation), les doutes concernant l'effet de la dévaluation sur la balance commerciale, et les engagements internationaux. Chacun de ces facteurs mérite quelques mots d'explication.

Les capitaux franchissent presque sans contraintes la frontière canado-américaine. Les liens nombreux qui unissent les sociétés des deux pays et l'extension des activités des institutions financières d'un pays à l'autre ont facilité des transferts financiers rapides entre les États-Unis et le Canada. L'analyse des mouvements récents de capitaux transfrontaliers indique que 400 millions de dollars de capitaux à court terme ont traversé la frontière en trois mois pour chaque changement d'un point de pourcentage dans la différence entre les taux d'intérêt canadiens et américains. On estimait récemment « qu'il y avait dans les banques canadiennes 133 milliards de dollars de capitaux sensibles aux fluctuations des taux d'intérêt qui pourraient être transférés en prévision d'une baisse des taux d'intérêt ou de la dévaluation qui s'ensuivrait<sup>182</sup> ». Cela indique qu'un mouvement destiné à faire baisser les taux d'intérêt pour dévaluer le dollar pourrait provoquer une chute en spirale difficile à diriger, à mesure que les investisseurs chercheraient à se débarrasser d'investissements en dollars canadiens en train de se dévaluer.

L'intégration des marchés de capitaux canadien et américain signifie d'une façon plus générale que les responsables de la politique macro-

économique canadienne doivent être extrêmement attentifs aux tendances des politiques macro-économiques américaines et aux interprétations de leurs actions par les investisseurs<sup>183</sup>. D'autres pays à taux de change flottant sont également très sensibles aux tendances qui se manifestent aux États-Unis, comme l'illustrent les préoccupations européennes récentes au sujet des taux d'intérêt américains très élevés. Toutefois, le problème est moins grave pour ces pays que pour le Canada parce que l'intégration des marchés de capitaux américains et d'outre-mer est moins poussée que celle des marchés de capitaux canadien et américain.

La dette extérieure du Canada est considérable. Elle est en partie attribuable à d'importants investissements étrangers directs et de portefeuille effectués chez lui. Au cours des années 1970, elle était surtout imputable aux emprunts étrangers faits par les gouvernements fédéral et provinciaux, les sociétés de la Couronne et les services publics. Le fardeau du service de la dette correspondant à ces emprunts s'est rapidement alourdi; les sorties nettes d'intérêt pour l'ensemble des emprunteurs sont passées de 5,6 milliards de dollars en 1982 à 11,6 milliards en 1983. Comme la plus grande partie de la dette est en dollars américains, toute baisse de la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain augmente d'autant les frais de remboursement de la dette. C'est pourquoi il importe de maintenir la valeur du dollar canadien à un niveau proche de celui du dollar américain<sup>184</sup>.

La politique monétaire et celle du taux de change ont des répercussions dans divers secteurs extérieurs au domaine de la politique commerciale; ces répercussions doivent être prises en compte lors de l'élaboration globale de telles politiques macro-économiques. En fait, ces facteurs peuvent même avoir plus de poids que les considérations de nature commerciale. En particulier, les responsables des politiques économiques voient les mesures restrictives visant la monnaie et les taux d'intérêt élevés comme des moyens d'intervention utiles pour réduire l'inflation, ce qui est un objectif fortement prioritaire pour le gouvernement canadien depuis le milieu des années 1970. Les responsables des politiques économiques canadiennes craignent que l'inflation soit ranimée par le relâchement du contrôle de la masse monétaire et l'abaissement des taux d'intérêt destinés à réduire la valeur du dollar canadien. La baisse du dollar en tant que telle accroîtrait la tendance inflationniste, car elle augmenterait le coût des importations, permettrait aux entreprises nationales d'augmenter les prix en leur accordant une protection accrue contre la concurrence étrangère, et « ébranlerait la volonté du patronat de résister à des demandes de salaire inflationnistes » en permettant « d'inclure les frais salariaux dans la hausse des prix sans risque de perdre des marchés<sup>185</sup> ».

En outre, certains artisans de la politique économique canadienne doutent sérieusement que la dévaluation du dollar canadien produise

l'effet escompté<sup>186</sup>. Cette opinion repose en partie sur le fait que les conséquences de la dévaluation sur les activités commerciales dépendent essentiellement des réactions des sociétés privées, dont le comportement échappe au contrôle de l'État. Comme on l'expliquera plus loin de façon plus détaillée, les transferts à l'intérieur d'une même société, dans des entreprises multinationales, forment une part importante du commerce extérieur canadien. Or, ces transferts réagissent peu aux fluctuations à court terme de la valeur du dollar canadien. En conséquence, tandis qu'une dévaluation du dollar canadien par rapport au dollar américain accroîtrait le profit des exportateurs canadiens de matières premières dont les prix sont calculés dans une large mesure en dollars canadiens, la demande de matières premières canadiennes n'augmenterait pas nécessairement<sup>187</sup>. En outre,

il existe des effets secondaires ou indirects [de la dévaluation] qui vont généralement à l'encontre des effets directs. Par exemple, une amélioration de la balance commerciale à la suite d'une dévaluation sert à accroître l'emploi et la production au Canada. Cet effet, à son tour, provoque une augmentation de la demande d'importations et réduit l'amélioration initiale de la balance commerciale<sup>188</sup>.

De même, si la dévaluation s'accompagne d'une hausse de l'inflation, l'augmentation des prix au Canada neutraliserait rapidement l'amélioration de la compétitivité internationale résultant de la dévaluation<sup>189</sup>.

Enfin, des considérations de caractère diplomatique empêchent également le Canada de prendre des mesures pour dévaluer le dollar canadien. De l'avis général, les dévaluations en vue d'affronter la concurrence ont aggravé la Dépression des années 1930; elles faisaient partie des mesures gouvernementales interdites par le système monétaire international de l'après-guerre. En conséquence, « une mesure délibérée destinée à faire baisser le taux de change afin de gagner un avantage concurrentiel irait à l'encontre des engagements internationaux et encouragerait d'autres pays à prendre des mesures de rétorsion<sup>190</sup> ».

Tous ces facteurs militent contre l'utilisation de la dévaluation comme moyen d'accroître les recettes d'exportations du Canada. Le gouvernement canadien s'est efforcé d'empêcher le dollar canadien de trop baisser par rapport au dollar américain, en raison de l'importance énorme des relations financières et commerciales canado-américaines. La baisse du dollar canadien alourdirait le fardeau du service de la dette qui pèse sur les emprunteurs canadiens de capitaux étrangers; elle accroîtrait aussi la tendance inflationniste. Les taux d'intérêt canadiens ont traditionnellement été maintenus à des niveaux légèrement supérieurs à ceux des taux américains afin d'attirer des investissements suffisants pour conserver au dollar un niveau acceptable. Cependant, depuis deux ans, on a permis au dollar canadien de baisser quelque peu pour éviter que les taux d'intérêt ne restent à des niveaux extrêmement élevés<sup>191</sup>.

L'importance des liens entre les monnaies canadienne et américaine a empêché le gouvernement canadien d'aider ses exportateurs sur les marchés d'outre-mer; en effet, leurs produits sont devenus moins concurrentiels face à la hausse du dollar canadien, conséquemment à la progression rapide du dollar américain. Les exportateurs canadiens de matières premières ont souligné le tort fait ainsi à leurs marchés d'outre-mer, alors que la plupart des observateurs d'ici préoccupés par le maintien de relations entre le Canada et les États-Unis, s'inquiètent de la faiblesse du dollar canadien<sup>192</sup>. De même, ces liens entre la politique macro-économique et le taux de change ont probablement contribué à accroître, depuis quelques années, la part des exportations dirigées vers les États-Unis, dans le total des exportations canadiennes, au moment où le dollar américain était très fort par rapport au dollar canadien et aux monnaies étrangères (voir le tableau 3-1)<sup>193</sup>.

### *La diminution de la demande mondiale de matières premières canadiennes*

La concentration des exportations canadiennes dans des secteurs de biens pour lesquels la demande mondiale s'accroît assez lentement a été une cause importante de la diminution de la part du Canada dans le commerce international. L'élasticité à long terme de la demande par rapport au revenu est sensiblement plus faible pour la plupart des matières premières et des produits semi-ouvrés que pour la majorité des biens manufacturés, particulièrement ceux qui font appel à une technologie de pointe. Cela signifie qu'à mesure que le revenu s'accroît dans des pays étrangers, la demande de biens de première transformation augmente assez lentement par rapport à la demande de biens manufacturés spécialisés. Or, les exportations canadiennes se retrouvent de façon disproportionnée dans ces secteurs de biens à croissance lente<sup>194</sup>.

Plusieurs autres facteurs ont contribué à réduire, sur les marchés étrangers, la demande de biens axés sur les ressources. Le progrès technique a permis de réduire la quantité de matières premières requises par unité de production dans certaines industries dont celles du minerai de fer et de l'acier. Des produits synthétiques de remplacement ont été créés pour des applications auparavant réservées aux produits semi-ouvrés; par exemple, les fibres optiques sont en voie de remplacer le cuivre pour le transport de l'électricité. La reconstruction de l'après-guerre en Europe et au Japon, qui faisait fortement appel aux capitaux, exigeait de fortes quantités de biens semi-ouvrés, mais elle est terminée depuis longtemps.

Les changements de goûts des consommateurs, notamment la préférence des Nord-Américains pour des automobiles plus petites et des logements groupés plutôt que la maison unifamiliale, ont également réduit la demande de produits de première transformation. Ce sont les

minéraux qui ont été le plus touchés par ces changements. Les exportations canadiennes de cuivre, de nickel et de minerai de fer ont toutes souffert, bien que d'autres facteurs comme la récession et l'approvisionnement à de nouveaux gisements étrangers aient probablement été plus importantes à court terme. Globalement, les chiffres du GATT indiquent que les exportations mondiales de minéraux non combustibles ont « augmenté moins rapidement que celles d'autres catégories de biens, leur part dans l'ensemble des exportations mondiales [...] tombant de 6 % au début des années 1970 à 4 % en 1979<sup>195</sup> ». Ce mouvement poursuit une tendance déjà manifeste dans les années 1950 et 1960. Ces chiffres révèlent que l'optimisme des années 1970, voulant que la pénurie mondiale de ressources minérales ferait du Canada un exportateur de premier plan, n'était pas fondé.

### *Les investissements étrangers et l'internationalisation des affaires*

Le degré élevé de propriété étrangère dans l'économie canadienne exerce une immense influence, à la fois positive et négative, sur l'évolution des exportations canadiennes et les perspectives dans ce domaine. Il en découle qu'une part considérable du commerce canadien consiste en transferts effectués entre filiales d'une seule et même société transnationale. Les chiffres du département du Commerce des États-Unis révèlent qu'environ 56 % des exportations canadiennes vers les États-Unis, effectuées au cours des dernières années, consistent en transferts à l'intérieur d'une même société<sup>196</sup>. Bien que l'on ne possède pas de chiffres aussi précis pour le commerce du Canada avec d'autres régions du monde, il semble que les transferts à l'intérieur d'une même société jouent également un rôle important, quoique moindre, dans le commerce du Canada avec des pays étrangers.

« L'importance grandissante du commerce entre sociétés affiliées signifie qu'une part croissante des exportations totales du Canada résulte de décisions quasi-administratives d'une société visant à répondre aux intérêts et à la stratégie de commercialisation de la société<sup>197</sup>. » Ce facteur a une importance cruciale pour la politique commerciale canadienne; car il signifie qu'une forte proportion du commerce n'est pas facilement touchée par les politiques d'État destinées à augmenter la compétitivité du Canada sur le marché international ou à accroître les recettes tirées des exportations canadiennes. Par exemple, les mesures de caractère macro-économique risquent de ne pas produire l'effet désiré. Certains ont prétendu qu'une dévaluation du dollar canadien destinée à accroître la compétitivité des exportations canadiennes pourrait avoir un effet moins considérable que prévu en raison de l'importance de considérations autres que commerciales dans l'établissement des mouvements de biens à l'intérieur d'une même

société<sup>198</sup>. Toutefois, cet argument n'a pas encore été étayé de manière concluante.

De façon analogue, les concessions commerciales négociées par le Canada risquent de ne pas produire l'effet désiré, à savoir d'accroître les exportations canadiennes, si les producteurs canadiens ne sont pas intéressés à exporter<sup>199</sup>. Dans de nombreux cas, des filiales ont été établies uniquement pour alimenter le marché intérieur canadien. Il est possible qu'on interdise à ces producteurs d'exporter leurs marchandises (ou qu'on limite les marchés vers lesquels ils peuvent exporter) aux termes d'accords administratifs conclus avec la société mère et établis en fonction de sa stratégie d'approvisionnement des divers marchés mondiaux<sup>200</sup>. De même, les sociétés autorisées à utiliser des techniques étrangères brevetées, même si elles appartiennent à des Canadiens, peuvent être forcées de se limiter au marché intérieur aux termes de leurs contrats avec les titulaires du brevet<sup>201</sup>. En outre,

de nombreuses filiales canadiennes ne prendront part au commerce international que si ce commerce fait l'objet d'une aide fédérale spéciale à l'exportation ou au financement. Si cette aide spéciale n'est pas fournie par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations ou de l'ACDI [...], les filiales sont souvent priées de laisser à leur siège social le soin de s'occuper des ventes à l'étranger<sup>202</sup>.

Il est pratiquement impossible de déterminer l'importance du phénomène. À notre connaissance, il n'existe pas de données détaillées et fiables pour les dernières années. Les études effectuées pendant les années 1950 et 1960 par le ministère de l'Industrie et du Commerce ont révélé que les restrictions administratives imposées à l'intérieur d'une même société ont nui à la croissance et à la diversification des exportations canadiennes, particulièrement en ce qui concerne les produits manufacturés<sup>203</sup>. Des fonctionnaires du ministère de l'Expansion industrielle régionale prétendent que les filiales canadiennes sont devenues de plus en plus concurrentielles, indépendantes et en mesure de déterminer leurs propres objectifs<sup>204</sup>. Toutefois, des comptes rendus publiés récemment dans la presse indiquent que le blocage des exportations continue à se produire dans certaines industries<sup>205</sup>.

Il semble que la production mondiale en exclusivité puisse être un moyen de résoudre le problème de la limitation des exportations des filiales canadiennes d'industries manufacturières appartenant à des intérêts étrangers. Les gouvernements fédéral et de l'Ontario encouragent ces filiales à se spécialiser dans une gamme réduite de produits et à exporter une partie de la production résultant de cette activité dans tous les marchés de la société mère; cette mesure vise à remplacer la pratique généralement suivie à l'heure actuelle, qui consiste à produire la gamme complète des produits de la société mère sur une échelle petite et inefficace, uniquement destinée au marché intérieur protégé. En con-

trepartie de la rationalisation de la production et de l'accroissement des exportations, le gouvernement fédéral offre une forme de détaxe permettant à la filiale qui produit en exclusivité d'importer les quantités de produits et de composants nécessaires à la fabrication de ses produits, en bénéficiant de droits de douane réduits<sup>206</sup>.

Cette politique n'a toutefois pas remporté beaucoup de succès. Le nombre de filiales canadiennes ayant obtenu d'importantes exclusivités de production mondiale est très petit; un expert avance le chiffre de quatre ou de cinq. Les filiales canadiennes obtiennent souvent une exclusivité pour des produits dont la fabrication tire à sa fin. « De nombreuses exclusivités ne visent que le marché nord-américain et n'offrent pas l'étendue plus vaste du marché mondial, celui qui présente justement les meilleures perspectives de croissance. » La filiale canadienne ne produit souvent qu'une composante d'un ensemble de pièces, tandis que la responsabilité d'étapes aussi importantes que la recherche, la création des produits et la commercialisation incombe toujours à la société mère<sup>207</sup>.

La propriété étrangère et le commerce au sein d'une même société gênent également les efforts déployés, au Canada, par le gouvernement fédéral et les provinces en vue d'encourager la transformation des ressources avant leur exportation. « De nombreuses filiales qui exercent leur activité dans le secteur [des matières premières] ont été établies dans le cadre de structures à intégration verticale et n'existent que pour alimenter les sociétés mères et les filiales américaines en matières premières », lesquelles sont ensuite transformées et usinées aux États-Unis ou à l'étranger<sup>208</sup>. Les sociétés d'extraction de matières premières appartenant à des intérêts étrangers s'opposent souvent aux mesures gouvernementales destinées à effectuer au Canada la transformation de ces matières<sup>209</sup>.

Le fait que les décisions touchant les filiales d'une industrie soient prises par des centres situés et dirigés à l'extérieur du pays signifie que ces filiales obéissent aux politiques de gouvernements étrangers aussi bien (et parfois mieux) qu'à celles du gouvernement canadien<sup>210</sup>. Pendant les années 1960, l'application extra-territoriale du *Trading with the Enemy Act* aux filiales de sociétés américaines au Canada les a empêchées d'exporter vers Cuba et la Chine alors que le gouvernement canadien y était disposé<sup>211</sup>. Le problème n'a pas suscité beaucoup d'intérêt pendant les années 1970, surtout parce que les États-Unis étaient devenus plus favorables à la détente et que les pays du bloc occidental s'entendaient pour contrôler les exportations de matériel stratégique. Par ailleurs, l'Administration Reagan a, depuis quelques années, renforcé ses propres mesures de contrôle des exportations de matériel stratégique face au regain d'inquiétude au sujet de la menace soviétique; elle exerce aussi des pressions pour que d'autres pays occidentaux en fassent autant<sup>212</sup>. Ceci a posé des problèmes à certains

exportateurs canadiens de produits à forte composante technologique, celle-ci étant de provenance américaine<sup>213</sup>; ce fut déjà le cas pour les fournisseurs de matériel pour pipelines de l'Europe occidentale et du Japon. Ceci pourrait entraîner de nouvelles tentatives de la part des États-Unis en vue de bloquer les exportations des filiales de sociétés américaines établies au Canada.

Un autre problème découlant du niveau élevé de propriété américaine dans les industries canadiennes tient au fait que pratiquement toute politique d'État destinée à accroître les exportations des filiales canadiennes se heurtera aux intérêts des États-Unis et provoquera une réaction des dirigeants américains. Pour le Canada, les engagements, quant aux niveaux d'exportation, obtenus d'investisseurs étrangers éventuels par ce qui était jusqu'à récemment l'Agence d'examen de l'investissement étranger, se justifient par l'existence de barrières non commerciales à l'exportation imposées par les sociétés mères étrangères. Pour les États-Unis, ces engagements sont vus comme des contraintes sans rapport avec la réalité des marchés et nuisibles aux intérêts américains (si, par exemple, ils incitent une société à exporter vers l'étranger à partir du Canada plutôt que des États-Unis). Le monde des affaires et le Congrès des États-Unis ont exercé de fortes pressions en vue de riposter contre les initiatives prises par le gouvernement canadien afin d'accroître les exportations de filiales américaines<sup>214</sup>.

Enfin, le haut niveau de propriété américaine dans l'industrie canadienne et la tendance des filiales américaines et canadiennes de la même entreprise à commercer entre elles ont renforcé la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis comme partenaire commercial, et ont entravé les efforts du gouvernement en vue de diversifier la destination des exportations canadiennes<sup>215</sup>.

Bien que le degré élevé de propriété américaine ou étrangère dans l'industrie canadienne contribue au manque de diversification du commerce d'exportation du Canada, il serait erroné de croire que la propriété étrangère est la principale cause des problèmes du Canada en matière d'exportation, ou qu'aucun avantage ne peut lui être attribué. L'utilisation de la technologie, des marques de commerce et des services de commercialisation de la société mère étrangère peut accroître la capacité de la filiale de faire des ventes à l'étranger; les commandes passées par la société mère sont parfois exécutées en totalité ou en partie par la filiale; une fois qu'une filiale se voit attribuer un marché étranger, elle n'a plus à soutenir la concurrence de sa société mère ou de ses sociétés affiliées pour conquérir ce marché; en outre, « la société mère et les autres sociétés affiliées fournissent souvent des marchés garantis aux exportations de la filiale canadienne, réduisant ainsi le risque commercial propre à des marchés de type plus conventionnel<sup>216</sup> ». Par exemple, le Canada est devenu un des plus grands exportateurs mondiaux d'armes, en partie parce que les nombreux liens entre fabricants

d'armes canadiens et américains ont permis aux producteurs canadiens de « participer à la production de matériel fabriqué et commercialisé par les États-Unis<sup>217</sup> ».

Dans le secteur des matières premières, le minerai de fer canadien est produit principalement par des sociétés affiliées à des producteurs d'acier américains. Pendant les années 1970, on estimait que ces liens ont fait baisser les prix du minerai de fer canadien et ont empêché la transformation de ce minerai avant l'exportation, mais en raison de la faiblesse de la demande de minerai de fer observée récemment aux États-Unis et ailleurs, ces relations à l'intérieur d'une même société commencent à être appréciées pour la protection qu'elles assurent à l'industrie canadienne :

Sans les liens avec les sociétés mères américaines et la protection accordée par celles-ci à leurs importants investissements au Canada, les mines du Québec et du Labrador auraient aujourd'hui beaucoup de peine à être concurrentielles à cause de leurs coûts élevés de production. Dans la conjoncture actuelle, on abandonnerait certainement leur exploitation en faveur d'autres mines situées ailleurs dans le monde<sup>218</sup>.

Les multinationales qui dominent le secteur de la fabrication de produits de technologie avancée, adoptent de plus en plus des stratégies de production et de commercialisation à l'échelle mondiale. C'est ainsi que les investissements directs étrangers jouent un rôle accru dans la participation du Canada au commerce international dans ce secteur à croissance rapide. Les techniques de production utilisées dans ces industries tendent à être complexes, à coefficient élevé de capital et rapidement obsolètes à cause de l'accélération du progrès technique. En conséquence, il devient souvent impératif de récupérer rapidement les capitaux investis dans la production; ceci n'est possible qu'en vendant sur les marchés internationaux, vastes et de plus en plus homogènes. Une forte proportion du commerce international de ces industries tend à se faire à l'intérieur d'une même société, la production de pièces étant répartie à l'échelle internationale pour en réduire les frais et parce que les gouvernements offrent l'accès à leurs marchés aux entreprises qui promettent en contrepartie de produire chez eux une certaine quantité de biens. Dans les industries qui fabriquent des produits faisant appel à une technologie avancée, le commerce à l'intérieur d'une même société, en particulier celui de biens intermédiaires comme les pièces, est donc devenu une des formes de commerce international qui progressent le plus rapidement<sup>219</sup>.

Le caractère mondial des méthodes de production utilisées dans les secteurs de la technologie de pointe signifie que, si le Canada désire prendre part à l'activité de ces industries, il doit, dans de nombreux cas, agir dans le cadre international de production des multinationales. Ces dernières peuvent fort bien appartenir à des intérêts canadiens, mais, étant donné la prédominance des multinationales dans ces secteurs, il

est plus que probable qu'elles appartiendront à des étrangers. Cela signifie également que si le Canada veut jouer un rôle important dans ces secteurs, il devra accepter les contraintes souvent associées aux investissements directs étrangers; c'est le prix à payer pour bénéficier des avantages éventuels de l'accès à des marchés étrangers solides et stables de produits manufacturés à forte composante technologique et à valeur ajoutée élevée.

Si le Canada cherche à attirer les investissements directs étrangers dans ces secteurs ou dans d'autres industries, il doit, pour ce faire, soutenir la concurrence d'autres pays. Étant donné l'importance des multinationales et du commerce intra-société dans les secteurs de la fabrication technologiquement poussée et de nombreux autres secteurs, les perspectives d'exportation du Canada dépendront fortement de son aptitude à persuader des multinationales de s'implanter en territoire canadien en vue d'approvisionner les marchés étrangers. Toutefois, la concurrence étrangère est forte à ce niveau, car de nombreux gouvernements cherchent en ce moment à obtenir les emplois et les possibilités d'exportation associées à leur venue, alors que l'on assiste à un ralentissement marqué, sensible depuis la moitié des années 1970, dans le taux de croissance des investissements directs étrangers<sup>220</sup>. Pour le Canada, la concurrence la plus acharnée a eu lieu entre les gouvernements fédéral et provinciaux du pays, d'une part, et les gouvernements fédéral et des États des États-Unis, d'autre part, sur le plan des avantages offerts aux multinationales pour les convaincre de s'installer chez eux. Le coût pour le trésor public de cette concurrence intergouvernementale s'est accru rapidement car les multinationales ont pu faire jouer les offres d'une partie contre celles de l'autre. Cette situation s'est produite bien qu'il existe des preuves importantes qui mettent en doute l'efficacité des stimulants comme facteur d'implantation des investissements; d'autres facteurs semblent être plus importants<sup>221</sup>.

La perception qu'ont les investisseurs étrangers éventuels du Canada constitue une autre variable dans l'aptitude de celui-ci à attirer des investissements créateurs d'exportations. Cependant, cette perception a évolué d'une manière qui n'est pas entièrement favorable au Canada. Des enquêtes récentes auprès des multinationales appartenant à des intérêts étrangers révèlent que le Canada est encore perçu, de façon générale, comme un lieu propice à l'investissement. Les mesures adoptées par le gouvernement canadien à cet égard, en particulier celles reliées à l'Agence d'examen de l'investissement étranger, ont, de l'avis de certaines multinationales, créé un climat moins propice aux investissements<sup>222</sup>. Toutefois, le nombre d'entreprises qui ont déclaré que ces politiques avaient joué un rôle essentiel dans leur décision de ne pas s'établir au Canada était très réduit (16 % d'après une enquête); quel qu'ait pu être l'obstacle constitué par l'Agence d'examen de l'investissement étranger, il s'agit probablement d'un juste prix à payer pour

s'assurer que ces investissements profitent au Canada. Par ailleurs, la décision d'investir que prennent les multinationales dépend souvent de l'accès garanti à de grands marchés à forte croissance, ce qui peut constituer un inconvénient pour le Canada si elles considèrent que l'accès au marché américain, ou aux marchés de la CEE et du Japon, à partir du Canada, n'est pas assuré<sup>223</sup>.

### ***La rétorsion contre les mesures canadiennes de protectionnisme et d'aide à l'industrie***

Les mesures protectionnistes appliquées pour protéger les industries et les emplois canadiens contre la concurrence étrangère influencent de deux manières les perspectives d'exportation du Canada. Premièrement, les barrières canadiennes à l'importation augmentent le coût de production dans les industries exportatrices, réduisant de ce fait leur compétitivité sur les marchés étrangers. Les barrières à l'importation ont un effet direct d'accroissement du prix des facteurs de production industriels importés et un effet indirect d'accroissement des pressions à la hausse sur les salaires et les prix dans l'ensemble de l'économie<sup>224</sup>.

Deuxièmement l'accès des exportateurs canadiens aux marchés étrangers peut être réduit par les mesures de rétorsion prises par les gouvernements concernés contre les mesures protectionnistes canadiennes. Cette question a été récemment soulevée lors de discussions portant sur le commerce du Canada avec les nouveaux pays industriels (NPI) et d'autres pays en développement. Les représentants commerciaux du Canada considèrent les NPI comme des marchés prometteurs pour les produits canadiens, surtout pour ceux qui ont une valeur ajoutée importante<sup>225</sup>. Toutefois, ces mêmes pays sont les principaux exportateurs de textiles, de vêtements et de chaussures dont les frais de production sont faibles, et ainsi constituent une menace très sérieuse pour ces mêmes industries à coefficient élevé de main-d'oeuvre au Canada. C'est cette menace qui est l'objet principal des limitations volontaires des exportations et des contingents imposés par le gouvernement canadien.

Ces restrictions, qui sont pratique courante dans tous les pays industriels, ont entravé la croissance des exportations en provenance des NPI, réduisant de ce fait la possibilité pour ces derniers d'importer des biens des premiers. Plus particulièrement, le haut degré d'intervention gouvernementale dans l'économie et dans le commerce d'importation qui y règne leur fournit un moyen de riposter contre les mesures spécifiques de protection prises par le gouvernement canadien. L'ancien ministre du Commerce extérieur, Gerald Regan, déclarait récemment à des journalistes :

Nous devons constamment faire face à des situations dans lesquelles [...] nous constatons que lorsque nous faisons preuve de sévérité à leur égard au

sujet des restrictions quantitatives imposées aux importations de leurs produits, ils nous font très clairement comprendre qu'ils tiendront compte de ces facteurs dans leur décision d'accorder des contrats pour la réalisation de projets<sup>226</sup>.

Étant donné le grand nombre d'emplois en jeu dans les industries canadiennes à qui font concurrence ces importations, l'absence de possibilités d'emplois dans d'autres secteurs et la concentration des industries dans des régions promptes à réagir à des mesures politiques, on ne peut s'attendre à une élimination rapide des barrières canadiennes à l'importation de produits manufacturés à coefficient élevé de main-d'oeuvre provenant des pays en développement. En conséquence, les exportations canadiennes vers ces pays continueront d'être limitées par réaction aux mesures protectionnistes du Canada et d'autres pays industriels.

Les mesures prises par les États-Unis et par divers grands pays industriels contre le protectionnisme du gouvernement canadien et ses interventions jugées préjudiciables à leurs intérêts et incompatibles avec ses engagements sont encore plus importantes pour l'ensemble de la performance commerciale du Canada. Les Américains ont toujours eu le droit, en vertu des dispositions de sauvegarde du GATT, d'adopter certaines mesures protectionnistes touchant les exportations de pays qui ont eux-mêmes élevé des barrières pour protéger leurs produits. Ces dispositions ont limité le recours aux mesures protectionnistes au Canada et à l'étranger<sup>227</sup>.

Récemment, une certaine inquiétude est née de la menace de l'utilisation de mesures de rétorsion contre les barrières non tarifaires et les mesures non commerciales destinées à renforcer et diversifier l'économie canadienne. L'établissement au Canada d'industries capables de soutenir la concurrence internationale exige souvent l'intervention gouvernementale pour surmonter les inconvénients de la petite taille du marché canadien, du retard technologique de la majeure partie du secteur secondaire, de la forte propension à importer ainsi que du manque d'intérêt pour les exportations : en effet, ces facteurs caractérisent de nombreuses filiales manufacturières appartenant à des intérêts étrangers et établies au Canada. Les mesures de rétorsion prises par des gouvernements étrangers peuvent neutraliser l'effet de cette intervention, par exemple au moyen du prélèvement de droits compensateurs, ou imposer aux exportations canadiennes des frais dépassant les avantages obtenus dans des secteurs qui ne bénéficient pas nécessairement de l'aide gouvernementale. La menace de telles mesures vient principalement des États-Unis parce que l'importance des relations économiques existant entre les deux voisins signifie qu'un vaste éventail d'interventions canadiennes destinées à améliorer la performance de l'industrie se heurtera aux intérêts des États-Unis. Le Canada se trouve dans une situation de grande vulnérabilité à cet égard à cause de son excédent commercial considérable avec les États-Unis, de l'importance du marché américain

pour maintenir le niveau actuel d'exportation de biens manufacturés, ceux-ci faisant l'objet de plus de pressions protectionnistes que les matières premières, et de l'importance pour les nouvelles industries canadiennes d'avoir accès au marché américain afin de pouvoir réaliser les économies d'échelle qui leur permettront de soutenir la concurrence internationale<sup>228</sup>.

Voici des exemples de mesures canadiennes qui ont déclenché la rétorsion ou la menace de rétorsion américaine visant les exportations canadiennes vers les États-Unis : les mesures relatives aux marchés d'État utilisées pour renforcer certains secteurs de fabrication, le traitement préférentiel accordé aux fournisseurs canadiens pour la réalisation de projets énergétiques de très grande taille dans le cadre du Programme énergétique national, les subventions au titre de l'expansion régionale et industrielle accordées aux industries qui exportent une partie de leur production, les engagements à des résultats en matière d'exportation, obtenus par l'Agence d'examen de l'investissement étranger des investisseurs étrangers établis aux États-Unis, et le projet de loi C-58 visant à proscrire la déduction, aux fins de l'impôt des sociétés, de la publicité canadienne émise par les stations de télévision américaines frontalières, ce qui a provoqué des menaces d'utilisation de mesures de rétorsion contre les exportations canadiennes de matériel Telidon ou d'autre matériel de télécommunications<sup>229</sup>.

La menace américaine d'application de mesures de rétorsion s'est accrue récemment à la suite de l'insatisfaction croissante éprouvée par les Américains à l'égard du régime d'échanges commerciaux multilatéraux et, en particulier, de ce qu'ils considèrent comme le refus de leurs partenaires commerciaux d'ouvrir leurs marchés aux produits américains dans la même mesure qu'ils ouvrent leur marché aux produits étrangers<sup>230</sup>. Le Congrès a servi de point de ralliement aux mécontents qui ont tenté de forcer les partenaires commerciaux des États-Unis d'abaisser leurs barrières de protection. Le Congrès a adopté des lois de réciprocité qui, sous leur forme la plus extrême, viseraient à forcer les partenaires commerciaux des États-Unis à « accorder aux biens, services et investissements américains essentiellement le même traitement que les biens, services et investissements du partenaire reçoivent dans le marché américain ». Le traitement réciproque serait réalisé au moyen de menaces ou de l'usage de mesures de rétorsion à l'intérieur de secteurs donnés ou contre les importations aux États-Unis dans divers secteurs<sup>231</sup>.

Au début, l'Administration Reagan s'est opposée à l'adoption d'une législation de réciprocité, mais, depuis juin 1982, elle participe avec le Congrès à l'élaboration d'un projet de loi plus modéré qui met l'accent sur les investissements étrangers et le commerce dans le secteur des services et des biens de la technologie de pointe. Le gouvernement a favorisé cette législation afin de s'en servir surtout comme menace pour

amener ses partenaires commerciaux à la table des négociations, dans le but de conclure des accords moins restrictifs<sup>232</sup>. La loi de réciprocité n'a pas encore été votée, mais, si elle est adoptée et appliquée avec vigueur, elle pourrait constituer une menace sérieuse pour les exportations canadiennes. L'Agence d'examen de l'investissement étranger, le Programme énergétique national et diverses restrictions commerciales ou touchant les investissements ont suscité beaucoup de critiques chez les gens d'affaires et dans les milieux politiques américains, et serviraient probablement de cible aux dispositions de toute loi destinée à encourager le traitement réciproque ou à favoriser les mesures de rétorsion.

En somme, la menace des gouvernements étrangers de faire usage de rétorsion a sérieusement limité les possibilités d'intervention du gouvernement canadien favorisant l'expansion et de la diversification des exportations canadiennes. Par ailleurs, la menace de représailles contre le protectionnisme et l'expansion des exportations, de même que les règlements internationaux qui légitiment et codifient cette menace, sont des restrictions qui ont également eu pour effet d'aider les exportateurs canadiens dans la mesure où les pays étrangers se sont vu imposer les mêmes contraintes.

### ***La croissance des blocs commerciaux régionaux***

L'importance des blocs commerciaux régionaux s'est accrue depuis les années 1950, malgré l'engagement pris par tous les pays du GATT de respecter le principe de l'égalité. Le plus important de ces blocs est assurément celui que forme la Communauté économique européenne (CEE) et ses nombreux associés, dont plusieurs pays méditerranéens et des pays en développement d'Afrique, des Antilles et du Pacifique. Plus d'un cinquième du total du commerce mondial se fait dans le cadre du vaste ensemble commercial préférentiel dont la CEE est le noyau. D'autres grands ensembles commerciaux de ce genre sont l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), le Marché commun des Caraïbes (CARICOM) et le regroupement des pays en développement bénéficiant du régime généralisé de tarifs préférentiels accordés par la plupart des pays industriels occidentaux. Ces formations présentent toutes la caractéristique d'établir des barrières tarifaires et non tarifaires qui favorisent les échanges commerciaux entre les membres ayant signé un accord au détriment des pays non signataires. Cette distinction constitue presque toujours une dérogation aux règles et à l'esprit du GATT, mais elle a, dans la plupart des cas, été légitimée par des clauses de renonciation aux engagements du GATT<sup>233</sup>.

La tendance à la régionalisation du commerce mondial présente des dangers considérables pour le Canada. Celui-ci n'est membre d'aucun régime commercial préférentiel, et est donc le seul des principaux pays industriels « qui ne bénéficie pas de la liberté d'accès à un marché de

plus de 100 millions de personnes<sup>234</sup> ». La petite taille de son marché intérieur le place dans une position concurrentielle désavantageuse face aux pays de la CEE, aux États-Unis et au Japon, lesquels ont tous des marchés intérieurs assez grands pour servir de base solide à la mise en place d'une capacité concurrentielle d'exportation.

Le traitement discriminatoire de la CEE à l'égard des fournisseurs de pays non associés a influé directement sur les exportations canadiennes vers l'Europe. Ce sont les exportations de matières premières qui ont été les plus durement touchées, car celles des produits manufacturés vers l'Europe n'ont jamais atteint un niveau très élevé. Le blé en est un exemple notoire : la politique agricole commune a considérablement réduit l'accès du Canada aux grands marchés qu'il possédait jadis en Grande-Bretagne et dans certains pays d'Europe continentale. Les exportations de papier journal ont également été touchées par un accord commercial préférentiel négocié entre les pays de l'Association européenne de libre-échange et la CEE<sup>235</sup>. De même, on s'est inquiété au Canada de la possibilité que les préférences tarifaires et non tarifaires accordées aux pays en développement associés à la CEE réduisent les exportations canadiennes de minéraux et de produits minéraux transformés. Toutefois, il n'existe jusqu'à présent aucune preuve que cette situation se soit produite, car peu de pays en développement associés à la CEE produisent des quantités importantes des minéraux qu'exporte le Canada vers la CEE<sup>236</sup>.

Une dernière conséquence négative, pour le Canada, de la tendance à la régionalisation est l'utilisation croissante des négociations trilatérales entre les États-Unis, le Japon et la CEE, pour résoudre les problèmes de la politique commerciale internationale. Le recours à cette forme de négociation risque de faire perdre au Canada jusqu'à la possibilité de formuler son avis sur la question traitée<sup>237</sup>. En outre, même lorsque le Canada participe aux négociations, la tendance de la CEE à agir en tant que bloc réduit la possibilité pour le Canada d'influencer le résultat des discussions en s'alliant à d'autres pays d'importance moyenne. Ces négociations ont également tendance à « situer arbitrairement le Canada dans la sphère d'influence des États-Unis<sup>238</sup> », ce qui gêne ses efforts en vue d'exprimer une opinion distincte. Le Canada ne peut pas grand-chose pour influencer la tendance à la régionalisation qui se manifeste dans l'économie politique mondiale, « puisque le processus touche essentiellement les relations entre les parties<sup>239</sup> ».

## Conclusion

Le commerce d'exportation du Canada fait face à un certain nombre de tendances défavorables qui se manifestent dans l'économie politique internationale. Le mouvement en faveur du protectionnisme et de l'établissement de barrières commerciales a pris de l'ampleur dans les mar-

chés étrangers. Cette situation est principalement attribuable aux tendances suivantes, décrites dans la seconde partie de la présente étude :

- les changements survenus dans la structure internationale des avantages concurrentiels;
- la progression lente des taux de croissance mondiaux et le chômage élevé;
- le renforcement de l'influence des industries menacées par les importations sur la politique nationale;
- la réduction de la portée de l'engagement pris par les pays du bloc occidental à libéraliser les échanges commerciaux;
- l'absence d'un leadership international fort;
- la difficulté d'adapter les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce à l'évolution du commerce international.

Par ailleurs, il est peu probable que les barrières de protection augmentent au point d'étouffer le commerce international. Tous les pays et de nombreuses industries clés ont bien sûr intérêt à assurer le maintien et l'expansion des échanges internationaux. Plusieurs grands pays occidentaux considèrent que l'ouverture de l'économie internationale représente la clé du maintien de la sécurité nationale. Ainsi, la croissance des échanges commerciaux internationaux s'est poursuivie (malgré un bref recul en 1982, attribuable à la récession) en dépit des pressions accrues en faveur du protectionnisme.

Les tendances qui se manifestent à l'étranger en ce sens ne signifient pas un rejet du libre-échange par les principaux pays industriels. Elles reflètent plutôt le désir des gouvernements de *diriger* le débit du commerce international pour réduire au minimum l'instabilité du marché intérieur découlant des changements dans les avantages concurrentiels et dans l'évolution des échanges commerciaux, et pour accroître au maximum l'emploi et le revenu liés au commerce. Ce désir d'équilibrer les avantages du commerce international et ses inconvénients, en fonction de la stabilité intérieure et du fardeau qu'impose l'adaptation, n'est pas nouveau. Le régime des échanges multilatéraux, tel qu'établi par les accords du GATT, a toujours admis un tel compromis. Il a toujours été nécessaire d'incorporer aux règlements du GATT des mesures de sauvegarde et des exemptions de réductions tarifaires non discriminatoires, pour que les gouvernements préoccupés de stabilité intérieure acceptent les réductions tarifaires multilatérales<sup>240</sup>.

Deux facteurs caractérisent la période actuelle. Premièrement, l'instabilité économique prolongée que l'on a connue récemment a incité les gouvernements à davantage contrôler les effets intérieurs du commerce international tout en réduisant l'emphase placée durant la vague de prospérité des années 1960 sur une libéralisation accrue des échanges. Deuxièmement, les mesures récentes de protectionnisme se sont éloignées sensiblement des principes multilatéraux et non sélectifs

du GATT, avec la prolifération d'ententes de gestion commerciale bilatérales et multilatérales à l'intérieur de petits groupes. Certains analystes soutiennent toutefois qu'un ensemble d'accords de ce genre pourrait mieux assurer le maintien des échanges internationaux que le régime multilatéral prôné par le GATT<sup>241</sup>.

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de cette étude, les taux de croissance à travers le monde constituent le plus important de tous les facteurs qui limitent les achats de biens canadiens par les pays étrangers. Si la lenteur et l'irrégularité des taux de croissance de la décennie précédente se maintiennent, l'intensification de la concurrence pour la conquête de marchés plus petits et pour l'obtention de fonds d'investissement très mobiles réduira les perspectives d'expansion des exportations. La lenteur de la croissance peut également aggraver les problèmes de remboursement de la dette du tiers monde, encourager l'accroissement des subventions à l'exportation accordées par les pays étrangers et inciter ceux-ci à user de rétorsion contre les mesures protectionnistes canadiennes, tous ces effets pouvant limiter les possibilités d'exportation du Canada. En outre, la croissance des blocs commerciaux régionaux entrave l'expansion et la diversification des exportations canadiennes. La création de la CEE a eu des répercussions importantes sur les ventes canadiennes en Europe occidentale, et la prolifération d'organismes de ce genre pourrait limiter encore davantage les marchés étrangers.

Le Canada peut difficilement modifier ces tendances, qui lui sont en grande partie défavorables. Malgré l'opinion selon laquelle il se situe au premier rang parmi les nations ou qu'il est une puissance de premier ordre<sup>242</sup>, on constate dans les faits qu'il manque d'influence comparativement aux États-Unis, au Japon et à la CEE. Cela est particulièrement vrai si l'on considère la tendance croissante, signalée précédemment, qu'ont ces trois grands ensembles économiques à résoudre entre eux les principaux problèmes économiques internationaux dans le cadre de négociations tripartites. La plupart des auteurs font ressortir le rôle essentiel de ces trois acteurs dans la détermination du régime commercial international et dans l'obtention d'une croissance suffisante pour en assurer le maintien. Par contre, selon un politologue, de petits États comme le Canada

font peu susceptibles d'exercer une influence sur le système économique international dans son ensemble ou sur les régimes économiques internationaux qui guident l'imposition de contrôles nationaux sur les opérations internationales. Ce ne sont pas eux qui ont le haut du pavé, au sens économique du terme; ce sont des « sujets » du point de vue politique. Ils ne formulent pas les règlements mais décident simplement de les accepter ou de les refuser, en adhérant par exemple à des ententes comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou le Fonds monétaire international, ou en payant le prix de leur refus<sup>243</sup>.

Ces États ne peuvent espérer influencer le système que d'une façon marginale, principalement en s'unissant à d'autres États de toutes tailles pour exercer des pressions spécifiques. Ce problème est intensifié par l'effet de la politique intérieure des principaux pays sur la forme du système économique international<sup>244</sup>. De toute évidence, la probabilité que le Canada puisse influencer sur la structure du système économique international par une intervention dans les débats politiques nationaux des États-Unis, du Japon et des pays d'Europe occidentale est négligeable.

Cependant, un petit pays jouit de certains avantages qui compensent en partie les inconvénients inhérents à cet état. Les actions des petits pays « sont moins susceptibles d'être remarquées que les actions des pays plus grands, et par conséquent, risquent moins de déclencher des mécanismes de rétorsion<sup>245</sup> ». Durant la majeure partie de l'après-guerre, le Canada semble avoir joui d'une certaine « invisibilité ». Il a pu maintenir des barrières commerciales souvent plus élevées que celles de ses principaux partenaires commerciaux. Toutefois, les politiques restrictives du Canada ont, récemment, été l'objet d'une attention croissante de la part des États-Unis car les responsables de la politique économique américaine s'intéressent maintenant davantage aux transactions économiques internationales comme source et comme solution de problèmes chroniques de l'économie américaine. Certains observateurs soutiennent maintenant que le Canada sert de cobaye à l'essai de mesures économiques américaines plus exigeantes à l'égard de l'étranger<sup>246</sup>. Bien que les menaces de rétorsion proférées par les États-Unis aient soulevé une vive inquiétude au Canada, elles n'ont pas été mises à exécution. Dans la situation du Canada, « la patience s'impose : toute grande puissance ne s'intéresse pas très longtemps à un petit pays et de nouveaux événements se produiront pour le reléguer à un rôle confortable d'arrière-plan<sup>247</sup> ».

Certaines lignes directrices avantageuses pour le Canada ont été suggérées dans la présente étude, sur le plan des tendances particulières qui influencent le niveau de protectionnisme des pays étrangers et l'aptitude ou la propension des clients étrangers à acheter des produits canadiens. Nous consacrerons les dernières pages de notre étude à la description de certaines des conséquences les plus importantes de ces lignes directrices.

Premièrement, le Canada devrait se garder de trop compter sur l'expansion des exportations pour résoudre tous les problèmes de son économie. Les perspectives d'expansion et de diversification des exportations canadiennes ne sont guère brillantes. Cela signifie qu'on ne peut pas s'attendre que le commerce d'exportation soit un élément moteur de l'économie, particulièrement si la reprise observée pour l'instant aux États-Unis est de courte durée (étant donné qu'elle s'accompagne d'énormes déficits du gouvernement et de la balance des paiements). Par contre, les perspectives limitées du commerce d'exportation ne sug-

gèrent pas l'adoption d'une politique économique autarcique à l'égard des pays étrangers. Le volume actuel des exportations canadiennes révèle que de nombreuses industries canadiennes possèdent des avantages concurrentiels sur les marchés internationaux; en outre, le régime commercial international ne semble pas près de s'effondrer. En conséquence, les exportations continueront à jouer un rôle important dans l'économie canadienne. Les efforts gouvernementaux visant à faciliter l'accès du Canada aux marchés étrangers et à aider les sociétés canadiennes à conquérir des marchés à l'étranger resteront valables. Nous pensons simplement que le Canada ne doit pas compter sur l'expansion des exportations pour résoudre ses problèmes économiques.

Deuxièmement, les représentants canadiens dans les négociations commerciales devraient veiller à ne pas gaspiller leur énergie et le pouvoir de négociation limité du Canada dans des tentatives multilatérales de libéralisation sectorielle du commerce. Étant donné la force des pressions protectionnistes qui se manifestent dans la plupart des pays, il est probable que cette libéralisation ne puisse être négociée sans que le Canada n'ait à payer un prix prohibitif dans d'autres secteurs. En outre, les nouvelles mesures de libéralisation commerciale sectorielle ne permettront probablement pas d'assurer l'élargissement de l'accès aux marchés sans qu'on ne parvienne d'abord à un accord international beaucoup plus solide sur la question des politiques d'expansion industrielle, expliquée ci-après.

Cette prise de position à l'encontre des tentatives destinées à assurer la libéralisation sectorielle des échanges ne s'applique pas avec autant de force aux négociations bilatérales, spécialement avec les États-Unis; cependant, même dans ce cas, l'obstacle que représente le besoin de négocier des concessions équilibrées et acceptables d'un point de vue politique ne devrait pas être sous-estimé.

Le seul secteur pour lequel les négociateurs canadiens devraient certainement continuer à réclamer de nouvelles mesures de libéralisation des échanges commerciaux est celui des matières premières transformées. Le Canada possède un avantage concurrentiel indéniable quant à certaines matières premières transformées, et l'existence de tarifs étrangers constitue certes un obstacle important qui l'empêche de tirer profit de cet avantage. Si l'on tient compte de l'histoire longue et surtout infructueuse des tentatives faites par le Canada pour essayer de persuader des pays importateurs de matières premières autres que les États-Unis d'abaisser leurs tarifs à droits progressifs, on ne devrait toutefois pas s'attendre à de grands progrès dans ce domaine.

Troisièmement, le Canada devrait s'efforcer de maintenir l'accès aux marchés étrangers déjà ouverts aux exportations canadiennes. Les négociateurs canadiens devraient réclamer l'établissement de lignes directrices et de mesures disciplinaires internationales plus strictes pour contrôler l'application de nouvelles mesures protectionnistes. La pro-

tection conditionnelle et la limitation volontaire des exportations menacent sérieusement la possibilité pour le Canada de continuer à avoir accès aux marchés extérieurs, principalement aux États-Unis. Le Canada devrait également participer à la préparation de la réforme des mécanismes du GATT pour adapter ceux-ci aux problèmes commerciaux contemporains, en plus de « réamorcer » les discussions portant sur les conflits de nature commerciale au sein du GATT. Ces mesures devraient permettre de renforcer les pressions multilatérales qui s'opposent à l'adoption de nouvelles formes de protectionnisme. Le Canada devrait également continuer d'essayer de persuader d'autres pays de réduire l'utilisation massive de subventions coûteuses à l'exportation. L'accord récent relatif aux crédits à l'exportation conclu par l'Organisation de coopération et de développement économiques permet d'espérer que des progrès seront réalisés dans ce domaine. Le besoin, pour les principaux pays industriels, de réévaluer leurs programmes de subventions à l'exportation en tenant compte de leurs déficits budgétaires croissants a facilité la conclusion de cet accord.

Quatrièmement, la politique canadienne devrait viser à encourager la coordination des politiques économiques nationales à cause de leurs effets sur le plan international. Au niveau micro-économique, cela signifie l'établissement d'un consensus et de lignes directrices permettant aux mesures gouvernementales de promouvoir l'expansion industrielle nationale et d'aider les marchés intérieurs à s'adapter. À défaut d'une telle entente et de telles lignes directrices, les mouvements commerciaux continueront à subir les menaces de rétorsion des pays importateurs, lorsque ceux-ci croient déceler des pratiques gouvernementales déloyales de subvention des exportations. Au niveau macro-économique, le Canada devrait réclamer la coordination internationale des politiques fiscales et monétaires. Selon de nombreux observateurs, cette coordination est une condition préalable au retour de la prospérité mondiale. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, les perspectives de progrès dans la coordination des politiques macro ou micro-économiques ne sont guère encourageantes.

Cinquièmement, il serait peut-être utile d'insister davantage sur la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux, surtout avec les États-Unis. Comme on l'a noté précédemment, le chef de la délégation canadienne aux négociations du Tokyo Round s'attendait à de meilleurs résultats dans un certain nombre de domaines, particulièrement ceux qui sont visés par les barrières non tarifaires, dans le cadre de négociations bilatérales avec les États-Unis plutôt que dans celui des négociations multilatérales du GATT. En outre, il est bon de se rappeler que le Pacte de l'automobile a eu une influence plus considérable sur le plan de l'expansion des exportations canadiennes que tout autre accord commercial multilatéral spécifique signé par le Canada. Ces considérations font ressortir le besoin d'envisager sérieusement la possibilité d'engager des négociations bilatérales spécifiques avec les États-Unis et d'autres partenaires commerciaux<sup>248</sup>.

Les négociations multilatérales se prêtent bien à la discussion de plusieurs questions; cependant, les négociations bilatérales fournissent un cadre dans lequel le Canada pourrait tirer profit des dimensions réduites de son marché. De plus, on peut formuler des ententes bilatérales qui ne sont ni discriminatoires, ni contraires aux efforts de solution au niveau multilatéral<sup>249</sup>. Comme le progrès des négociations multilatérales dépend surtout des mesures prises par les pays industriels les plus importants, les accords bilatéraux conclus par le Canada pourraient échapper à l'attention des autres nations. De plus, même si ces accords étaient incompatibles avec certains objectifs multilatéraux, ils ne gêneraient probablement pas beaucoup la progression des négociations multilatérales en raison de leur effet global relativement faible.

Sixièmement, les industries canadiennes doivent devenir plus souples et plus concurrentielles. Bien que l'analyse des réformes économiques nationales sorte du domaine que nous avons étudié ici, de telles réformes s'avèrent nécessaires pour contrer les tendances défavorables de l'économie politique internationale sur lesquelles le Canada ne peut exercer qu'une influence limitée. Puisque la conclusion d'accords bilatéraux semble une voie prometteuse pour ses exportateurs, le Canada doit être en mesure d'ouvrir ses propres marchés à une concurrence étrangère accrue afin d'obtenir un accès plus facile aux marchés extérieurs.

## Notes

Cette étude a été traduite de l'anglais.

1. En général, les industries d'extraction des ressources naturelles ont besoin de beaucoup plus de capital et de moins de main-d'oeuvre par unité de production que les industries de fabrication, bien qu'il y ait des exceptions. B.W. Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1980, p.34–37; Glen Williams, *Not for Export: Toward a Political Economy of Canada's Arrested Industrialization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1983, p. 10 et 11.
2. Michael C. Webb et Mark W. Zacher, *Canada and International Regulation of Primary Commodity Markets: The Case of Minerals*, Ottawa, Institut de recherches politiques, à paraître.
3. Jeanne Kirk Laux, « Global Interdependence and State Intervention » dans Brian W. Tomlin (édit.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978, p. 127.
4. Frederick H. Weihs, *Canadian Trade Policy 1945–1953*, thèse de maîtrise (histoire), Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, septembre 1976, chap. 3 et 4; R.D. Cuff et J.L. Granatstein, *American Dollars–Canadian Prosperity*, Toronto, Samuel-Stevens, 1978, p. 60–82 et p. 137–141.
5. Carl E. Beigie, *The Canada–U.S. Automotive Agreement: An Evaluation*, Washington (D.C.), Canadian-American Committee, National Planning Association; Montréal, Association de planification privée du Canada, 1970, p. 46–48.
6. Maureen Appel Molot, « Canada–U.S. Relations: The Politics of Attraction and Distance », *Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 6, n° 2, 1982, p. 101 et 102.
7. Communiqué final du sommet de Williamsburg sur la reprise économique, reproduit dans *Economic Impact*, vol. 43, n° 3, 1983, p. 3 et 4.
8. Charles Lipson, « The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change » dans Stephen D. Krasner (édit.), *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1983, p. 269.
9. C. Fred Bergsten, « The International Economy and World Politics in the Postwar Era » dans Wilfrid Kohl (édit.), *Economic Foreign Policies of Industrial States*, Lexington (Mass.), D.C. Heath, 1977, p. 2, 3 et 5.
10. Stephen D. Krasner, « The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System », *International Studies Quarterly*, vol. 23, n° 4, 1979, p. 527 et 528.
11. *Ibid.*, p. 501, 502 et 527.
12. Lipson, « The Transformation of Trade », p. 244, 269 et 270.
13. Susan Strange, *Protectionism and World Politics*, document présenté à l'Australian National University Research School of Pacific Studies, 19 avril 1984, p. 44.
14. C.M. Aho et T.O. Bayard, « The 1980s: Twilight of the Open Trading System? », *The World Economy*, vol. 5, n° 4, 1982, p. 395; Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), *Commerce international 1981–1982*, Genève, GATT, 1982, p. 21, v.o.
15. Robert B. Reich, « Beyond Free Trade », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 4, 1983, p. 777.
16. Albert Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 4, 1983, p. 752.
17. Reich, « Beyond Free Trade », p. 778.
18. Krasner, « Tokyo Round », p. 502–507; Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 384; Gerry Salembier, « Global Adaptability », *Policy Options*, vol. 5, n° 2, 1984, p. 50.
19. Reich, « Beyond Free Trade », p. 779; John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order » dans Stephen D. Krasner (édit.), *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1983, p. 219.

20. Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » », p. 754. Les États-Unis sont encore le chef de file de la technologie dans nombre de domaines. Mais alors que l'industrie japonaise a appris à l'intégrer rapidement à sa production industrielle, l'industrie américaine a eu tendance à se concentrer davantage sur ses applications militaires; voir *Globe and Mail*, 22 juin 1984, p. B19.
21. Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » », p. 753; Krasner, « Tokyo Round », p. 504–507.
22. Krasner, « Tokyo Round », p. 506.
23. Organisation de coopération et de développement économiques, *L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges des produits manufacturés*, Paris, OCDE, 1979, p. 10, v.o.; Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, p. 68 et 69. Pour connaître les facteurs qui ont contribué à la montée des nouveaux pays industriels, voir Organisation de coopération et de développement économiques, *L'incidence des nouveaux pays industriels*, et Colin I. Bradford, « Newly Industrializing Countries in an Interdependent World », *The World Economy*, vol. 5, n° 2, 1982, p. 171–185.
24. OCDE, *Newly Industrializing Countries*, p. 6 et 8.
25. *Ibid.*, p. 10 et 11.
26. Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, p. 69.
27. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne : document d'information sur la politique commerciale du Canada pour les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 169 et 170, v.o.; Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, p. 68 et 69.
28. Molot, « Canada–U.S. Relations », p. 89.
29. OCDE, *Newly Industrializing Countries*, p. 28–31.
30. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 382.
31. *Ibid.*, p. 382 et 383; Lipson, « The Transformation of Trade », p. 265; John M. Volpe, « Canada–U.S. Trade Relations: Prospects and Problems in the 1980s » dans The Atlantic Council Working Group on the United States and Canada (édit.), *Canada and the United States: Dependence and Divergence*, Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing Company, 1982, p. 155; Salembier, « Global Adaptability », p. 50.
32. Reich, « Beyond Free Trade », p. 799, 801 et 802.
33. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 382.
34. *Ibid.*, p. 384; Ruggie, « Embedded Liberalism », p. 216 et 217.
35. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 384.
36. *Ibid.*, p. 384; Salembier, « Global Adaptability », p. 50.
37. John Zysman et Stephen S. Cohen, « Double or Nothing: Open Trade and Competitive Industry », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 5, 1983, p. 1119; Volpe, « Canada–U.S. Trade Relations », p. 155.
38. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 394.
39. Reich, « Beyond Free Trade », p. 777, 778 et 799; Zysman et Cohen, « Open Trade and Competitive Industry », p. 1119.
40. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 401.
41. *Ibid.*, p. 401; Salembier, « Global Adaptability », p. 50.
42. Volpe, « Canada–U.S. Trade Relations », p. 180.
43. *Ibid.*, p. 181.
44. Stephen Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge: Crisis in the Canadian-American Relationship*, Toronto, James Lorimer, Institut canadien de politique économique, 1982, p. 121.
45. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 205, v.o.
46. Fred Lazar, « Canadian Industrial Strategy: A U.S. Impediment », *Journal of World Trade Law*, vol. 16, n° 3, 1982, p. 226; Gary Clyde Hufbauer et Andrew James Samet, « Investment Relations Between Canada and the United States » dans The Atlantic

- Council Working Group on The United States and Canada (édit.), *Canada and the United States: Dependence and Divergence*, Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing Company, 1982, p. 112.
47. *Financial Post*, 19 mars 1983, p. 6.
  48. Krasner, « Tokyo Round », p. 515 et 516; Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 154 et 155, v.o.
  49. Bergsten, « International Economy and World Politics », p. 4; Ruggie, « Embedded Liberalism », p. 219.
  50. Salembier, « Global Adaptability », p. 49.
  51. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 387, 396 et 397.
  52. Sylvia Ostry, « The World Economy in 1983: Marking Time », *Foreign Affairs*, vol. 62, n° 3 (America and the World 1983), 1984, p. 546.
  53. Communiqué final du sommet de Williamsburg, *Economic Impact*, vol. 43, n° 3, 1983, p. 3 et 4.
  54. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), *Commerce international 1980–1981*, Genève, GATT, 1981, p. 11, v.o.; Jan Tumlir, « International Economic Order — Can the Trend Be Reversed? », *The World Economy*, vol. 5, n° 1, 1982, p. 33 et 34. M. Tumlir est directeur de la recherche et de l'analyse économiques au Secrétariat du GATT.
  55. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 538.
  56. David D. Dewitt et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley & Sons, 1983, p. 71 et 72.
  57. J.M. Finger, « Incorporating the Gains from Trade into Policy », *The World Economy*, vol. 5, n° 4, 1982, p. 370–372.
  58. Lipson, « Transformation of Trade », p. 245.
  59. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), « Le commerce international en 1982 et les perspectives actuelles », communiqué de presse n° 1333, Genève, 4 mars 1983, p. 13.
  60. Krasner, « Tokyo Round », p. 526.
  61. Stephen D. Krasner, « U.S. Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness », *International Organization*, numéro spécial intitulé : « Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States », vol. 31, n° 4, 1977, p. 646–650 et 668.
  62. *Ibid.*, p. 645.
  63. Keith A.J. Hay et B. Andrei Sulzenko, « U.S. Trade Policy and « Reciprocity » », *Journal of World Trade Law*, vol. 16, n° 6, 1982, p. 472 et 473; Charles F. Doran, « The United States and Canada: Intervulnerability and Interdependence », *International Journal*, vol. 38, n° 1, 1982–1983, p. 141–143.
  64. Krasner, « U.S. Commercial and Monetary Policy », p. 667 et 668.
  65. Doran, « United States and Canada », p. 143.
  66. C. Fred Bergsten, directeur de l'Institute for International Economics, à Washington (D.C.), cité dans le *Financial Post* du 11 février 1984, p. 1.
  67. Krasner, « Tokyo Round », p. 494–496; Bergsten, « International Economy and World Politics », p. 2.
  68. Cité dans Weihs, « Canadian Trade Policy », p. 107.
  69. *Ibid.*, chap. IV.
  70. Bergsten, « International Economy and World Politics », p. 3 et 4; Krasner, « U.S. Commercial and Monetary Policy ».
  71. Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 283.
  72. Lipson, « Transformation of Trade », p. 235.
  73. Le présent paragraphe, sauf indication contraire : Krasner, « U.S. Commercial and Monetary Policy »; Krasner, « Tokyo Round », p. 493–497; Bergsten, « International Economy and World Politics », p. 3 et 4; pour le point de vue européen, voir Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » », p. 752.

74. Krasner, « Tokyo Round », p. 497.
75. Krasner, « U.S. Commercial and Monetary Policy ».
76. Hay et Sulzenko, « U.S. Trade Policy and « Reciprocity » », p. 472.
77. *Ibid.*, p. 472 et 473; Krasner, « Tokyo Round », p. 498; Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 116 et 117.
78. Ruggie, « Embedded Liberalism », p. 200.
79. Lipson, « Transformation of Trade », p. 235 et 236.
80. John H. Jackson, « The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System », *Journal of World Trade Law*, vol. 12, n° 2, 1978, p. 95.
81. Ce point de vue est exprimé avec conviction dans Ostry, « World Economy in 1983 »; Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » ».
82. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 560.
83. Salembier, « Global Adaptability », p. 51 et 52; Reich, « Beyond Free Trade », p. 788, 794–796.
84. Zysman et Cohen, « Open Trade and Competitive Industry »; Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » », p. 747 et 748.
85. *Ibid.*, p. 745.
86. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 559 et 560.
87. Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, p. 58.
88. Jackson, « Crumbling Institutions », p. 101.
89. Bressand, « Mastering the « Worldeconomy » », p. 772. M. Bressand est sous-directeur de l'Institut français des relations internationales.
90. Cité dans le *Globe and Mail*, 26 mars 1984, p. IB3.
91. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 560.
92. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 200 et 201, v.o.
93. *Ibid.*, p. 175.
94. Jock A. Finlayson et Mark W. Zacher, « The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions », *International Organization*, vol. 35, n° 4, 1981, p. 601.
95. *Ibid.*, p. 601; Ernst Preeg, *Traders and Diplomats: An Analysis of the Kennedy Round of Multilateral Trade Negotiations*, Washington, Brookings Institution, 1970, p. 187.
96. *Financial Post*, 12 mai 1984, p. 16.
97. Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 600 et 601.
98. *Ibid.*, p. 591.
99. *Financial Post*, 12 mai 1984, p. 16; *Globe and Mail*, 28 avril 1984, p. B3.
100. Jackson, « Crumbling Institutions », p. 96.
101. Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 574 et 575.
102. Jackson, « Crumbling Institutions », p. 103.
103. Lipson, « The Transformation of Trade », p. 263 et 270; Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 600.
104. Jackson, « Crumbling Institutions », p. 97.
105. Rodney de C. Grey, *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canadian-U.S. Relations*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1981, p. 6–8 en particulier; entrevues avec des représentants d'associations commerciales.
106. Opinion recueillie au cours d'une entrevue.
107. Jackson, « Crumbling Institutions », p. 97.
108. Donald J. Patton, « The Evolution of Canadian Federal Mineral Policies » dans Carl E. Beigie et Alfred O. Hero Jr (édit.), *Natural Resources in U.S.–Canadian Relations. Volume 1: The Evolution of Policies and Issues*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1980, p. 210.
109. D.J. Daly, « Mineral Resources in the Canadian Economy: Macro-Economic

- Implications » dans Carl E. Beigie et Alfred O. Hero Jr (édit.), *Natural Resources in U.S.–Canadian Relations. Volume I: The Evolution of Policies and Issues*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1980, p. 153.
110. Patton, « Evolution of Canadian Federal Mineral Policies », p. 209.
  111. Voir Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 48, v.o.
  112. Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières : une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1975, p. 127, v.o.
  113. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 48 et 49, v.o.; Grey, *Trade Policy in the 1980s*, p. 16.
  114. Patton, « Evolution of Canadian Federal Mineral Policies », p. 226 et 227.
  115. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 49, v.o.
  116. Canada, Gouvernement du Canada, *Vers une politique minérale canadienne : choix possibles*, Ottawa, Information Canada, 1974, p. 46, v.o.
  117. *Ibid.*, p. 45 et 46, v.o.
  118. Dans beaucoup de pays en développement, les tarifs demeurent une entrave importante au commerce.
  119. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 548; Tumlrir, « International Economic Order », p. 29. Comme cette dernière le souligne, de telles estimations sont nécessairement approximatives, car beaucoup d'accords bilatéraux ne sont jamais rendus publics et le caractère restrictif des diverses mesures est difficile à évaluer.
  120. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 393.
  121. Grey, *Trade Policy in the 1980s*, p. 13 et 14.
  122. *Ibid.*
  123. Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 569, 572 et 580.
  124. *Ibid.*, p. 566 et 598; Tumlrir, « International Economic Order », p. 29–31; GATT, *Commerce international 1981–1982*, p. 13 et 14; GATT, *Commerce international 1980–1981*, p. 11; Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 397 et 402.
  125. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), *Commerce international 1982–1983*, Genève, GATT, 1983, p. 19.
  126. Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 399.
  127. Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 598.
  128. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 560; Aho et Bayard, « Twilight of the Open Trading System? », p. 397, 400 et 401.
  129. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 546 et 548; Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 572; Lipson, « Transformation of Trade », p. 258 et 259.
  130. Grey, *Trade Policy in the 1980s*, p. 13 et 14; Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 117; Lazar, « Canadian Industrial Strategy », p. 223–235.
  131. Sur ce dernier point, les fabricants canadiens de bois d'oeuvre ont de plein gré limité leurs ventes sur le marché américain, (où ils sont très compétitifs en raison du taux de change), pour éviter de provoquer une nouvelle offensive des fabricants américains en vue de restreindre les importations du Canada. Voir à ce sujet le *Globe and Mail*, du 28 août 1984, p. B1.
  132. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 156 et 157, v.o.
  133. Krasner, « Tokyo Round », p. 523 et 524.
  134. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 255, v.o.
  135. Institut nord-sud, « À l'aube de 1984 : priorité à la sécurité », *Revue 1983/Optique 1984*, Ottawa, Institut nord-sud, 1984, p. 7, v.o.

136. Krasner, « Tokyo Round », p. 513 et 514.
137. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 181 et 217; Volpe, « Canada–U.S. Trade Relations », p. 172 et 173.
138. Clarkson, Canada and the Reagan Challenge, p. 122.
139. *Globe and Mail*, 13 mars 1984, p. B1.
140. Krasner, « Tokyo Round », p. 514 et 515.
141. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 142 et 181, v.o.
142. Grey, *Trade Policy in the 1980s*, p. 59; Laux, « Global Interdependence and State Intervention », p. 125 et 126.
143. Grey, *Trade Policy in the 1980s*, p. 56.
144. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 60, v.o.
145. Zysman et Cohen, « Open Trade and Competitive Industry »; Jackson, « Crumbling Institutions », p. 94 et 95; Volpe, « Canada–U.S. Trade Relations », p. 155 et 156.
146. James I. Walsh, « Countertrade: Not Just for East-West Any More », *Journal of World Trade Law*, vol. 17, n° 1, 1983, p. 4 et 5; J. de Miramon, « Un système de troc modernisé : les échanges compensés », *Observateur de l'OCDE*, n° 114, 1982, p. 13, v.o.
147. de Miramon, « Un système de troc modernisé », p. 13 et 14, v.o.; Walsh, « Countertrade: Not Just for East-West Any More », p. 3.
148. Un délégué commercial du Canada cité dans le *Globe and Mail*, 23 avril 1984, p. IB8.
149. *Globe and Mail*, 23 avril 1984, p. IB8.
150. de Miramon, « Un système de troc modernisé », p. 12–14, v.o.
151. *Globe and Mail*, 17 décembre 1983, p. B20.
152. de Miramon, « Un système de troc modernisé », p. 15, v.o.
153. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 227, v.o.
154. Walsh, « Countertrade: Not Just for East-West Any More », p. 9. Le Canada a eu recours lui aussi au commerce de contrepartie pour s'assurer un approvisionnement en ressources naturelles essentielles; dans le cas présent : le pétrole du Mexique; voir *ibid.*, p. 8.
155. Strange, *Protectionism and World Politics*, p. 47.
156. GATT, *Commerce international 1980–1981*, p. 10, v.o.
157. Ostry, « World Economy in 1983 », p. 546.
158. GATT, *Commerce international 1982–1983*, tableau A18 en annexe; *Globe and Mail*, 12 mars 1983, p. IB1, v.o.
159. GATT, *Commerce international 1982–1983*, tableau A18 en annexe. Comme nous le signalons plus loin, devant la réduction des importations dans certains pays en développement endettés, les exportations de matières premières du Canada ont fait meilleure figure que celles des produits manufacturés dans ces mêmes marchés. Toutefois, les volumes en cause sont trop faibles pour influencer sur l'ensemble.
160. La question du financement des exportations sera traitée plus en détail dans les pages qui suivent.
161. Webb et Zacher, « Canada and International Regulation of Primary Commodity Markets ».
162. *CRS Perspectives*, Centre for Resource Studies, Kingston (Ont.), n° 18, 1984.
163. Pour un bon aperçu de la question de l'endettement du tiers monde, voir Pedro-Pablo Kuczynski, « Latin American Debt: Act Two », *Foreign Affairs*, vol. 61, hiver 1982–1983, p. 344–364 et vol. 62, n° 1, 1983, p. 17–38; Institut nord-sud, « À l'aube de 1984 »; Ostry, « World Economy in 1983 »; GATT, *Commerce international 1980–1981, 1981–1982, 1982–1983*.
164. *Globe and Mail*, 14 mai 1984, p. IB2.
165. *New York Times*, 11 mars 1984, partie F, p. 3 et 8.

166. GATT, *Commerce international 1982–1983*, p. 135 et 136, v.o.
167. Institut nord-sud, « À l'aube de 1984 », p. 6, v.o.
168. *Globe and Mail*, 21 novembre 1983, p. B2.
169. Un représentant du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources cité dans le *Globe and Mail*, 19 avril 1983, p. B4.
170. Strange, *Protectionism and World Politics*, p. 27. C'est le refus des banques privées de prêter aux nouveaux pays industriels très endettés de l'Amérique du Sud qui a forcé ceux-ci à réduire considérablement leurs importations.
171. Robert K. Paterson et Michael B. Hicks, *Official Export Financing: A Canadian Perspective*, communication présentée à la conférence sur le Canada et le commerce international, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, les 5 et 6 juin 1983, p. 2; Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 165 et 166, v.o.; Laux, « Global Interdependence and State Intervention », p. 126.
172. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 166, v.o.; *Globe and Mail*, 9 mai 1983, p. B1.
173. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 166 et 167, v.o.
174. *Globe and Mail*, 24 octobre 1983, p. B9.
175. Paterson et Hicks, *Official Export Financing*, p. 38.
176. *Ibid.*, p. 3 et 4; Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 167, v.o.; *Globe and Mail*, 9 mai 1983, p. B1.
177. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 184, v.o.
178. *Ibid.*, p. 65 et 67; Nicholas Butler, « The Ploughshares War Between Europe and America », *Foreign Affairs*, vol. 62, n° 1, 1983, p. 106–113.
179. Butler, « The Ploughshares War », p. 117–119; *Globe and Mail*, 9 avril 1984, p. IB9.
180. *Financial Post*, 19 mai 1984, p. 8.
181. *Financial Post*, 7 janvier 1984, p. 10. À plus long terme, les fluctuations dans les taux de change tendent à être provoquées par les tendances qui se dessinent dans la balance et l'orientation commerciale, et par les changements dans le pouvoir d'achat attribués aux taux d'inflation relatifs, à la croissance des revenus et à la productivité; *ibid.*; *Financial Post*, 19 mai 1984, p. 8. À court terme, les gouvernements peuvent difficilement manipuler ces facteurs, bien qu'ils puissent subir, à plus long terme, l'influence d'un large éventail d'outils d'intervention.
182. Robert Bryce, ancien sous-ministre des Finances, cité dans Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 169.
183. *Ibid.*, p. 164; Molot, « Canada–U.S. Relations », p. 90.
184. Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 170 et 171; *Globe and Mail*, 24 avril 1984, p. B18.
185. *Financial Post*, 24 mars 1984, p. 2.
186. *Ibid.*
187. *Globe and Mail*, 13 mars 1984, p. B19 et 9 mars 1984, p. B1.
188. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 36, v.o.
189. *Ibid.*, p. 38.
190. *Ibid.*, p. 36 et 37.
191. *Ibid.*, p. 38; *Financial Post*, 7 janvier 1984, p. 10.
192. *Financial Post*, 17 mars 1984, p. 1 et 2.
193. La vigueur de la reprise économique survenue aux États-Unis en 1983 et 1984, par rapport aux autres pays industriels, a été aussi un facteur important.
194. Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, p. 108, 109, 156 et 157.
195. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), *Commerce international 1979–1980*, Genève, GATT, 1980, p. 46, v.o.

196. Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 95 et 98.
197. Canada, Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 172, v.o.
198. Laux, « Global Interdependence and State Intervention », p. 118; Maureen Appel Molot, *The Domestic Determinants of Canadian Foreign Economic Policy: Beavers Build Dams*, document présenté à la réunion annuelle de 1977 de l'American Political Science Association, Washington (D.C.), septembre 1977, p. 5. Il ne s'agit pas de rejeter entièrement l'importance des facteurs économiques dans la détermination des mouvements commerciaux au sein d'une même société, car les multinationales se doivent de réagir par une planification à long terme à la situation commerciale et concurrentielle si elles veulent demeurer rentables; Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 30 et 31, v.o.
199. Williams, *Not For Export*, p. 156.
200. Le retard technologique, le manque d'innovation et l'échelle de production inefficace de nombreuses filiales du secteur de la fabrication, d'appartenance étrangère, freinent en outre sérieusement l'accroissement des exportations; Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 52. Ces facteurs ne seront pas exposés dans notre étude en détail, puisqu'ils sont considérés à plus juste titre comme des contraintes internes à l'accroissement des exportations canadiennes.
201. Canada, Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, p. 156, 165 et 166, v.o.
202. Molot, « Domestic Determinants of Canadian Foreign Economic Policy », *Financial Post*, p. 14.
203. Williams, *Not For Export*, p. 114–120, donne un résumé détaillé du problème tel que perçu par le Service des délégués commerciaux dans les années 1950 et 1960; Canada, Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, p. 163–165, v.o., résume les données tirées d'une enquête effectuée en 1969 par le ministère de l'Industrie et du Commerce.
204. Patricia Best, « Just Because of the Children », *Financial Post* 500, été 1984, p. 24.
205. La plupart des fabricants de biens jetables après usage dans le secteur de l'alimentation n'étaient pas intéressés aux débouchés européens de plus en plus nombreux. L'un d'eux a fait remarquer qu'ils avaient l'habitude d'exporter au milieu des années 1960, mais que ce rôle était désormais réservé au siège social des sociétés mères américaines. Un autre fabricant a déclaré qu'il ne pouvait exporter parce qu'il ne détenait qu'une licence, et que le détenteur du brevet situé à Stamford, au Connecticut, avait ses propres installations partout en Europe. *Globe and Mail*, 2 avril 1984, p. IB3.
206. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 53 et 54, v.o.
207. Best, « Just Because of the Children », p. 24, 25 et 28.
208. Molot, « Domestic Determinants of Canadian Foreign Economic Policy », p. 14; Canada, Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, p. 49, v.o.
209. Canada, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Division de la politique minière, « Interdépendance de l'industrie minière du Canada et de l'économie internationale », M38/162F, *Bulletins minéraux*, série d'études sur la politique minière, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1976, p. 6, v.o.
210. Laux, « Global Interdependence and State Intervention », p. 117 et 118.
211. Canada, Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, p. 255–259, v.o.
212. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 266, v.o.
213. *Globe and Mail*, 28 mai 1984, p. IB8.
214. Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 84, 95–99; Hufbauer et Samet, « Investment Relations Between Canada and the United States », p. 123, 124, 140–142.

215. Molot, « Canada–U.S. Relations », p. 104 et 105.
216. Canada, Gouvernement du Canada, *Investissements étrangers directs au Canada*, p. 169, v.o.
217. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 148, v.o.
218. Canada, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Division de la politique minérale, rapport interne, « Industry-Government Relations, Mineral Issues and Policy Framework: A Background Paper », W.G. Jeffery, MRI 81/1, janvier 1981, p. 15.
219. Strange, *Protectionism and World Politics*, p. 28, 29 et 45.
220. Organisation de coopération et de développement économiques, *Investissement international et entreprises multinationales : tendances récentes des investissements directs internationaux*, Paris, 1981; *Globe and Mail*, 7 mars 1983, p. B8.
221. Hufbauer et Samet, « Investment Relations Between Canada and the United States », p. 127–132 et 136–140.
222. *Globe and Mail*, 2 avril 1984, p. IB1 et 24 avril 1984, p. B2.
223. Enquête sur les 52 multinationales les plus grandes du monde réalisée par le « Group of Thirty », groupement consultatif du secteur privé établi à New York, *Globe and Mail*, 2 avril 1984, p. IB1.
224. GATT, *Commerce international 1981–1982*, p. 15–17, v.o.
225. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 169 et 224, v.o.
226. *Globe and Mail*, 23 mars 1984, p. B11; Institut nord-sud, « À l'aube de 1984 », p. 8, v.o. Un exemple précis mettant en cause l'Indonésie est signalé dans le *Globe and Mail* du 21 août 1984, p. 7.
227. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 142, v.o.
228. Doran, « United States and Canada », p. 144; Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 115, 121 et 276; Lazar, « Canadian Industrial Strategy: A U.S. Impediment », p. 233; Hufbauer et Samet, « Investment Relations Between Canada and the United States », p. 123 et 124.
229. Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 107, 121, 140, 141 et 236; Hufbauer et Samet, « Investment Relations Between Canada and the United States », p. 123, 124, 141 et 142.
230. Hay et Sulzenko, « U.S. Trade Policy and « Reciprocity » », p. 472 et 473.
231. *Ibid.*, p. 472.
232. *Ibid.*, p. 473–475.
233. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 197 et 198; Finlayson et Zacher, « GATT and the Regulation of Trade Barriers », p. 567–569.
234. Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières*, p. 55, v.o.
235. *Globe and Mail*, 14 mars 1984, p. B9 et 23 mai 1984, p. B17.
236. Canada, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, « Interdépendance de l'industrie minérale du Canada et de l'économie internationale », p. 7; Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, « Un mécanisme destiné à favoriser l'engagement de l'industrie minérale canadienne à l'étranger », rédigé par la Division du marché international des minéraux, MRI 81/9, mai 1981, p. 2 et 3, v.o.
237. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 198, v.o.
238. Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières*, p. 53, v.o.
239. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 198, v.o.
240. Ruggie, « Embedded Liberalism », en particulier les pages 209, 212–214.
241. Strange, *Protectionism and World Politics*, p. 49.

242. Norman Hillmer et Garth Stevenson (édit.), *A Foremost Nation: Canadian Foreign Policy and a Changing World*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977; Dewitt et Kirton, *Canada as a Principal Power*.
243. Robert O. Keohane, « Economic Dependence and the Self-Directed Small State », *Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 6, n° 2, 1982, p. 50.
244. Peter J. Katzenstein, « Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy », et d'autres articles dans *International Organization*, numéro spécial intitulé : « Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States », vol. 31, n° 4, 1977.
245. Keohane, « Economic Dependence and the Self-Directed Small State », p. 56.
246. Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 141.
247. Keohane, « Economic Dependence and the Self-Directed Small State », p. 57.
248. Grey, *Trade Policy in the 1980s*, p. 6-8.
249. *Ibid.*, p. 8; Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 203, v.o.



**Jock Finlayson** est directeur de la recherche et de l'analyse des politiques au Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, Ottawa.

**Denis Stairs** est professeur au département de sciences politiques, Université Dalhousie, Halifax; il est également l'un des deux coordonnateurs de la recherche du module sur le Canada et l'économie politique internationale, Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

**Michael C. Webb** est attaché de recherche à l'Institut des relations internationales, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver.

**Gilbert R. Winham** est professeur au département de sciences politiques, Université Dalhousie, Halifax; il est également l'un des deux coordonnateurs de la recherche du module sur le Canada et l'économie politique internationale, Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

**Mark W. Zacher** est professeur de sciences politiques et directeur de l'Institut des relations internationales, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver.



*Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*

**L'ÉCONOMIE**

**La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada** (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,  
*F. Vaillancourt (R)\**

**La structure industrielle** (vol. 2–8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*

Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*

Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*

Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles,  
*D.G. McFetridge (R)*

Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*

Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux,  
*F. Mathewson et R. Winter (M)*

Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

**Le commerce international** (vol. 9–14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale,  
*J. Whalley (M)*

Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*

Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*

Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international,  
*J. Whalley (R)*

Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale,  
*R.G. Harris (M)*

Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada,  
*J. Whalley (R)*

\* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

**Le marché du travail et les relations de travail** (vol. 15–18), *Craig Riddell*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell* (R)
- Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell* (R)
- Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)
- Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada,  
*C. Riddell* (R)

**La macro-économie** (vol. 19–25), *John Sargent*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent* (M)
- Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent* (R)
- Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent* (R)
- Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives,  
*J. Sargent* (R)
- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque,  
*J. Sargent* (R)
- Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
- Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

**La pensée économique et les questions sociales** (vol. 26 et 27), *David Laidler*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
- Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

## LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

**Le Canada et l'économie politique internationale** (vol. 28–30), *Denis Stairs et  
Gilbert R. Winham*, *coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et  
G.R. Winham* (R)
- Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les  
États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
- Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique  
extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

**L'État et la société dans le monde moderne** (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
- Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

**Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société** (vol. 33–35), *Alan Cairns et  
Cynthia Williams*, *coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et  
C. Williams* (R)
- Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada,  
*A. Cairns et C. Williams* (R)
- Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

**Les institutions de représentation** (vol. 36–39), *Peter Aucoin*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
- Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
- Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
- Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

**Les dimensions politiques de la politique économique** (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,  
*coordonnateur de la recherche*

Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)

Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)

Vol. 42 La régulation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)

Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

**La politique industrielle** (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)

Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

## LE DROIT ET LA CONSTITUTION

**Le droit, la société et l'économie** (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,  
*coordonnateurs de la recherche*

Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,  
*I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir  
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

**Le milieu juridique international** (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la recherche*

Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)

Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce  
international, *M.M. Hart* (M)

Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

**L'harmonisation du droit au Canada** (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,  
*coordonnateur de la recherche*

Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

**Les accords institutionnels et constitutionnels** (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*

Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

## LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

**Le fédéralisme et l'union économique** (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon*,  
*coordonnateurs de la recherche*

Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)

Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)

Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)

Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)

- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)  
Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)  
Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)  
Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)  
Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)  
Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)  
Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)  
Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)  
Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

## **LE NORD**

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

# ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

## Président

Donald S. Macdonald

## Commissaires

Clarence L. Barber  
Albert Breton  
M. Angela Cantwell Peters  
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton  
John R. Messer  
Laurent Picard  
Michel Robert

Daryl K. Seaman  
Thomas K. Shoyama  
Jean Casselman-Wadds  
Catherine T. Wallace

## Direction

*Directeur exécutif*  
J. Gerald Godsoe

*Directeur de  
l'élaboration des  
politiques*  
Alan Nymark

*Secrétaire*  
Michel Rochon

*Directrice des services  
administratifs*  
Sheila-Marie Cook

*Conseillers  
principaux*  
David Ablett  
Victor Clarke  
Carl Goldenberg  
Harry Stewart

*Directeur des  
publications*  
Ed Matheson

*Directeurs de recherche*  
Ivan Bernier  
Alan Cairns  
David C. Smith

*Codirecteurs de recherche*  
Kenneth Norrie  
John Sargent

## Recherche

### Économie

*Directeur de recherche*  
David C. Smith

*Attachée de direction  
et directrice adjointe  
(Services de recherche)*  
I. Lilla Connidis

*Coordonnateurs*  
David Laidler  
Donald G. McFetridge  
Kenneth Norrie\*  
Craig Riddell  
John Sargent\*  
François Vaillancourt  
John Whalley

*Agents de recherche*  
Caroline Digby  
Mireille Éthier  
Judith Gold  
Douglas S. Green  
Colleen Hamilton  
Roderick Hill  
Joyce Martin

### Politique et institutions de l'État

*Directeur de recherche*  
Alan Cairns

*Attachée de direction*  
Karen Jackson

*Coordonnateurs-trices*  
Peter Aucoin  
Keith Banting  
André Blais  
G. Bruce Doern  
Richard Simeon  
Denis Stairs  
Cynthia Williams  
Gilbert R. Winham

*Agents de recherche*  
Claude Desranleau  
Ian Robinson

*Auxiliaire administrative*  
Donna Stebbing

### Droit et Constitution

*Directeur de recherche*  
Ivan Bernier

*Attaché de direction  
et administrateur du  
Programme de recherche*  
Jacques J.M. Shore

*Coordonnateurs-trices*  
Clare F. Beckton  
Ronald C.C. Cuming  
Mark Krasnick  
Andrée Lajoie  
A. Wayne MacKay  
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche  
et à l'administration*  
Nicolas Roy

*Agent de recherche*  
Nola Silzer

\*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

## **Le Canada et le milieu politico-économique international**

DENIS STAIRS et GILBERT R. WINHAM, coordonnateurs de la recherche

Premier des trois volumes du module sur **Le Canada et l'économie politique internationale** (voir la liste à la fin du volume).

Depuis le début de la colonie, l'économie du Canada a été en grande partie définie par ses rapports avec le système économique mondial. Le pays en a retiré de grands avantages, mais il a aussi été vulnérable au monde extérieur. Les pays industrialisés produisant en général les mêmes biens, il est difficile pour le Canada d'augmenter et de diversifier ses exportations. Les auteurs des études de ce volume soutiennent que, pour diverses raisons, les perspectives d'expansion et de diversification des exportations canadiennes ne sont pas bonnes et que, par conséquent, le Canada devrait s'opposer à l'adoption de nouvelles mesures protectionnistes, qui menaceraient notre accès aux marchés étrangers.

### AUTEURS ET ÉTUDES

**Le Canada et l'économie politique internationale : introduction** Denis Stairs et Gilbert R. Winham

**La politique économique internationale du Canada : contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes** Jock A. Finlayson

**Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution** Michael C. Webb et Mark W. Zacher

DENIS STAIRS et GILBERT R. WINHAM sont tous deux professeurs au département de sciences politiques de l'Université Dalhousie (Halifax).



**Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada**