



LIBR-00283



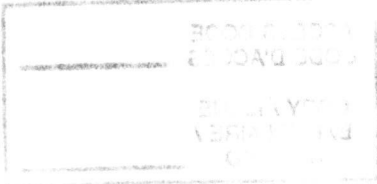
---

*Le développement économique du Canada  
et le système de commerce international*

UNIVERSITÉ DU

*Volume 53 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 l'auteur.*



MICHAEL M. HART

---

# Le développement économique du Canada et le système de commerce international





---

# **Le développement économique du Canada et le système de commerce international**

MICHAEL M. HART

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

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada  
ISBN 0-660-91546-4  
ISSN 0827-1011  
N° de cat. Z1-1983/1-41-53F

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  
Approvisionnement et Services Canada  
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 13,95 \$  
à l'étranger : 16,75 \$  
Prix sujet à changement sans préavis

*DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)*

Hart, Michael, 1944—  
Le développement économique du Canada et le système de commerce international

*(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,*  
ISSN 0827-1011 ; 53)  
Publ. aussi en anglais sous le titre:  
Canadian economic development and the international trading system.  
Comprend des références bibliographiques.  
ISBN 0-660-91546-4

1. Commerce extérieur — Réglementation. 2. Canada — Politique commerciale.  
I. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du  
Canada. II. Titre. III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et  
les perspectives de développement du Canada) ; 53.

K3842.H3714 1985 341.7'54 C85-090256-8

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



AVANT-PROPOS *ix*  
INTRODUCTION *xi*  
PRÉFACE *xv*  
REMERCIEMENTS *xix*

CHAPITRE 1  
**Le Canada dans un monde en interdépendance** *1*  
Performance commerciale et économique *3*  
But de l'étude *5*

CHAPITRE 2  
**La nature et la portée des droits et obligations du Canada sur le plan international** *7*  
Historique *8*  
L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et le système des échanges internationaux *11*  
Le FMI et le système monétaire international *17*  
Les Nations Unies *22*  
Les activités économiques des Nations Unies *25*  
La coopération multilatérale à l'extérieur de l'ONU *27*  
Les perspectives bilatérales *31*  
Le Canada, l'interdépendance et les relations internationales *34*

CHAPITRE 3  
**Les principaux partenaires commerciaux du Canada** *37*  
Les États-Unis *41*  
La Communauté économique européenne *46*  
Le Japon *49*

Les pays en voie de développement 52  
Les pays à économie dirigée 55

#### CHAPITRE 4

##### **Les contraintes et les avantages des mesures favorisant l'essor économique du Canada 57**

Historique 60  
La gamme des instruments existants 63  
La politique budgétaire et monétaire 65  
Le protectionnisme et le développement industriel 68  
Les tarifs douaniers 69  
Les incitations et l'aide 73  
Le crédit à l'exportation 77  
Les marchés d'État 78  
Le rôle des provinces 81  
Les contraintes et les avantages 86

#### CHAPITRE 5

##### **Le cas des mesures de sauvegarde 91**

Les règles multilatérales 92  
La sélectivité des mesures et le bouleversement du marché 93  
Les règles particulières au commerce des textiles 94  
Le recours aux mesures de sauvegarde de l'article XIX 96  
Les mesures de sauvegarde en dehors de l'article XIX 96  
Le préjudice, l'adaptation et le protectionnisme 98  
La recherche de nouvelles règles 102  
L'avenir d'un nouveau code de sauvegarde 104  
La législation canadienne 110  
La pratique canadienne 111  
L'intérêt pour le Canada d'un nouveau code de sauvegarde 115  
Des suggestions pour faire avancer les négociations 117

#### CHAPITRE 6

##### **Le cas du textile et du vêtement 121**

L'origine du problème 122  
La réaction du Canada à la situation du textile à bas prix 125  
La crise de 1976 128  
L'étude, la réforme et le recul 131  
Le coût et les conséquences 143  
Le fardeau de l'interdépendance 149  
Comment résoudre la question du textile et du vêtement? 152

#### CHAPITRE 7

##### **L'avenir de l'industrie canadienne dans un monde en interdépendance 155**

L'adaptation et le protectionnisme 156

La politique commerciale et les règles du système multilatéral 158  
L'expérience canadienne et les questions à explorer 159

NOTES 165

BIBLIOGRAPHIE 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 jouissons d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposons 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'économique 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



Cette monographie sur le système juridique du GATT, celle de Douglas Johnson sur le droit de la mer et un troisième volume contenant quatre essais visant à évaluer et à analyser d'autres aspects saillants du cadre juridique régissant les relations commerciales extérieures du Canada ont été rédigés pour le Programme de recherche sur le droit et la Constitution de la Commission. Ces trois volumes représentent les fruits du travail d'un module du programme, conçu pour étudier comment les structures juridiques internationales des relations multilatérales ou bilatérales pourraient influencer l'expansion économique future du Canada. En effet, celle-ci dépend de l'efficacité d'un système juridique mondial qui favorisera l'ouverture, la stabilité et le dynamisme des marchés internationaux. Ce système regroupe de nombreux organismes officiels comme le GATT, le Fonds monétaire international et la Convention de l'ONU sur le droit de la mer. Il représente, en outre, une vaste gamme d'ententes dans des secteurs plus spécialisés visant à régulariser des transactions spécifiques, ou une activité économique donnée, qui ont des répercussions ou des conséquences importantes sur le plan international, comme les investissements étrangers directs et le transfert de technologie.

Les monographies et les essais, dans ce volume et dans ceux qui l'accompagnent, se veulent une analyse des points forts et des points faibles du contexte juridique international actuel, et une évaluation des effets probables de l'évolution des lois et des institutions sur les intérêts politiques et économiques du Canada. Le Programme de recherche a été conçu pour renseigner un vaste auditoire sur les normes juridiques fondamentales et les procédures décisionnelles qui régissent les aspects les plus importants des liens unissant le Canada à l'économie mondiale :

- le commerce des biens et des services;
- l'exploitation des ressources maritimes et les pouvoirs nationaux de réglementation applicables près des côtes ou en haute mer;
- les transferts de technologie et les droits de propriété intellectuelle;
- les relations économiques canado-américaines;
- les flux de capitaux d'investissement, plus particulièrement la surveillance des avoirs détenus par des résidents étrangers.

Les auteurs de ces études se sont aussi penchés sur les accords internes d'élaboration de la politique commerciale extérieure du Canada. Leurs travaux isolent et analysent les choix fondamentaux de conception des politiques et des institutions nationales conçus en réponse aux changements découlant de l'évolution du contexte juridique mondial. De plus, tous les auteurs présentent des propositions concrètes de réforme de procédures ou de substance à apporter au système juridique international et aux procédures et règlements internes qui influencent la politique commerciale étrangère du Canada.

La monographie de Michael Hart analyse la structure juridique internationale qui régit les lois et règlements qui touchent directement ou indirectement le commerce international des marchandises entre les pays occidentaux industrialisés. Cette étude insiste sur les relations entre les obligations légales du Canada, surtout aux termes du GATT, et le contenu et les procédures institutionnels des politiques d'expansion économique canadiennes. Les deux premiers chapitres décrivent les organismes et les accords bilatéraux ou multilatéraux qui régissent les principaux aspects des relations économiques internationales (par exemple, le commerce, la monnaie, l'aide, les investissements étrangers directs) entre les nations capitalistes industrialisées ou en voie de développement. Cet ouvrage d'introduction explique la diversité des obligations juridiques du Canada et la gamme des organismes internationaux qui élaborent et appliquent ces normes.

L'auteur s'intéresse surtout au système juridique du GATT, qui a été le principal véhicule institutionnel par lequel le Canada a poursuivi ses objectifs de politique commerciale de l'après-guerre. Hart étudie les forces et les faiblesses de la structure juridique du GATT du point de vue des objectifs de développement du Canada, tant à partir des documents d'étude existants que de son expérience approfondie d'analyste des politiques commerciales et de négociateur au ministère des Affaires extérieures. Son analyse est axée sur les limites des règles et des procédures que le GATT impose aux principaux instruments juridiques de conduite des politiques d'expansion industrielle ou économique — tarifs, subsides, réglementations commerciales discriminatoires à l'égard des concurrents étrangers. Hart conclut que le Canada a bénéficié des retombées économiques et politiques substantielles du fait d'avoir accepté des contraintes juridiques considérables sur ses pré-



rogatives d'imposer des barrières tarifaires ou non tarifaires pour aider à son expansion économique intérieure. Il soutient, en outre, qu'il reste beaucoup à faire pour élaborer et améliorer les structures administratives et normatives du GATT, en particulier les règles gouvernant la sécurité et les procédures de règlement des conflits. L'auteur conclut avec de nombreuses propositions concrètes et originales de réformes administratives et juridiques destinées à favoriser les objectifs industriels et commerciaux du Canada.

JOHN QUINN

## REMERCIEMENTS

---



Réviser les monographies et les essais inclus dans ces trois volumes a été intellectuellement enrichissant, non seulement à cause de l'excellence du travail des auteurs, mais aussi des nombreux échanges avec des collègues et amis qui nous ont offert leur collaboration dans le cadre du Programme de recherche de la Commission. Ivan Bernier, doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval, nous a été d'un secours inestimable. En tant que directeur du Programme de recherche, il a aidé à concevoir le projet global et l'ensemble des études qui figurent dans ces trois volumes.

Pendant la rédaction des études, nous avons bénéficié des lumières de plusieurs spécialistes qui ont commenté les manuscrits et apporté des suggestions utiles aux auteurs. Leurs connaissances variées et leur expérience du droit international et de l'économie ont largement contribué à la qualité des publications. Ce sont :

Klaus Stegemann  
Département d'économie  
Université Queen's

William Graham  
Faculté de droit  
Université de Toronto

Fred Lazar  
Département d'économie  
Université York

Melvin G. Clark  
Anciennement du ministère des  
Affaires extérieures, aujourd'hui  
conseiller à titre privé

James Keon  
Bureau de la propriété intellectuelle  
Ministère de la Consommation et des  
Corporations

Emily Carasco  
Faculté de droit  
Université de Windsor

Margaret Biggs  
Chercheur principal  
Institut nord-sud

Louis Sabourin  
École nationale  
d'administration  
publique—GERFI

Michael Leir  
Direction juridique  
Ministère des  
Affaires extérieures

Barry Torno  
Steinmetz and Associates

Samuel Wex  
Direction juridique  
Ministère des Affaires extérieures

Donald McCrae  
Faculté de droit  
Université de la Colombie-Britannique

J.Q.



---

# Le Canada dans un monde en interdépendance

L'essence du Canada se définit partiellement par ses relations extérieures. Sa structure économique ne peut s'expliquer, dans une grande partie, qu'en termes de commerce extérieur.

(Extrait du rapport de la commission Gordon, 1957)

L'essor économique du Canada, ainsi que les mesures adoptées par le gouvernement qui s'y rattachent sont conditionnés largement par des facteurs extérieurs au pays. Comme son économie est relativement petite et ouverte et qu'il fait beaucoup de commerce un peu partout dans le monde, il est particulièrement vulnérable aux influences étrangères sous ce rapport. Afin de favoriser la stabilité et la prévisibilité de certaines des forces agissant sur son commerce et son économie, les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont apporté tout leur soutien à l'élaboration de règles et de relations internationales officielles. Dans la recherche de cet objectif qu'il partage avec de nombreux États, le Canada a accepté certaines restrictions à sa propre liberté d'action; en effet, d'autres pays cherchaient à assurer le caractère prévisible des politiques et des mesures prises par son gouvernement, et ce, en échange de la stabilité et de la prévisibilité qu'ils offraient eux-mêmes. D'où l'interdépendance accrue entre les pays dans l'organisation de leurs économies nationales.

En étudiant l'interaction entre le Canada et ses partenaires commerciaux dans un cadre complexe de règles multilatérales et bilatérales, il importe de se rendre compte qu'après environ quarante ans de multilatéralisme concerté et de croissance du commerce international, l'intégration et l'interdépendance ont avancé au point qu'aucun gouvernement responsable ne peut se permettre de faire fi du système et de faire cavalier seul. L'économie globale contemporaine est fondée sur un

système sans issue. Les gouvernements n'ont plus le choix d'adopter des mesures de politique intérieure qui ne tiennent pas compte des relations internationales. Lorsqu'ils le font à l'occasion, ils paient lourdement cette erreur. C'est ce qu'a très bien exposé le président de la Banque de Montréal, William Mulholland, lorsqu'il a dit :

Au cours des trente-cinq dernières années, le monde entier s'est mis à fonctionner plus que jamais comme une seule unité. Nous devons maintenant accepter l'interdépendance comme une caractéristique du monde actuel. Ce n'est désormais plus une question de choix; c'est une réalité [. . .] À notre époque, la défense du nationalisme économique devient une théorie utopique<sup>1</sup>.

Le Canada a toujours été particulièrement sensible à la nature et à la qualité de ses relations internationales, et il en a toujours dépendu. Le bien-être de ce pays repose sur la santé du commerce international, sur les modes qui régissent les paiements et l'investissement, sur la stabilité fournie par les traités de sécurité collective et sur l'accès aux capitaux étrangers, à la recherche, à la technologie et au développement culturel, en particulier en provenance des États-Unis, dont l'action sur nos relations internationales a été constante et déterminante à cause de nos valeurs nationales, de la tradition, des circonstances géopolitiques et de nos intérêts économiques.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a étendu ses horizons en tant que pays indépendant, bilingue et multiculturel. Il a cultivé des relations bilatérales avec l'Europe, le Japon et le tiers monde. Il a soigné ses relations avec les États-Unis. En même temps, sa participation aux sommets, aux Nations Unies, au GATT, au FMI, à l'OTAN, au Commonwealth, à la francophonie et à d'autres institutions multilatérales constitue l'expression manifeste de son engagement à promouvoir un système international de commerce et de paiement ouvert, à respecter les accords de sécurité collective qui protègent sa souveraineté et son indépendance et à oeuvrer à un ordre politique international qui contribue à une plus grande justice dans le monde entier.

La croissance et la diversité des activités du ministère des Affaires extérieures illustrent l'évolution de la participation du gouvernement canadien au système international. Au début de la Seconde Guerre mondiale, le personnel de l'administration centrale comptait à peine plus de vingt fonctionnaires au bureau du premier ministre, dans l'édifice de l'Est. Un nombre restreint de missions à l'étranger (en particulier à Londres, à Paris, à Washington et à Tokyo) ont imposé la présence de quelques douzaines de fonctionnaires de plus. Aujourd'hui, le personnel de certaines des grandes ambassades canadiennes est plus nombreux que l'ensemble du personnel diplomatique il y a deux générations. Il existe à l'heure actuelle quelque cent vingt missions dans quatre-vingts pays différents.

L'administration centrale, quant à elle, ne peut plus être contenue dans les quatre tours où sont ses bureaux. Les hauts fonctionnaires sont à eux seuls plus nombreux que tout le personnel de l'administration centrale en 1939. Trois ministres sont chargés de la direction politique du ministère. Bien que cette croissance s'explique en partie par le développement général de la Fonction publique, elle traduit aussi l'accroissement des activités et des relations bilatérales et multilatérales, lequel impose une gestion et une direction quotidiennes, et la complexité croissante des affaires internationales.

Parallèlement à l'importance accrue des relations internationales, on a assisté à la dispersion et à l'émiettement de la responsabilité et de l'autorité ainsi qu'à la volonté d'améliorer la coordination et la diffusion de la communication. Aucun politicien ni aucun fonctionnaire ne peuvent actuellement saisir tout à fait la diversité des activités, des droits, des obligations, des contraintes et des avantages dont les gouvernements modernes doivent tenir compte à l'échelon international. Des mécanismes ont été élaborés pour surmonter cette difficulté, mais ils ont donné des résultats incomplets<sup>2</sup>.

Voyez combien les relations qui existaient dans les années 1930 et 1940 entre le premier ministre Mackenzie King, son Cabinet et les hauts fonctionnaires chargés de la politique commerciale, tels Dana Wilgress, Norman Robertson et Hector McKinnon, étaient simples. Pour des négociations importantes comme les négociations de 1935 et de 1938 entre le Canada et les États-Unis, les instructions ressortaient directement des discussions entre le Cabinet et le négociateur, et les résultats étaient communiqués directement par le négociateur au Cabinet. Les ministres participaient de façon étroite au processus et au contenu des ententes. De nos jours, il existe un mécanisme complexe pour préparer et étudier une pile de documents afin de les soumettre à l'étude et à la décision du Cabinet, ce qui empêche à la fois les ministres et les fonctionnaires d'agir et favorise un processus bureaucratique que beaucoup jugent improductif et impossible à gérer. Il conviendrait de mieux comprendre la nature et le développement de cette gamme étendue d'engagements internationaux du Canada et leur justification si l'on veut engager ce processus dans des voies plus productives.

### *Performance commerciale et économique*

Quelque 30 % du produit national brut canadien provient de l'exportation de marchandises et de services. Cela signifie que près de la moitié des marchandises produites au Canada sont, soit directement exportées, soit incorporées dans des marchandises destinées à l'exportation. Ce pourcentage est nettement plus élevé dans un certain nombre d'industries importantes au pays. Pour promouvoir l'efficacité et le caractère concurrentiel de l'industrie canadienne, les Canadiens se fient dans une large mesure sur

l'importation de technologie étrangère, de machinerie, de matériel et sur d'autres apports industriels. Les consommateurs canadiens dépendent aussi de certains produits d'importation qui ne sont pas fabriqués au Canada ou qui ne sont pas produits en quantité suffisante, ou dans une gamme de qualité suffisante, ou à des prix assez concurrentiels pour fournir le marché canadien. Cette dépendance, à la fois vis-à-vis des exportations et des importations, est une caractéristique fondamentale qui influence la performance de l'économie canadienne.

La performance commerciale du Canada joue un rôle essentiel dans l'équilibre de l'offre et de la demande de devises étrangères. Traditionnellement, le Canada a bénéficié d'un excédent substantiel de sa balance commerciale qui l'a aidé à compenser son déficit en commerce de services, à payer les technologies étrangères et à permettre au gouvernement et au secteur privé d'emprunter afin de financer le développement économique du Canada. Le commerce est donc un lien essentiel entre l'économie canadienne et l'environnement concurrentiel international. C'est par le biais du commerce que les producteurs canadiens ont pu s'intégrer dans les marchés internationaux.

C'est grâce au commerce et à la mise en oeuvre d'une politique commerciale que les producteurs canadiens peuvent surmonter les problèmes causés par l'établissement d'une production d'échelle efficace dans une économie qui ne compte que vingt-quatre millions de consommateurs. Comme il s'agit d'un pays industriel important qui n'a pas libre accès à un marché d'au moins cent millions de consommateurs, ce fait revêt, pour lui, une importance cruciale. Il s'ensuit que l'on doit instaurer un milieu politique optimal, à la fois sur le plan intérieur et sur le plan international, au sein duquel des décisions commerciales saines pourront être prises. Afin de planifier et d'investir, les fabricants veulent se voir garantir l'accès au marché étranger pendant longtemps. Ils veulent aussi savoir quelles seront les règles du jeu en ce qui concerne les importations au Canada. Ils s'attendent à ce que la législation canadienne visant à contrer l'utilisation de pratiques commerciales déloyales par d'autres pays s'applique d'une façon équitable et rapide. L'application uniforme des instruments de politique commerciale dont disposent les gouvernements est essentielle pour obtenir la confiance des milieux commerciaux.

Selon le secrétaire d'État américain George Shultz, rien n'est plus national que la politique commerciale internationale car c'est dans ce domaine que les avantages éventuels quant à l'efficacité provenant du libre-échange se mêlent au processus politique et au problème de l'équité, c'est-à-dire la sauvegarde des emplois et la préservation d'un équilibre régional. À cet égard, le Canada jouit d'une position unique parmi les grands partenaires commerciaux. Le commerce international est plus important pour le Canada que pour d'autres pays comme les États-Unis et le Japon, et les fluctuations dans ce domaine affectant ses régions à des degrés divers. En même temps, l'existence d'un régime

fédéral au Canada impose un consensus de toutes les parties sur les problèmes économiques et restreint en quelque sorte l'aptitude du gouvernement fédéral à améliorer l'économie de l'ensemble du pays. Le gouvernement fédéral n'a pas la surveillance, par exemple, de la moitié des dépenses publiques au Canada (quarante-deux pour cent), soit le plus faible pourcentage parmi les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

En tant que nation commerçante, le Canada possède à la fois des atouts et des handicaps. Il dispose d'une main-d'oeuvre qualifiée et adaptable, d'une forme stable de gouvernement et d'une quantité enviable de ressources naturelles; il a aussi accès à une vaste gamme de sources énergétiques (pétrole, gaz naturel, hydro-électricité, énergie nucléaire), et dispose directement d'une technologie de pointe, d'un système financier stable et très élaboré et d'une infrastructure bien développée en général. C'est un pays que l'on juge stable et fiable comme fournisseur, surtout en ce qui concerne les produits provenant de ressources naturelles; il peut compter sur une industrie primaire efficace et diversifiée. Au cours des cinquante dernières années, il a édifié un secteur de la fabrication très complexe, capable de fournir une grande variété de produits, à la fois sur le marché national et international. Il jouit de la proximité relative de ses marchés et de ses fournisseurs les plus importants, et ses possibilités de commercialisation sont accrues par sa participation à un réseau de sociétés intégrées sur le plan international.

Ces points forts sont accompagnés de certaines faiblesses ou manques manifestes. En fait, une partie de ces faiblesses est étroitement liée à ses avantages. Le marché national est relativement restreint et morcelé, et la population du Canada est dispersée sur une bande de territoire qui longe d'est en ouest la frontière américaine. En conséquence, il s'avère parfois difficile de procéder à une distribution optimale des ressources, c'est-à-dire que, dans une région, il peut y avoir chômage tandis que, dans une autre, il y a manque de main-d'oeuvre. Le climat est très rude dans la plupart des régions, ce qui entraîne des frais supplémentaires pour les entreprises. Le Canada, par ailleurs, compte peu d'entrepreneurs, et souffre d'un « complexe de succursale », d'une carence de la recherche et du développement et d'une instabilité permanente relative aux syndicats. Certains observateurs estiment qu'il y a sans doute un manque de communauté d'objectifs chez le gouvernement, l'industrie et la main-d'oeuvre qui empêche le pays de tirer profit de tous ses avantages. Du fait de la proximité des États-Unis, le Canada est devenu extrêmement dépendant de son voisin, à la fois en tant que fournisseur et en tant que marché.

### ***But de l'étude***

La présente étude porte sur le lien qui existe entre la poursuite par le gouvernement fédéral du développement économique au moyen de dif-



férentes mesures, d'une part, et les contraintes que font peser sur l'élaboration et la mise en oeuvre de ces mesures les obligations qu'il a contractées par divers traités et accords internationaux, d'autre part. Elle traite de façon, plus générale, de la relation du Canada avec d'autres pays en tant que membre à part entière du système commercial et économique mondial.

*La politique commerciale du Canada pour les années 80*, publiée en 1983 par le gouvernement fédéral, posait les deux objectifs fondamentaux de la politique commerciale canadienne, à savoir :

- l'expansion d'une économie nationale plus forte, plus efficace, plus productive, plus concurrentielle, en voie de croissance et non inflationniste, accompagnée d'un partage équitable par les Canadiens de toutes les régions du pays de l'accroissement de la richesse per capita;
- la promotion d'un milieu commercial international plus stable et plus ouvert au sein duquel des firmes canadiennes et étrangères sont incitées à planifier, à investir et à croître dans une atmosphère de confiance<sup>3</sup>.

La présente étude porte sur l'interaction de ces deux objectifs. Plus précisément, il s'agit de voir comment la recherche d'un milieu international stable affecte la formulation et la mise en oeuvre d'une politique nationale de développement économique. Pour ce faire, nous avons divisé notre travail en cinq parties :

- un examen global des principaux instruments multilatéraux et bilatéraux et des accords et traités d'où découlent des droits et des obligations dans les relations économiques internationales, et de l'élaboration de la politique économique nationale;
- une appréciation du rôle important de la pratique internationale dans le respect des engagements internationaux, et de celui en particulier des États-Unis, de la Communauté économique européenne et du Japon;
- un examen du rapport entre les engagements internationaux et l'élaboration d'une politique économique au Canada, d'après l'établissement du budget et une série d'instruments de politique industrielle, comme les droits de douane, les subventions, le protectionnisme d'urgence, les accords de contrepartie et les crédits à l'exportation;
- un compte rendu détaillé de l'évolution des règles internationales portant sur les mesures de sauvegarde d'urgence et les problèmes de commerce international en matière de textile et de vêtement. Cette question constitue l'élément central de l'étude et permet d'analyser à la fois les contraintes qui pèsent sur le Canada et les avantages dont il jouit grâce à sa pleine participation à un régime international soumis à des règles;
- une conclusion et des suggestions générales pour l'aménagement futur de la politique économique étrangère du Canada.



# La nature et la portée des droits et obligations du Canada sur le plan international

Notre interdépendance économique nous oblige à voir que bon nombre de nos problèmes transcendent les frontières internationales; il faut absolument nous unir si nous voulons les résoudre.

(Pierre Elliott Trudeau,  
discours prononcé devant le  
Fonds monétaire international en 1983)

Le présent chapitre ne vise pas à décrire par le menu la gamme complète des droits et obligations du Canada sur le plan international. Cela exigerait une étude d'une trop grande ampleur. Il existe actuellement un certain nombre de travaux dans lesquels on peut trouver les renseignements et l'analyse voulus pour traiter de ces différents aspects<sup>4</sup>. En revanche, nous entendons décrire le type de droits et d'obligations que le Canada a contribué à établir au cours des années, à suggérer les motifs de l'institution d'un tel ensemble de droits et obligations et à en examiner pour lui les conséquences.

Le terme « droits et obligations » est utilisé ici dans son sens le plus large. En tant que participant actif à l'ordre commercial international, le Canada a souscrit à une vaste gamme d'obligations, d'accords, d'engagements, d'ententes et de conventions qui vont du particulier au général. Les partenaires commerciaux du Canada ont contracté à son égard des obligations identiques, ce qui lui a valu à son tour des droits, des espérances et des promesses. Les mesures de développement économique adoptées par le Canada sont directement liées à ces règles, lesquelles lui permettent également d'influencer la politique de ses partenaires commerciaux.

Pour des raisons pratiques, nous avons classé les droits et obligations mentionnés ci-après en deux catégories : les droits et obligations

d'ordre multilatéral et ceux qui sont surtout de nature bilatérale. Cependant, il convient de noter que les deux catégories ne s'excluent pas nécessairement. Le Canada, en effet, recherche plutôt l'établissement de relations bilatérales au sein d'un cadre multilatéral. Lorsque les gouvernements traitent entre eux, ils peuvent soit prendre des engagements bilatéraux ou multilatéraux, ou les deux à la fois, soit chercher à contracter de nouveaux engagements des deux genres. Dans la plupart des relations, il existe donc une série de droits et d'obligations d'ordre bilatéral et multilatéral qui se renforcent les uns les autres et offrent parfois des approches différentes au problème.

Les diverses institutions et conventions multilatérales fonctionnent de façon largement indépendante et visent à offrir des occasions de consultation ou de négociation, ainsi qu'une règle de conduite pour un secteur particulier de l'activité internationale. Malgré des apparences de double emploi et de conflit, ce système est en fait largement intégré et vise à encourager la coopération générale. L'exemple le plus frappant de cette interrelation se trouve dans le lien qui existe entre le Fonds monétaire international (FMI) et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le FMI est avant tout responsable des questions monétaires et financières internationales tandis que le GATT concentre son activité sur les questions de commerce international.

Après la guerre, les artisans du système multilatéral de commerce et de paiement estimaient que, de même que les problèmes commerciaux ne pouvaient pas tous être réglés grâce à des instruments commerciaux, tous les problèmes financiers ne pouvaient non plus l'être par l'intermédiaire d'instruments monétaires. Ils ont aussi compris qu'il était inutile de fixer des règles qui régissent des domaines comme les droits de douane ou le contrôle du dumping et des importations si les pays demeuraient libres de faire fluctuer leur taux de change pour accomplir des objectifs étroits au détriment de leurs partenaires. Ils ont donc fixé des liens entre les deux organismes et leurs responsabilités respectives en matière de politique afin d'assurer une coopération effective qui conduise à un soutien mutuel. Il en est de même pour la plupart des autres institutions et conventions.

### *Historique*

Les origines de la politique économique étrangère du Canada remontent à l'époque où en tant que colonie, il était rattaché à la France, puis ensuite à l'Empire britannique. Il reste peu de traces des institutions françaises dans l'ensemble des droits et obligations dont le Canada a hérité. Cependant, l'héritage britannique reste important, surtout en ce qui a trait aux questions commerciales et économiques. Par exemple, le traité de la paix et du commerce de 1654 signé entre la Grande-Bretagne et la Suède et le traité d'amitié, de commerce et de navigation (Jay's

Treaty) intervenu en 1794 entre le Royaume-Uni et les États-Unis restent toujours partiellement en vigueur de nos jours.

Même après que le Canada eut obtenu le statut de Dominion indépendant en 1867, sa souveraineté en matière de relations extérieures est demeurée incomplète. Pendant longtemps, ses fonctionnaires ont participé aux diverses négociations engagées avec ses nouveaux partenaires commerciaux, mais ce sont les ambassadeurs britanniques qui ont signé les traités, tel le Canada-US Water Boundaries Agreement de 1909. Le premier traité véritablement signé par le Canada fut le traité de Versailles de 1919. La Convention canado-américaine relative aux pêcheries du flétan de 1923 est le premier traité bilatéral que le Canada ait lui-même signé. Son accession complète à la souveraineté n'a cependant eu lieu qu'en 1932 avec le Statut de Westminster, mais déjà à cette époque, le Canada avait conclu un certain nombre de traités bilatéraux en matière commerciale. Par la suite, du pouvoir qu'avait acquis le Canada en matière de signature de traité a découlé une série de droits et d'obligations sur le plan international, à commencer par deux traités commerciaux importants avec les États-Unis en 1935 et en 1938.

La politique commerciale et les relations extérieures du Canada ont connu une évolution identique. Chacune des colonies qui constituaient la Confédération en 1867 poursuivait sa propre politique commerciale sous réserve, cependant, de l'approbation britannique. L'union douanière issue de la Confédération lui procurait une plus grande liberté, mais le pays dépendait toujours de la Grande-Bretagne pour l'expression extérieure de cette politique. Au cours des cinquante premières années de son histoire en tant que nation, il s'est efforcé d'améliorer l'accès de ses produits naturels aux marchés étrangers, y compris ceux des États-Unis, du Japon, de l'Europe et de l'Amérique latine. Ces efforts n'ont abouti qu'à un succès mitigé, mais ils ont entraîné l'accroissement des droits et des obligations du pays. Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, la plupart de ces négociations ont été menées par le Royaume-Uni. Une délégation commerciale a été fondée en 1892, bien avant que le Canada n'ait eu son propre service diplomatique mais celui-ci a, à son tour, entraîné la création d'un ensemble coordonné et de plus en plus grand de relations formelles s'exprimant par des accords et des conventions. Dans les années 1920 et 1930, parallèlement à la montée du protectionnisme lié à la Crise, le Canada a négocié de plus en plus souvent seul et a poursuivi une politique commerciale étrangère plus indépendante. Déjà à cette époque, ses relations commerciales avaient changé considérablement. La Grande-Bretagne, à la fois en tant que marché pour l'exportation des denrées et comme source de produits manufacturés, avait connu un certain déclin, et les États-Unis avaient remplacé la Grande-Bretagne à titre de premier partenaire commercial du Canada.

La Seconde Guerre mondiale a marqué sa naissance en tant que nation souveraine. Le Canada a beaucoup contribué à l'effort de guerre et mis sur pied un secteur de la fabrication respectable pour produire l'équipement que cet effort nécessitait. Puis, il a établi des relations à long terme avec un nombre croissant de pays. À la fin de la guerre, il était prêt à assumer un rôle important dans les affaires mondiales et, en particulier, dans les affaires commerciales et financières.

La dislocation du système financier et commercial mondial dans les années 1930 et 1940, née de la Crise, et qui s'est poursuivie pendant la guerre, a fait des chefs politiques canadiens de l'après-guerre des multilatéralistes convaincus. Ces derniers estimaient que le bilatéralisme de la politique égoïste des années 1930 avait mené directement à la guerre. Selon eux, dans un monde constitué d'organismes multilatéraux forts, on pouvait réduire de façon importante les risques du protectionnisme et de l'isolationnisme et permettre au Canada d'influencer directement la politique des grandes puissances dans des directions qui soient favorables à son développement en tant que pays. Ainsi, les hauts fonctionnaires canadiens ont joué un rôle important dans la conception du système multilatéral de commerce et de paiement après la guerre, système dont les éléments les plus importants sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), le FMI et le GATT au sein du réseau plus vaste des Nations Unies<sup>5</sup>. Ce système a aussi fortement influé sur le type de liens bilatéraux que le Canada allait développer avec un nombre croissant de partenaires commerciaux.

Les institutions fondées dans les années 1940 visaient à l'établissement d'un ordre libéral multilatéral où les biens et les services circuleraient de façon libre, et les monnaies seraient échangeables de façon à permettre des règlements multilatéraux des comptes nationaux. Tout le système reposait sur deux piliers, à savoir le Fonds monétaire international et l'association des pays unis par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (à la place de l'Organisation internationale du commerce (OIC) qui n'a jamais vu le jour). Ces deux institutions étaient inspirées par l'idée qu'un système libéral fondé sur des règles consensuelles conduirait nécessairement ses membres à la prospérité et à la croissance, et contribuerait aussi à la paix et à la stabilité. Tout le système reposait sur la théorie économique de l'avantage concurrentiel et sur l'idée que les forces de la concurrence agissant dans le commerce international et la mise en oeuvre effective d'un système de prix seraient bénéfiques pour l'économie mondiale et les économies individuelles. Les planificateurs de l'après-guerre ont compris qu'un monde d'institutions multilatérales fortes signifiait un certain abandon de leur souveraineté, mais c'était payer peu cher un système qui empêcherait de revivre le chaos et le désordre des vingt années précédentes. Dans l'ensemble, le système a bien fonctionné, et il a contribué à l'accroissement de la division internationale de la main-d'oeuvre, à la croissance

rapide de la production mondiale et du commerce international, et à une grande interdépendance des pays. Les gouvernements sont liés entre eux de façon très étroite, ce qui impose des échanges constants et dynamiques pour résoudre les conflits, échanges fondés sur un processus continu de consultation, de négociation et de compromis tant à l'échelon national qu'à l'échelon international<sup>6</sup>.

### ***L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et le système des échanges internationaux***

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce est issu des négociations qui ont eu lieu juste après la guerre et qui visaient à instituer la Charte de La Havane, plus vaste et plus ambitieuse de l'OIC. Celle-ci devait faire partie d'un nouvel ensemble de coopération internationale au sein du réseau des Nations Unies. Les États-Unis ont pris la tête du mouvement en concevant l'association du GATT. Le Canada les a soutenus dans cette démarche, et il a continué à jouer un rôle très important au sein des parties contractantes. Le pouvoir prépondérant exercé par les États-Unis au tout début est maintenant assumé également par la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon. Par conséquent, le rôle et l'influence du Canada et des autres pays de moyenne importance ont quelque peu diminué tout en restant relativement significatifs.

Le GATT et sa série d'accords complémentaires constitue le principal instrument qui gouverne le commerce international. Tous les partenaires commerciaux du Canada de quelque importance, à l'exception de l'Union soviétique, de la Chine, du Mexique, du Venezuela et de la plupart des autres pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, sont des parties contractantes au GATT. Les principales caractéristiques de ce traité ont déjà été exposées, mais nous pouvons brièvement les résumer à ce stade-ci de notre étude<sup>7</sup>.

En tant que *traité*, le GATT est un ensemble de règles formellement adoptées à l'heure actuelle par quatre-vingt-douze pays et appliquées *de facto* par trente autres. Ces pays réunis gèrent les quatre cinquièmes du commerce mondial. En tant qu'*institution*, le GATT permet aux parties contractantes de discuter de problèmes commerciaux et de négocier la réduction progressive des barrières commerciales; à ce titre, il les autorise à surveiller la mise en oeuvre des règles qui y sont prévues, d'améliorer et d'étendre la portée de celles-ci tout en offrant un mécanisme de règlement des litiges.

L'Accord général et les accords complémentaires sont fondés sur plusieurs principes. Tout d'abord, les tarifs douaniers doivent être le principal instrument de protection à la frontière; ils constituent une barrière tout à fait concrète qui se prête parfaitement à la négociation. Deuxièmement, le principe de la nation la plus favorisée veut que le

traitement accordé par l'une des parties contractantes à un produit originaire ou à destination de tout autre pays s'étende d'office aux autres parties. Cet avantage revêt une importance particulière pour les pays les plus petits de l'institution, qui souvent n'ont pas assez de pouvoir pour négocier le type de concessions qu'ils recherchent. Le reste des dispositions de l'Accord a été conçu en grande partie pour assurer l'intégrité des concessions douanières des pays signataires et empêcher ainsi l'érection de barrières autres que celles qui y sont prévues, de même que pour contraindre les membres à se plier aux règles établies.

L'Accord général comprend des dispositions visant à suspendre temporairement les obligations des parties contractantes pour protéger l'équilibre de la balance des paiements ou lorsqu'un préjudice grave a été causé, ou risque d'être causé aux producteurs d'un pays par une augmentation des importations. Il est aussi possible de négocier de nouveau des tarifs douaniers préalablement fixés quand une plus grande protection l'exige. Ces mesures nécessitent l'examen de la question par les autres parties contractantes pour ce qui est de la balance des paiements, ainsi que des consultations; une compensation est habituellement fixée pour les pays principalement touchés par les mesures de sauvegarde et la négociation de nouvelles mesures douanières particulières. Il existe des procédures par lesquelles une partie contractante peut, dans des circonstances exceptionnelles, demander une exonération ou une dérogation à des obligations particulières de l'Accord. Pour ce faire, il est nécessaire qu'elle obtienne le consentement des deux tiers des parties contractantes lors d'un vote. La renonciation américaine aux restrictions à l'importation imposées aux termes de l'article 22 de l'*Agricultural Adjustment Act* des États-Unis illustre ce cas.

Le GATT reconnaît que des mesures autres que les mesures tarifaires peuvent dans la pratique représenter des obstacles importants au commerce. Différentes règles générales ont, par conséquent, été incorporées à l'Accord; elles visent des pratiques comme les subventions et les droits compensateurs, le dumping, l'évaluation douanière, les formalités et frais de douane, les marques d'origine, les restrictions quantitatives, le commerce d'État, la sécurité nationale et les marchés publics. Comme les barrières douanières ont été abaissées, l'impact des barrières non tarifaires sur le commerce est devenu de plus en plus notable, et des efforts en vue d'assujettir ces barrières à un contrôle international et à des règles plus strictes sont de plus en plus nombreux. Le Tokyo Round a débouché sur la signature de nouvelles conventions qui complètent celle de l'Accord et donnent une précision accrue aux règles internationales dans ces domaines. Il s'agit de conventions portant sur les barrières techniques au commerce, sur les subventions et sur l'attribution de licences d'importation ainsi que d'une convention révisée sur les procédures antidumping.

L'Accord est le principal traité commercial entre le Canada et ses grands partenaires commerciaux; cet accord a constitué le cadre au sein

duquel le Canada a pu mener la plupart de ses négociations commerciales de l'après-guerre. Les dispositions de la nation la plus favorisée et les dispositions du traitement national qu'il contient ont été particulièrement importantes dans l'établissement des conditions d'accès aux marchés étrangers dont jouissent actuellement les producteurs canadiens. Le régime de règlement des conflits prévu par ce traité, tout en aidant à faire disparaître la disparité de pouvoir des différents pays, constitue un mécanisme grâce auquel le Canada peut chercher à régler ses litiges commerciaux avec ses partenaires.

Le régime commercial multilatéral institué par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a permis au Canada de trouver des alliés importants dans l'accomplissement de ses grands objectifs en matière d'accès aux marchés étrangers. Par exemple, pendant le Tokyo Round des négociations commerciales multilatérales, le Canada a obtenu des États-Unis l'acceptation de la preuve du préjudice avant le prélèvement de droits compensateurs. Pour le Canada, il aurait sans doute été beaucoup plus difficile de négocier seul cet accord. Parce qu'un certain nombre d'autres pays, notamment les membres de la Communauté économique européenne, visaient le même résultat et étaient prêts à user de tous leurs pouvoirs à cette fin, il lui a été plus facile d'obtenir ce qu'il désirait. De même, l'intégrité des concessions obtenues aux termes de l'Accord est renforcée du fait que le pays intéressé à leur maintien n'est habituellement pas seul à le vouloir. Ainsi, avant de modifier une concession ou d'en réduire l'avantage, une partie contractante doit considérer la réaction, non seulement du pays avec lequel elle a pu la négocier à l'origine, mais aussi celle d'autres parties contractantes suffisamment concernées par le commerce du produit en question.

L'Accord décrit aussi clairement les obligations internationales des pays dans le domaine commercial ainsi que le mécanisme de règlement des conflits permettant de déterminer si une mesure particulière prise par un pays est conforme à ses obligations. Par exemple, le Canada a décidé en 1983 qu'il serait préférable de s'adresser aux parties contractantes pour savoir si certaines pratiques aux termes de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* étaient contraires aux obligations énoncées dans l'Accord, au lieu de continuer à discuter de cette question de façon bilatérale avec les États-Unis. Un comité du GATT a conclu après examen que l'une des trois pratiques qui faisaient l'objet du litige, à savoir les exigences de performance à l'exportation, entraînait en contradiction avec ses engagements en tant que signataire de l'Accord. À la suite de ce jugement, le gouvernement canadien a demandé à l'Agence de l'examen de l'investissement étranger de modifier ses procédures pour harmoniser ses pratiques.

Outre l'Accord général et les conventions complémentaires mentionnés auparavant, d'autres conventions ont été signées par les parties contractantes; elles sont afférentes aux échanges commerciaux dans des



secteurs particuliers ou à l'extension ou encore la modification des règles existantes.

La convention relative à l'aviation qui a été négociée dans le cadre du Tokyo Round prévoit la franchise douanière de tout aéronef civil, ou pièces de celui-ci, y compris les simulateurs de vol; cet accord s'est révélé d'un avantage particulier pour le Canada. La conclusion de cette entente a montré combien la négociation des droits de douane traditionnelle pouvait être modifiée lorsqu'elle portait sur les produits d'un secteur particulier du commerce international. Ce procédé pourrait être appliqué à l'avenir à d'autres secteurs du commerce international.

Les Accords gouvernementaux de contrepartie ont étendu la portée de l'Accord général à un domaine du commerce international qui n'avait pas fait auparavant l'objet d'une réglementation internationale poussée. Cette convention, bien qu'elle soit modeste dans son étendue, permettra d'assujettir à des règles internationales d'autres domaines des achats d'État qui intéressent particulièrement les exportateurs canadiens comme le matériel de télécommunication, le matériel lourd générateur d'électricité et le matériel de transport en surface.

L'Arrangement relatif à la viande bovine et l'Arrangement international relatif au secteur laitier ont été conclus pour améliorer la gestion des échanges commerciaux dans ces deux secteurs. Ils prévoient le partage de l'information et la consultation régulière. L'accord relatif au secteur laitier comprend aussi des dispositions relatives aux prix et aux règles du marché et, par conséquent, opère de façon analogue à un accord sur des denrées. Le Canada n'est pas partie contractante à l'accord sur le secteur laitier, mais il assiste à titre d'observateur aux réunions régulières du Conseil international laitier.

L'Arrangement concernant le commerce international des textiles, signé en 1981, était le septième d'une série d'accords particuliers pour ce secteur; il constitue une dérogation aux mesures de sauvegarde de l'article XIX de l'Accord général.

Le Conseil de coopération douanière (CCD), bien qu'il ne soit pas officiellement rattaché au GATT, fait partie intégrante de ce système. Il constitue un organe de standardisation et de simplification graduelle des procédures douanières. Il permet la mise en oeuvre de la convention de Tokyo et de ses nombreuses annexes, lesquelles fournissent une interprétation détaillée des règles internationales relatives à la procédure douanière. Le CCD a aussi préparé le système harmonisé de la nomenclature douanière qui, lorsqu'il aura été adopté par la plupart des pays du GATT, simplifiera les barèmes et offrira de meilleurs points de comparaison des niveaux de tarifs et des statistiques sur les échanges commerciaux. Enfin, aux termes de l'accord de l'évaluation douanière du GATT, il a été institué un Comité technique sur l'évaluation douanière sous l'égide du CCD afin de favoriser l'uniformité dans l'interprétation et l'application de la convention sur l'évaluation.

Bien que les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et les ententes qui en découlent soient plus restrictives que celles de la Charte de La Havane et de l'Organisation internationale du commerce, le GATT a fonctionné de façon relativement efficace en tant qu'élément central d'une organisation plus vaste de coopération dans les domaines ressortissant à la politique commerciale. D'autres éléments du système multilatéral ont évolué pour compenser quelques-unes des lacunes du système de l'Organisation internationale du commerce et aussi pour répondre à l'évolution des circonstances. Nous étudierons ces éléments ultérieurement, en particulier, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'OCDE, les réunions au sommet et les réunions les plus récentes (quadrilatérales) des ministres du Commerce des pays suivants : les États-Unis, les membres de la Communauté économique européenne, le Japon et le Canada.

Le GATT a subi des pressions considérables au cours des dernières années, vu qu'il cherchait à s'adapter à des changements comme la hausse du nombre des signataires, l'intégration régionale, le néo-protectionnisme, l'adaptation structurelle et les traitements variés qui doivent être réservés aux pays en voie de développement. À certains moments, les pessimistes se demandaient si le système pouvait répondre aux nouveaux besoins. Bien que des mesures inspirées par la récession, entre autres, aient jusqu'à un certain point sapé la crédibilité du GATT, il ne convient pas de remettre en question la valeur fondamentale de ce système, lequel ne peut pas être autre chose que ce que les parties contractantes souhaitent qu'il soit. En même temps, il convient de créer un régime dynamique, tourné vers l'avenir et adapté aux futures négociations, si les gouvernements veulent inspirer la confiance nécessaire pour soutenir une croissance économique stable. Un tel régime peut mener à une évolution des droits et des obligations prévus par le système. Parmi les questions à considérer dans ce contexte, citons :

- l'amélioration constante des mesures de sauvegarde, notamment le fait d'assujettir à des règles multilatérales les mesures de sauvegarde prises en dehors du GATT, par exemple, les arrangements d'exportations volontaires et les mesures destinées à ordonner la commercialisation;
- le renforcement des procédures de règlement des litiges dont l'effet serait par exemple de réduire les effets de la disparité de pouvoir qui existe entre le Canada et ses principaux partenaires commerciaux;
- l'extension des Accords gouvernementaux de contrepartie afin d'inclure des secteurs comme les télécommunications, la production et le transport d'énergie ainsi que le matériel de transport en surface;
- l'extension de la garantie des produits aux termes de l'Accord sur l'aviation civile et les mesures à prendre concernant le financement des exportations par concession dans ce secteur;

- le renforcement de l'accord sur les subventions et les droits compensateurs pour réduire, notamment, le recours au financement de l'exportation par voie de concession en tant qu'instrument de politique concurrentielle;
- l'amélioration constante des règles internationales régissant le commerce des produits agricoles, notamment les règles portant sur l'aide à l'exportation directe et indirecte;
- l'exploration d'un meilleur accès aux marchés étrangers des produits provenant de ressources naturelles, notamment les pêcheries, les métaux non ferreux et les produits forestiers;
- l'acceptation graduelle par les pays en voie de développement les plus avancés d'obligations internationales qui soient en rapport avec leur niveau de développement économique;
- l'examen de l'impact du troc;
- l'étude d'un cadre international pour le commerce des services;
- l'introduction d'un système international de nomenclature tarifaire et de classification des denrées en tenant compte des besoins particuliers du Canada;
- la considération des pratiques des entreprises multinationales dans le contexte des questions d'investissement liées au commerce;
- l'examen des problèmes particuliers pouvant découler du commerce des produits de la technologie de pointe.

La dernière rencontre portant sur les négociations commerciales multilatérales s'est terminée en avril 1979; depuis lors, les pressions sur le système se sont accrues du fait que les États ont de plus en plus de difficultés à résister aux tendances protectionnistes. Le Tokyo Round avait déjà constitué un premier pas dans cette voie, mais la volonté de ne pas succomber avait disparu avec la fin des négociations. En novembre 1982, dans un élan visant à renouveler leur engagement envers le GATT, les ministres des parties contractantes se sont rencontrés dans le but d'affirmer clairement cet engagement. La préparation comme la réunion elle-même n'ont cependant pas donné les résultats escomptés. L'aspect laborieux des négociations a montré jusqu'à quel point le consensus sur la libéralisation des échanges s'était effrité et combien il était difficile de promouvoir une entente entre quatre-vingt-huit pays. Bien que les délégués aient adopté un programme de travail ambitieux et réaffirmé leur engagement à respecter l'Accord, les deux documents résumant les pourparlers sont une longue liste de vœux pieux.

Depuis cette rencontre, des efforts ont été faits pour établir un consensus de façon plus lente, lors de réunions dans les domaines méritant une attention particulière. Il semble que d'autres réunions ministérielles se tiendront en 1986 ou 1987, et qu'elles permettront de lancer de nouvelles négociations sur le commerce multilatéral. Le premier ministre Nakasone du Japon a cherché un appui en ce sens, et il a obtenu des garanties du président Reagan et du premier ministre Trudeau. Les hauts

fonctionnaires des pays signataires font le tour des questions à résoudre et des mandats. Le directeur général du GATT a formé un groupe d'experts indépendants. Bien qu'il soit encore trop tôt pour le dire avec précision, des négociations pourraient avoir lieu vers la fin des années 1980. Si cela devait se produire, le Canada aurait l'occasion de rechercher pour ses produits un meilleur accès aux marchés extérieurs et de participer à l'élaboration de nouvelles règles.

### *Le FMI et le système monétaire international*

Tout comme l'association des pays du GATT est l'assise du système commercial international, le Fonds monétaire international, ou FMI, est le pivot du système monétaire international, lequel comprend aussi la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD ou Banque mondiale), la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (AID), les banques régionales ainsi que la Banque des règlements internationaux (BRI). À l'exception des banques régionales, ces institutions sont toutes largement fondées sur l'adhésion des membres à leurs règles, et elles impliquent toutes des droits et des obligations officielles dans le domaine monétaire. Les règles de ces organismes sont aussi assorties d'accords moins officiels ou de conventions ne liant que quelques pays, comme les discussions macro-économiques de l'OCDE, la coopération propre au système monétaire européen, les discussions aux sommets économiques et les considérations du Groupe de Bâle au sujet des interventions sur le marché des changes.

Le FMI, tout comme la BIRD, ont été fondés lors de la conférence de Bretton Woods en 1944; ils représentaient le premier signe tangible d'un régime de coopération multilatérale qui devait jouer un rôle très important dans les affaires internationales après la guerre. Le FMI offrait une nouvelle série de règles en matière de taux et de restrictions du change, et ce, afin de surmonter la concurrence désordonnée et restrictive des années 1930, ainsi qu'un mécanisme de soutien financier pour redresser l'équilibre de la balance des paiements. Comme le GATT, le FMI établissait des principes généraux dans des domaines comme la convertibilité, les parités fixes, la non-discrimination et les restrictions au change. Il supposait aussi des exceptions à la règle générale, conformes toutefois aux conditions acceptées, et sous surveillance multilatérale.

La création du FMI en 1944 reposait sur la foi en un système de parités fixes et en l'élimination progressive des restrictions relatives à la transaction de comptes courants. Le FMI allait regrouper des spécialistes reconnus et devenir un organe de consultation et de collaboration sur l'incidence internationale des décisions internes des pays en matière de monnaie et de change. Tous ses fondateurs s'entendaient pour éviter les actions unilatérales qui pourraient avoir une incidence sur d'autres pays et proposaient d'adopter une approche de coopération multilatérale.

Ces opérations devaient être financées par des souscriptions, versées par les pays membres, établies en pourcentage et en fonction de l'importance relative de leur économie sur le plan mondial. Les pourcentages fixaient la contribution de base du pays membre, son pouvoir d'emprunt et son vote.

Dès le début des années 1970, il était devenu évident que le système de parités établi lors des accords de Bretton Woods en 1944 ne convenait plus à la situation. En 1973, les principaux pays ont donc adopté des taux de change flottants après des crises répétées sur le marché des changes. Le « nouveau » FMI permet actuellement des taux flottants et des taux stables, et il ne vise plus des parités fixes mais ajustables. L'expérience de 1973–1974 et de la dernière décennie a cependant démontré qu'aucun système n'est parfait et que chaque solution présente des problèmes. Le système adopté a dans l'ensemble bien fonctionné malgré un certain nombre d'influences déstabilisatrices qui ont parfois conduit à des périodes d'instabilité des taux de change attribuable surtout à l'existence de grands écarts dans les taux d'inflation, de mouvements importants de capitaux entre les pays et des incertitudes de la politique. Cependant, l'institution de taux flottants a permis de mieux s'adapter aux circonstances et de moins compter sur des mesures de restriction, ce qui a aidé à maintenir le libéralisme commercial et financier.

La crise monétaire que nous avons connue à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ainsi que la résorption graduelle de cette crise ont montré que le FMI constituait un instrument suffisamment souple pour s'adapter à des circonstances en pleine évolution. Sur ce point, Guillaume Guindey faisait remarquer en 1980 que

du fait que de nombreux aspects du système monétaire international découlent de la façon dont il est appliqué et des règles suivies par les autorités bancaires plutôt que des traités ratifiés par des assemblées législatives, il n'est pas difficile d'adapter le système, ou certains de ses éléments, à condition que ces autorités soient désireuses de le faire<sup>8</sup>.

Au cours des années 1980, le flottement généralisé des monnaies demeurera sans doute le système le plus en faveur, si de grands écarts dans la performance économique des pays concernés continuent de se manifester, et nous verrons se poursuivre la controverse entre les partisans de taux flottants plus libres et ceux qui préconisent des taux fixes. Dans ces circonstances, l'action du FMI et ses résultats ne seront peut-être pas aussi patents qu'au temps où les parités étaient fixes. Cependant, la portée de la surveillance exercée par le Fonds s'est beaucoup accrue depuis la modification apportée en 1978 aux articles de la convention, afin de tenir compte non seulement de la politique monétaire mais aussi du caractère approprié des mesures connexes. On peut encore renforcer cette surveillance de manière à la concentrer sur les facteurs macro-économiques sous-jacents au déséquilibre de la balance des paiements et à l'instabilité monétaire, en particulier dans les grands

pays industriels. Cette tâche ne sera pas aussi facile lorsqu'il s'agira de surveiller des pays accusant un excédent budgétaire ou ayant aisément accès aux marchés de capitaux, et non pas les pays déficitaires qui ont besoin du financement du Fonds. Les membres demeurent hésitants à abandonner leur souveraineté aux mains du Fonds. La coopération active de ces membres à la surveillance est par conséquent importante.

Ces dernières années, le FMI a résolu les difficultés externes permanentes auxquelles font face bon nombre de ses pays membres en voie de développement en cherchant avant tout à les aider à rétablir l'équilibre de leur balance des paiements de façon aussi rapide que possible grâce à la mise en oeuvre de bons programmes de stabilisation. Les activités du Fonds se sont de plus en plus concentrées sur les problèmes des pays en voie de développement. Les difficultés de paiement et la dette extérieure de bon nombre des pays en voie de développement qui ne produisent pas de pétrole ont particulièrement retenu l'attention. À la fin de 1982 et en 1983, le FMI a joué un rôle très important lorsqu'on a craint que les pays en voie de développement les plus grands ne cessent d'honorer leurs dettes. Une injection importante de nouveaux capitaux a renforcé la confiance dans le système. Il est probable que le plus important défi auquel le Fonds devra faire face à la fin des années 1980 sera de promouvoir les adaptations exigées par une situation macro-économique difficile.

Conformément à ses objectifs généraux, le FMI cherche à promouvoir, par le biais de ses fonctions de surveillance et de financement, la stabilité et l'ordre dans les taux de change afin de développer un système multilatéral de règlement pour les transactions courantes entre les membres et d'éliminer les restrictions qui freinent le commerce international. Le personnel du FMI consulte régulièrement les pays membres et soumet ses évaluations à l'examen du conseil exécutif, lequel dicte au FMI, selon le cas, une aide financière à court et à moyen terme aux membres qui connaissent des difficultés dans l'équilibre de leur balance des paiements, quel que soit leur développement économique, afin de leur permettre de corriger leur déséquilibre avec un minimum de préjudice pour le système monétaire international. Si les membres le demandent, le Fonds offre aussi une aide économique et technique, en particulier aux pays en voie de développement.

Le principal instrument du FMI consiste dans l'offre de prêts (calculé d'après le pourcentage du pays membre) à des conditions variables, grâce aux devises versées par les membres. Cette réserve s'élève actuellement à environ 112 milliards de dollars américains, mais la majeure partie ne peut pas être utilisée parce qu'elle appartient à des pays accusant un déficit de la balance de leurs paiements ou disposant de peu de devises internationales en réserve. Ces ressources peuvent être augmentées grâce à des emprunts par le FMI : l'accord général d'emprunt aux termes duquel le FMI peut mettre des fonds à la disposition des dix

pays industriels participants lui procure quelque vingt milliards de dollars. Dans certaines circonstances, ces fonds peuvent être offerts à d'autres membres; récemment, un prêt de six milliards de dollars américains dont trois milliards par l'Arabie Saoudite et le reste par quatorze pays industriels, a été consenti.

À l'instar du GATT, le FMI compte surtout sur l'initiative et l'autosuffisance. Il n'impose pas habituellement de conditions à ses membres, mais il leur permet plutôt de se consulter, de collaborer et de bénéficier de conseils de spécialistes. Il n'existe pas en dehors de ses membres comme une sorte d'organisation supranationale et il n'est pas encore arrivé à jouer un rôle d'harmonisateur des politiques économiques des pays industriels. Cependant, le directeur administratif participe activement aux réunions des Cinq Grands, c'est-à-dire le groupe des cinq pays industriels les plus grands, et dont les ministres des Finances se consultent régulièrement sur les questions politiques de quelque importance.

Chaque membre est libre d'agir comme il l'entend, tout en sachant que ses actes peuvent entraîner des représailles de la part des autres pays adhérents et le priver des ressources du FMI. On se dit, en effet, que les décisions financières et monétaires, même si elles aliènent en quelque sorte la souveraineté nationale, ont une incidence sur les intérêts des autres pays membres et devraient par conséquent transcender la volonté de chaque gouvernement. L'abandon d'une part de sa liberté rend chaque pays à même d'influencer la conduite des tiers.

Le FMI, en tant qu'institution financière, a un rôle d'équilibre entre l'aide financière et la mise en oeuvre de mesures de redressement pour résoudre la cause des problèmes d'équilibre dans la balance des paiements. Les opinions au sujet du FMI au cours des années 1980 sont partagées. Il y a ceux pour qui le FMI devrait être essentiellement un prêteur à court terme insistant surtout sur les mesures de redressement par opposition au financement, et ceux qui pensent que le FMI devrait être un prêteur de dernier ressort assumant plutôt un rôle d'intermédiaire financier et offrant des fonds considérables tout en manifestant beaucoup plus de souplesse quant aux mesures de redressement. À cet égard, il convient aussi de souligner que l'une des forces du FMI ne réside pas tant dans ce qu'il fait ou dans ce qu'il oblige ses membres à faire mais plutôt dans l'influence considérable qu'il exerce sur les politiques monétaires, de change et autres politiques macro-économiques des membres. Dans un certain sens, on apprécierait mieux sa contribution s'il cessait d'exister.

Depuis la création du FMI, le Canada a toujours soutenu avec beaucoup de conviction que l'organisme avait un rôle financier à jouer. Les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont cru que par une combinaison appropriée de financement et de mesures de redressement, le FMI pouvait jouer un rôle unique dans la promotion de la stabilité du

système international. La position du Canada se situe donc à mi-chemin entre les deux pôles mentionnés auparavant. Bien que l'évolution de notre balance des paiements ait entraîné un recours minimal au dollar canadien dans les transactions du Fonds au cours des récentes années, le Canada a cependant traditionnellement été un créancier net du FMI. Il a sollicité un prêt de 300 millions de dollars américains auprès du Fonds au cours de la crise du change de 1962, crise qui a mis fin aux taux des changes flottants en vigueur chez lui depuis longtemps. Le Canada avait bénéficié d'une dérogation pour laisser flotter son dollar, une telle initiative ne semblant pas avoir de vastes répercussions. En soutenant les opérations financières du FMI, il a participé à l'instauration de prêts sur mesure qui, tout en étant utiles aux membres ayant besoin d'aide, étaient compatibles avec les objectifs fondamentaux du Fonds, dont celui de promouvoir l'équilibre de la balance des paiements dans un système commercial et financier ouvert<sup>9</sup>.

La BIRD, ou Banque mondiale, fut créée pour aider à financer la reconstruction de l'après-guerre; elle est surtout devenue au cours des ans une institution servant à financer l'essor économique des pays en voie de développement. Ses efforts sont maintenant renforcés par les activités de l'Organisation financière internationale (OFI), une filiale de la BIRD créée en 1956 aux termes d'une convention distincte, ainsi que de l'Association internationale de développement (AID), laquelle comprend la plupart des principaux pays donateurs. La BIRD et l'AID ont comme principale fonction de consentir des prêts aux pays en voie de développement afin de leur permettre de financer des projets qui contribuent à la réforme économique. La Banque obtient la majeure partie de son financement par l'émission d'obligations sur les marchés de capitaux privés. Les ressources de l'AID proviennent surtout des gouvernements sous forme d'avances sans intérêt, ce qui lui permet de consentir des prêts à des conditions avantageuses. L'Organisation financière internationale aide la Banque et l'AID dans leurs activités en effectuant et en suscitant des investissements à caractère commercial dans des entreprises privées productives des pays membres en voie de développement. Toutes ces institutions sont rattachées les unes aux autres. Il est nécessaire de faire partie du Fonds monétaire international pour appartenir à la Banque mondiale, et de faire partie de la Banque mondiale pour appartenir à l'AID ou à l'OFI.

La Banque mondiale cherche à compléter les activités du FMI en se renseignant de façon très complète sur la situation et les perspectives d'avenir des économies en voie de développement et sur leurs besoins. Son rôle est surtout un rôle à long terme qui se concentre sur le développement au lieu d'être un rôle à court terme comme celui du Fonds monétaire international, lequel s'occupe exclusivement de l'équilibre de la balance des paiements. La Banque met en évidence les secteurs et les



projets économiques hautement prioritaires, et se prononce sur la croissance économique du pays emprunteur, sur sa politique économique et son admissibilité éventuelle à un financement par elle ou par l'AID.

En accordant une attention soutenue à la situation économique des pays membres en voie de développement, la Banque mondiale cherche aussi à aider ces pays à utiliser de façon plus efficace toutes les ressources existantes, à la fois à l'intérieur de leurs frontières et à l'étranger. Pour ce faire, elle aide à la formulation de politiques de développement, elle fonde des organismes de développement et conçoit des programmes d'investissement dans des régions et des secteurs particuliers, elle signale les besoins et prépare des plans de financement, et enfin, elle encourage la coordination de l'assistance au développement à partir d'organismes bilatéraux ou multilatéraux.

Au cours des dernières années, la Banque mondiale s'est particulièrement attachée à résoudre le problème de la distribution plus équitable des fruits du développement. De ce fait, les projets qui touchent les conditions de vie des milieux les plus pauvres du monde en voie de développement, c'est-à-dire les projets qui touchent l'agriculture, la planification démographique et le logement urbain, sont passés au premier plan. De plus, elle a lancé un vaste programme de développement des sources d'énergie, en particulier dans les pays en voie de développement qui importent du pétrole. Le programme, qui comprend aussi l'exploration, pourrait requérir jusqu'à 10 % des programmes de prêts de la Banque et de l'AID en 1987.

Enfin, il convient de mentionner les quatre banques régionales qui sont la Banque africaine de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque de développement des Caraïbes et la Banque asiatique de développement. Le Canada participe aux travaux de ces quatre organismes. Chacun d'entre eux vise à promouvoir et à financer le développement économique dans leur région respective. Leurs ressources servent au financement de projets individuels et à l'attribution de fonds de démarrage pour les projets d'envergure. Leur activité vient s'ajouter à celle des grandes institutions financières.

### *Les Nations Unies*

Techniquement parlant, le FMI et ses institutions financières affiliées sont rattachées au vaste système des Nations Unies; en fait, l'une des principales forces de ce système réside dans la contribution des différents organismes spécialisés. L'Organisation internationale du commerce devait être, elle aussi, un organe spécialisé des Nations Unies mais celui qui a vu le jour à sa place, à savoir le GATT, en tant qu'organisme fondé sur une convention multilatérale, jouit d'un statut ambigu<sup>10</sup>. Cependant, sur le plan pratique, ces deux éléments centraux du système multilatéral de commerce et de paiement fonctionnent de façon tout à fait indépendante des Nations Unies. Leur relation est régie

par des conventions séparées conclues entre chacun d'eux. Quelque douze autres organisations spécialisées jouissent d'un statut identique et leur activité est restreinte à des domaines particuliers de l'activité internationale qui sont surtout de nature technique. Ont une importance directe pour les droits et obligations du Canada en matière économique l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PEM), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Union postale universelle (UPU), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

Un certain nombre de ces organisations spécialisées ont été fondées il y a longtemps et ont en fait servi de modèles du point de vue de la coopération multilatérale aux fondateurs du système multilatéral de commerce et de paiement de l'après-guerre. La création de l'UPU remonte au Traité de Berne de 1874 et celle de l'UIT, à l'Union télégraphique internationale fondée à Paris en 1865. Elle atteste le point de vue assez ancien selon lequel les nations devraient, dans la mesure du possible, collaborer et trouver des solutions communes à des problèmes communs, surtout dans les domaines techniques où l'individualisme pourrait être onéreux et empêcher le mouvement international des marchandises, des personnes, des idées, des capitaux et des services. La plupart des travaux de ces organismes sont coordonnés par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) qui se réunit chaque année pour étudier leurs rapports et leur faire des recommandations qui respectent l'autonomie de ces organismes. La nature des activités des organisations spécialisées a été bien résumée par le représentant du Canada à la première réunion de l'ECOSOC lorsqu'il a déclaré :

Nous représentons, pourrait-on dire, l'aspect positif des tâches de l'Organisation. Notre travail n'est pas tant d'empêcher ce qui n'est pas souhaitable que d'accomplir ce qui l'est<sup>11</sup>.

Les travaux de ces différentes organisations sont exécutés de multiples façons et illustrent la nature des droits et obligations que le fait d'y adhérer comporte. La plupart d'entre elles tiennent des réunions, soit tous les ans, soit moins fréquemment; on y étudie des questions de politique générale avec la participation de tous les États membres. Les travaux effectifs des organismes ont lieu lors de réunions beaucoup plus fréquentes des sous-groupes techniques et des secrétariats, sous la direction d'un conseil élu par l'assemblée générale. Les conventions qui établissent chacune des organisations renferment des déclarations de principes très larges qui se matérialisent par les travaux de l'organisation

dans des décisions, conventions, codes et normes particulières. La plupart des décisions sont prises par consensus, après une laborieuse préparation technique, et elles représentent habituellement un engagement politique des États membres de mener leurs activités dans le domaine de compétence de l'organisme d'une façon particulière. Advenant le cas où les propositions auraient recueilli l'assentiment général des membres sans être acceptables à un État particulier, il existe souvent une clause de réserve dont celui-ci peut se prévaloir. Lorsqu'il s'agit d'obligations plus onéreuses, des procédures plus officielles sont prévues. Cela peut être, par exemple, une convention recommandée par une résolution de l'assemblée plénière de l'Organisation mais qui n'entre pas en vigueur tant qu'elle n'a pas recueilli l'assentiment officiel d'un nombre donné de membres.

En ce qui concerne l'activité de ces organisations, il convient de faire remarquer que les États membres adoptent des mesures et des programmes qu'ils jugent appropriés à leur politique intérieure. Ces mesures et ces programmes sont habituellement conçus et mis en oeuvre par des gens qui connaissent les droits et obligations internationaux existant dans leur champ d'action, et ils sont par conséquent largement conformes à ces droits et obligations. Si les besoins d'un pays imposent une approche qui ne correspond pas aux droits et obligations existants, on trouve habituellement une façon de régler le problème. Une telle situation est toutefois assez rare. Les organisations spécialisées ont tendu à exercer surtout leur influence dans les domaines où la coopération internationale est clairement en harmonie avec les intérêts de la plupart des États membres. Dans les domaines où les questions liées aux conflits internationaux sont intervenues, ou lorsque des systèmes politiques ou groupes de pression des pays concernés se sont apparemment sentis menacés par les programmes ou les décisions sur le point d'être arrêtés, les progrès ont été moindres. Toutefois, dans l'ensemble, l'habitude de la consultation, de la coopération et de la collaboration intergouvernementale a été bénéfique aux intérêts des États membres.

Il nous suffira de décrire l'activité de deux de ces organisations pour avoir une idée générale de la nature des droits et obligations du Canada dans leurs divers domaines de compétence.

L'Organisation de l'aviation civile internationale instituée par la Convention de Chicago de 1944, a pour mission d'étudier les problèmes de l'aviation civile internationale, d'établir les normes et la réglementation internationale de l'aviation civile et de promouvoir la croissance et la planification du transport aérien international. L'OACI favorise la sécurité par la standardisation, la formation et la réglementation, publie des statistiques, s'emploie à diminuer les formalités dans les aéroports internationaux, codifie le droit aérien international et apporte une aide technique aux pays en voie de développement. Les droits et obligations qu'elle propose sont formulés dans les décisions de son assemblée, de

son conseil et des commissions techniques ainsi que des différentes annexes techniques à la Convention de Chicago.

Le statut du Canada en tant que grand pays commercial, sa situation géographique au croisement de grandes routes aériennes internationales et le fait qu'il ait reconnu dès le début l'importance de l'aviation pour le développement de ses régions éloignées et l'amélioration des communications sur son territoire, l'ont poussé très tôt à s'intéresser aux activités de l'aviation civile internationale. C'est en reconnaissance de sa contribution à la Convention de Chicago que le siège de l'OACI a été fixé à Montréal.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, plus communément appelée par son sigle anglais FAO, a été fondée dans la ville de Québec en 1945. Elle vise à

élever le niveau de nutrition et des conditions de vie des populations; améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles de fermes, de forêts et de pêche; améliorer la condition des populations rurales; contribuer à l'expansion de l'économie mondiale<sup>12</sup>.

Pour accomplir ces objectifs, la FAO poursuit de nombreuses activités. Elle favorise notamment l'accroissement des ressources du sol et des ressources en eau de tous les pays et soutient l'établissement d'un marché international stable pour leurs denrées. Elle s'occupe aussi de l'échange mondial de nouveaux types de plantes, répand les techniques à travers le monde, combat les épizooties, telle la peste bovine, dans de nombreux pays, oeuvre au développement et à l'utilisation des ressources marines et dispense une aide technique dans des domaines comme la nutrition, la gestion alimentaire, la régulation de l'érosion des sols, le reboisement, l'irrigation, le contrôle de la contamination des réserves alimentaires et la production d'engrais.

Pour réduire l'éternel problème de la faim dans le monde, les Nations Unies et la FAO ont établi un programme conjoint appelé Programme alimentaire mondial (PAM) en 1963. Ses ressources servent à des projets de développement alimentaire, à l'aide d'urgence et à l'assistance aux défavorisés. C'est le Canada qui contribue le plus au programme.

Les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, effectués de concert avec l'OMS, sont une autre activité importante de la FAO. Ils consistent à établir progressivement des normes alimentaires mondiales pour protéger la santé des consommateurs et assurer le respect de pratiques équitables dans le commerce alimentaire.

### ***Les activités économiques des Nations Unies***

Bien que les principaux droits et obligations multilatéraux dans le domaine économique soient, pour la plupart, rattachés aux activités des

organisations spécialisées, l'Organisation des Nations Unies elle-même et ses divers organes et commissions contribue aussi de façon importante et directe à l'ordre et à la stabilité des relations économiques internationales<sup>13</sup>. Il n'est pas nécessaire ici de détailler ces droits et obligations; bon nombre sont de nature politique; ils complètent le travail technique des organisations spécialisées et trouvent fréquemment leur expression dans les activités des Nations Unies visant à aider les pays en voie de développement à améliorer leur niveau de vie. En fait, on a pu remarquer que depuis 1960 environ, les Nations Unies étaient passées d'une organisation consacrée à la paix et à la sécurité à une organisation vouée à la redistribution entre les riches et les pauvres, non seulement de l'alimentation et des éléments essentiels à la vie, mais aussi des ressources en capital et en technologie susceptibles d'améliorer l'avenir des masses du tiers monde. Ces organes des Nations Unies comprennent entre autres le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les cinq commissions économiques régionales, subdivisées à leur tour en des commissions et comités consacrés à des activités particulières. Le Canada est membre de la Commission économique pour l'Europe et de la Commission économique pour l'Amérique latine, et il participe à quelques-unes des activités des Commissions économiques pour l'Afrique et l'Asie occidentale ainsi qu'à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique.

Au sein des Nations Unies, l'organisation la plus importante du point de vue de la politique commerciale du Canada est la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. La CNUCED a été créée au début des années 1960 en réponse au malaise croissant des pays en voie de développement vis-à-vis de la lenteur de leur développement et de la contribution limitée du GATT et d'autres organismes. La Conférence se réunit tous les quatre ans, mais ses organes fonctionnent de façon permanente dans l'intervalle et sont soutenus par un secrétariat international dont le siège est situé à Genève. La CNUCED stimule l'étude des questions commerciales et économiques de première importance pour les pays en voie de développement. En outre, elle constitue un organe de consultation pour tous les pays désireux d'étudier ces questions et d'obtenir un consensus là où c'est possible. En tant que tel, elle a contribué à sensibiliser l'opinion internationale sur les problèmes de ces pays et à y trouver des solutions. Cependant, le Canada estime que la CNUCED soutient une conception de l'ordre commercial international qui est souvent en contradiction avec les objectifs du GATT. La CNUCED est en faveur d'un ordre commercial qui privilégie les pays en voie de développement; le GATT, en revanche, prône la non-discrimination et la libéralisation progressive des barrières douanières, et vise la création d'un ensemble commun de règles et de procédures internationales.

Les questions relatives à la politique commerciale et économique dont s'occupe la CNUCED incluent notamment le commerce des denrées, les

questions financières monétaires et internationales, la politique concurrentielle, le transfert de la technologie, la surveillance des sociétés multinationales, l'aide au développement et la politique maritime. Dans certains de ces domaines, en particulier en ce qui a trait aux denrées, la CNUCED constitue le seul organe mondial où ces questions sont étudiées de façon approfondie. Malheureusement, la CNUCED est souvent un lieu de conflits; ce n'est que rarement que les intérêts commerciaux des pays en voie de développement coïncident avec ceux des pays avancés et que ceux-ci sont favorisés par une discussion suivie au sein de l'organisme. De par sa nature hautement politisée et son caractère de confrontation, elle avantage la plupart de ses membres et désavantage les pays industriels, y compris le Canada. Ceux-ci préfèrent que les questions de politique monétaire et commerciale qui les préoccupent vraiment soient traitées ailleurs. Leur participation obéit donc largement à des considérations politiques plutôt qu'à des considérations économiques et commerciales.

Au cours des années 1960 et au début des années 1970, la CNUCED a surtout réussi à instaurer et à promouvoir un système de préférences généralisé. De ce fait, tous les pays industriels sont maintenant dotés d'un régime de pratiques douanières qui prévoient des marges variables de préférence pour les importations en provenance des pays en voie de développement, ce qui a amélioré leur situation face à leurs concurrents sur les marchés industriels.

Les questions étudiées au sein de la CNUCED portent principalement sur le commerce des matières premières. La CNUCED coordonne toutes les activités des Nations Unies en matière de commerce de denrées, prépare des études approfondies, organise des réunions techniques et préparatoires visant à l'établissement éventuel d'organisations intergouvernementales de denrées et met sur pied des réunions internationales pour la négociation d'accords internationaux relativement aux denrées. Il existe actuellement un certain nombre d'accords de ce genre, notamment des accords officiels comportant des clauses sur l'étain, le cacao, le café, le caoutchouc naturel et le sucre. D'autres accords, qui prévoient des droits et des obligations et sont très apparentés à des dispositions d'intervention sur le marché, existent pour une gamme d'autres denrées, notamment le plomb et le zinc, le jute, les bois tropicaux et le tungstène. Des assemblées intergouvernementales sont tenues périodiquement sur ces accords ainsi que sur les denrées pour lesquelles il n'existe aucun traité officiel.

### ***La coopération multilatérale à l'extérieur de l'ONU***

Bien que l'ONU et ses divers organes se chargent de la plus grande partie de la coopération multilatérale, un certain nombre d'autres institutions se sont développées au cours des années et permettent la consultation et

la collaboration sur une base un peu moins universelle, notamment, sur le plan économique. Ce sont l'OCDE, le Commonwealth, les sommets économiques et les rencontres quadrilatérales, autant d'organes qui intéressent le Canada. Il s'agit là d'organismes ou de rencontres qui témoignent, une fois encore, de la multilatéralisation croissante de l'activité internationale et du désir d'institutionnaliser et d'organiser l'interdépendance économique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques jouit d'une position clé dans le système économique et commercial mondial. Elle est née de l'Organisation de la coopération économique européenne, laquelle a été fondée pour mettre en oeuvre le plan Marshall, lors de la reconstruction de l'Europe. Elle a revêtu sa forme actuelle en 1960. L'OCDE contribue de façon importante aux efforts de coopération dans une vaste gamme d'entreprises économiques sociales et scientifiques. Ses vingt-quatre membres sont notamment des démocraties européennes et occidentales, la Commission des communautés européennes, la Turquie, la Yougoslavie (en tant que membre associé), le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada. Bien qu'il ne représente que 20 % de la population mondiale, ce club restreint des pays les plus développés et les plus riches assure 60 % de la production industrielle totale et 70 % du commerce mondial total.

L'OCDE possède un certain nombre de caractéristiques qui la distinguent des autres organismes économiques internationaux. Tout d'abord, dans une perspective commerciale, il s'agit d'un organe essentiellement consultatif. À quelques exceptions près, l'appartenance à l'organisation ne comporte que peu d'obligations, ce qui contraste vivement avec la nature contractuelle du GATT et du FMI. En outre, elle pratique une approche multidisciplinaire originale pour analyser les principales questions internationales. L'OCDE est composée de directorats qui traitent des questions financières et macro-économiques, du commerce, de l'aide au développement, des politiques sociales et de main-d'oeuvre, de la science et de la technologie, de l'agriculture et de l'énergie. Cette gamme d'activités permet à l'organisation d'apporter des perspectives différentes aux problèmes internationaux les plus importants. Enfin, d'un point de vue canadien, sa valeur tient au fait qu'elle réunit un groupe restreint de pays ayant une attitude analogue et des problèmes et approches identiques.

Le mandat de l'OCDE est de promouvoir des politiques conçues pour réaliser la croissance maximale de l'économie et de l'emploi et accroître le niveau de vie des pays membres tout en maintenant la stabilité financière, par des politiques qui contribuent à l'expansion économique saine des pays membres et non membres et à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale non discriminatoire conformément aux obligations internationales prévues par le GATT. Ces objectifs sont réalisés grâce à des consultations et des échanges de renseignements

réguliers, des études spéciales, la coopération, et le cas échéant des stratégies coordonnées. L'OCDE comprend de nombreux comités ou groupes de travail spécialisés.

La gamme de ses activités illustre bien sa contribution à la gestion effective de l'ordre commercial multilatéral. L'OCDE étudie périodiquement les questions du commerce Est-Ouest et Nord-Sud et aide ses membres à formuler des approches communes. Ses analyses comparatives des politiques industrielles des pays membres et ses études des difficultés auxquelles ils font face dans le processus d'adaptation au changement les aident à élaborer des politiques qui répondent aux circonstances de la concurrence en évolution constante. L'OCDE a participé de façon active aux questions d'investissement et a formulé un certain nombre de positions de politique commune. De même, elle a élaboré des principes directeurs concernant les pratiques des entreprises multinationales et la concurrence déloyale. L'établissement du Comité de l'acier, il y a quelques années, a eu un rôle essentiel dans la réduction des conflits dans ce secteur. L'oeuvre de l'OCDE dans le secteur de l'énergie a permis la création de l'Agence internationale de l'énergie.

L'OCDE administre une importante série de règles, à savoir le consensus ou Gentlemen's Agreement, lequel couvre la disposition des crédits à l'exportation soutenus officiellement. Pratiquement tous les pays membres de l'OCDE soutiennent l'exportation des marchandises et des services par le biais de crédits à l'exportation de moyen à long terme. Les systèmes adoptés par les différents pays diffèrent largement tant dans leur structure institutionnelle que dans la portée de l'intervention officielle sur la disponibilité des fonds et sur les niveaux des taux d'intérêt intérieurs. En 1976, dans un effort visant à réduire la concurrence néfaste entre les membres de l'OCDE du crédit à l'exportation, les sept pays du sommet sont arrivés à un accord sur ce qui était permis et ce qui ne l'était pas. Depuis 1978, tous les pays membres de l'OCDE, à l'exception de l'Islande et de la Turquie, ont souscrit à l'accord sur les principes directeurs en matière de crédit à l'exportation soutenu officiellement. Les lignes directrices font l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution du marché, et les membres se rencontrent fréquemment pour échanger des renseignements et des points de vue. L'accord a permis d'une certaine façon de réduire ce type de concurrence néfaste.

Le Commonwealth présente encore un autre modèle de coopération. Ses membres sont tous d'anciennes colonies britanniques qui, au cours des années, ont trouvé qu'elles avaient des intérêts en commun et pouvaient bénéficier d'une consultation et d'une coopération mutuelles. Il regroupe des pays qui ont des niveaux de développement économique divers. À de nombreux égards, le Commonwealth représente un microcosme des Nations Unies, et partage bon nombre de ses problèmes.



Cependant, parce que les participants considèrent que les discussions y ont un caractère familial, l'absence de discorde et de conflits y est particulièrement remarquable. L'harmonie relative du Commonwealth provient cependant aussi du peu d'obligations que ses décisions imposent. Ce sont habituellement des déclarations de principe et d'intention assez générales. La force du Commonwealth réside dans sa faculté de promouvoir un débat ouvert et des études de fond utiles sur les problèmes importants du jour.

Les sommets économiques, qui ont lieu tous les ans depuis dix ans, ont commencé à Rambouillet en 1975; ils illustrent bien la complexité que l'interdépendance et le multilatéralisme ont introduite dans les relations internationales ainsi que la distribution du pouvoir économique entre les pays. Les États-Unis étaient manifestement la puissance prépondérante dans le monde occidental pendant les années 1940 et 1950. Ce pouvoir a progressivement diminué, et le besoin de coordination entre les principales puissances économiques est devenu de plus en plus manifeste.

Bien qu'à l'origine, on ait prévu la tenue d'une seule rencontre, les sommets ont ensuite revêtu un caractère semi-permanent; ils se poursuivront probablement au cours des années 1980. Ils se sont révélés utiles pour la gestion du système international de commerce et de paiement. Les sommets et les réunions des hauts fonctionnaires qui les préparent sont l'occasion pour les sept principales nations industrielles (ainsi que pour la Commission économique européenne) de comparer des notes et de concevoir des solutions communes à leurs grands problèmes économiques. De telles réunions périodiques se sont avérées très fructueuses sur le plan psychologique pour le monde occidental. Du fait de l'absence de secrétariat permanent et du fait également que le pays hôte prend la responsabilité de l'organisation et de la préparation de chaque rencontre, les sommets sont restés des réunions annuelles uniques où les chefs de gouvernement et leurs principaux ministres de l'Économie peuvent s'exprimer en toute liberté. Les sommets ont permis aux sept grands pays industriels de coopérer pour assurer une « direction » économique tout en évitant de mettre sur pied un appareil administratif comme celui du GATT, du FMI et de l'OCDE.

Les rencontres des ministres du Commerce des États-Unis, de la Communauté économique européenne, du Japon et du Canada sont le prolongement des rencontres au sommet pour ce qui a trait à l'économie. Les ministres des Affaires étrangères et des Finances assistent habituellement aux sommets. C'est pourquoi les ministres du Commerce ont jugé utile de tenir leur propre rencontre et d'encourager leurs hauts fonctionnaires à se consulter et à collaborer sur les principales questions commerciales, surtout en préparation de rencontres multilatérales plus larges. Ces rencontres dites « quadrilatérales » peuvent sans doute devenir un élément régulier des préparatifs en vue des futures négocia-

tions multilatérales portant sur le commerce. Elles permettent aussi de tenir fréquemment des consultations bilatérales sur les marges et ainsi d'harmoniser les pratiques des principaux partenaires commerciaux.

### *Les perspectives bilatérales*

Le Canada et ses principaux partenaires commerciaux ont pendant près de quarante ans appliqué une approche multilatérale aux relations économiques internationales. Cependant, dans les faits, le Canada traite individuellement avec chaque pays. Dans le cadre des règles et des institutions multilatérales, le Canada et ses partenaires commerciaux entretiennent donc des relations bilatérales et recherchent des solutions bilatérales à des problèmes particuliers. La résolution de ces problèmes obéit aussi à des règles et à des engagements officiels à ce niveau spécifique. L'échange des droits et obligations bilatéraux vient, soit compléter, soit amplifier les règles et approches multilatérales relatives aux différents problèmes et permettre un certain ordre là où il n'existe aucune organisation multilatérale.

L'étendue et la portée des droits et obligations bilatéraux sont très vastes et diffèrent selon les partenaires. Plus les relations sont étendues avec un partenaire, plus le réseau d'engagements, d'ententes et d'entreprises, tant officieux qu'officiels est vaste. Comme on peut s'y attendre, les relations entre le Canada et les États-Unis sont celles qui sont régies par le plus grand nombre d'ententes bilatérales du fait que leur commerce et leur économie sont intimement liés.

Il serait difficile de rendre compte de la totalité des droits et obligations bilatéraux qui caractérisent les relations du Canada avec les autres pays, sans parler des 160 pays ou plus avec lesquels il entretient des relations officielles. Pour la présente étude, il devrait être suffisant de décrire l'élément principal des différents types d'instruments économiques bilatéraux qui servent à donner une plus grande certitude et à assurer l'avenir immédiat des relations bilatérales du Canada.

Le GATT est l'accord commercial qui lie le Canada et ses principaux partenaires commerciaux (notamment les États-Unis, le Japon et la CEE), mais pour bon nombre de ses partenaires, il existe des accords de commerce bilatéraux qui ont pu être négociés depuis l'entrée en vigueur du GATT, ou sont antérieurs au GATT. De plus, avec les pays qui ne sont pas membres du GATT, le Canada a négocié des accords bilatéraux qui établissent le cadre juridique des relations commerciales, accords découlant souvent de la clause de la nation la plus favorisée. Le contentieux des affaires extérieures en vigueur a dressé une liste des accords commerciaux bilatéraux entre le Canada et divers pays qui, outre le GATT, fait plus de quatorze pages. On peut ajouter à cette liste de nombreux accords moins officiels. Pour illustrer la nature de ces engagements, il suffit de fournir quelques exemples.

Les relations avec les États-Unis sont complexes, et elles comprennent une vaste gamme d'engagements bilatéraux. Deux accords bilatéraux particulièrement importants sont l'Entente de partage des coûts de la production du matériel de défense qui remonte à la Déclaration de Hyde Park de 1941, et le Pacte de l'automobile de 1965. Ces deux accords jettent les fondements d'une rationalisation et d'une intégration accrues de ces deux grandes industries sur le continent nord-américain par la levée des barrières douanières. Le gouvernement fédéral examine actuellement les possibilités d'accords identiques dans d'autres secteurs.

À la suite de l'adoption par le gouvernement Trudeau d'une troisième voie en politique extérieure au début des années 1970, le Canada a cherché à diversifier ses liens avec d'autres pays. Deux accords cadres signés avec les communautés européennes et le Japon en 1976 sont la première manifestation officielle de cette politique. Bien qu'ils comprennent peu de droits et d'obligations, ils établissent les objectifs des relations et un cadre consultatif pour leur application. Ils mettent en effet le Canada à l'ordre du jour régulier des réunions auxquelles les ministres et les hauts fonctionnaires de la CEE et du Japon participent fréquemment et qui constituent un moyen d'effectuer de façon permanente des travaux en profondeur pour les fonctionnaires des différents pays.

Au cours des années 1970, le Canada a aussi cherché à conclure des accords consultatifs bilatéraux avec les pays du Moyen-Orient exportateurs de pétrole dont bon nombre ne sont pas membres du GATT mais avec lesquels les occasions de commercer sont considérées comme très nombreuses. Des accords ont été conclus notamment avec l'Iran, l'Iraq, la Syrie et la Jordanie, mais il n'y en a pas eu avec l'Arabie Saoudite à cause de sa réticence à se conformer à la clause de la nation la plus favorisée. Des négociations identiques ont été tenues avec le Mexique et la Chine qui ne sont ni l'un ni l'autre membres du GATT; ces deux pays étaient désireux, et de procéder à des consultations régulières, et de bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée. Parce que ces pays ne sont pas membres du GATT, les consultations aux termes de ces accords généraux sont un aspect important constant de ces relations bilatérales.

Même lorsque les pays en voie de développement et les pays à l'économie centralisée (surtout les pays du bloc de l'Est) sont membres du GATT, il a été jugé utile de conclure des accords de coopération économique bilatérale. En plus d'offrir un cadre consultatif pour les relations économiques, ces ententes font reconnaître que le secteur privé n'est pas aussi bien développé dans ces pays, et que le succès des exportations exige souvent des contacts à l'échelon des gouvernements eux-mêmes. De tels accords incluent aussi un élément de coopération industrielle, des dispositions en vue d'échanges de renseignements scientifiques et techniques et même un cadre pour offrir de l'aide si les

pays en voie de développement en cause en ont besoin. Un autre exemple de traité est celui conclu avec les pays qui prévoient des réunions annuelles au niveau des hauts fonctionnaires, des échanges fréquents de visites ministérielles et un cadre grâce auquel on puisse étudier toutes les relations économiques bilatérales.

Un important élément des relations commerciales bilatérales réside dans le traitement fiscal des citoyens et des sociétés qui commercent avec divers pays. Il peut s'agir, par exemple, de l'impôt d'un homme d'affaires résidant à Toronto mais touchant une partie de son revenu d'activités commerciales en Allemagne, ou d'une société constituée en Colombie-Britannique qui exerce ses activités commerciales au Japon. Parce que les gouvernements imposent les revenus de toute l'activité économique menée sur leur territoire, il peut être extrêmement difficile de déterminer l'impôt de quelqu'un. Pour simplifier la tâche des citoyens, les gouvernements ont conclu des traités sur la double imposition, c'est-à-dire des accords pour éviter que les citoyens n'aient à payer l'impôt deux fois. Le Canada a signé plus de quarante traités de ce genre, et il est possible qu'il y en ait d'autres. Les accords existants sont actualisés d'après un calendrier très chargé de négociations au fur et à mesure de l'évolution des pratiques fiscales, et de nouveaux traités sont conclus du fait de l'expansion des relations commerciales du Canada.

L'accroissement des voyages aériens au Canada et l'essor de ses compagnies aériennes ont forcé ce pays à conclure différents accords aériens bilatéraux. Ces accords entrent dans le cadre général établi par la Convention de Chicago et les règles de l'OACI, et ils suivent habituellement les principes fixés dans trois conventions bilatérales conclues entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Ces conventions prévoient habituellement que des compagnies aériennes déterminées offrent certains services aériens entre les deux pays. Le traité fixe habituellement la fréquence de la desserte, le type de service, le tarif et les redevances à payer pour les services en vol et au sol. Ces accords sont revus de façon fréquente pour tenir compte, notamment, de l'évolution de la technologie.

La participation étendue des gouvernements à la recherche et au développement industriel, surtout en ce qui a trait aux biens et aux services de la technologie de pointe a poussé les pays à conclure des traités portant sur des échanges en matière de science et de technologie et sur la coopération industrielle, soit de façon distincte, soit dans le cadre d'accords de coopération économique plus généraux comme il a été mentionné plus haut. Ces traités sont un instrument efficace de coopération entre les États et l'occasion pour les représentants des secteurs privés des deux pays de se consulter, de mettre au point des projets de collaboration et d'échanger des renseignements.

Nous avons déjà mentionné le crédit à l'exportation officiellement soutenu par divers États. Au Canada, la Société pour l'expansion des exportations est un organisme fédéral qui dispense ce crédit. La SEE a

négocié une vaste gamme de traités et d'accords avec les partenaires commerciaux du Canada qui en font un mécanisme souple d'attribution. Il est possible de les fournir, soit à l'acheteur, soit au vendeur ou encore à l'État de l'acheteur, dans le cadre de ces conventions. Ils s'étendent aussi à des entreprises d'investissement lorsque la SEE garantit ou assure les investissements des Canadiens à l'étranger.

Cette description générale des différents types de conventions économiques que le Canada a négociées illustre bien la multiplicité des liens bilatéraux, mais cette liste n'est pas exhaustive. On pourrait y ajouter les accords antitrusts, les ententes sur les restrictions du commerce (en particulier celles qui concernent les textiles et le vêtement), les accords d'assistance (à savoir le degré et le type d'aide, et les conditions imposées pour l'achat de marchandises canadiennes), les accords sur l'énergie nucléaire (qui prévoient l'offre d'énergie et de technologie, la vente du réacteur CANDU et les engagements en matière de sécurité) ainsi que tous les autres accords requis dans les relations. Il est important de comprendre que ces différents droits et obligations bilatéraux lient le Canada de façon officielle à ses divers partenaires commerciaux, définissent des contraintes et des avantages et offrent un cadre de règlement des litiges.

### *Le Canada, l'interdépendance et les relations internationales*

L'interdépendance croissante entre les États signifie que, pour de nombreux pays, les priorités et objectifs de la politique intérieure sont de plus en plus liés aux contraintes et aux avantages du milieu international. Les États qui ont le mieux réussi à régler ces questions complexes sont ceux qui ont défini clairement leurs intérêts et qui ont instauré une grande coordination dans leur politique étrangère. Il fallait pour ce faire un sens très clair de la direction à suivre et une bonne compréhension des moyens par lesquels ils devaient veiller à leurs intérêts. On devait aussi établir des priorités dans l'utilisation de ressources financières et humaines peu abondantes, et voir en termes de relations bilatérales quels pays allaient servir le mieux leurs intérêts. Enfin, il était nécessaire d'adopter un plan cohérent pour maintenir ces relations particulières.

L'essor économique du Canada et sa prospérité sont les objectifs primordiaux de sa politique étrangère; ils doivent être poursuivis à la fois sur le plan multilatéral et bilatéral. Certaines relations bilatérales sont définies largement par les intérêts liés à la sécurité tandis que d'autres le sont en fonction de l'aide. Mais, dans le contexte bilatéral, il attache la plus haute importance à la poursuite des intérêts économiques directement liés à sa politique économique intérieure. Ces relations doivent être accompagnées de liens politiques stables et planifiés à long terme qui soient soutenus par différents instruments bilatéraux.

Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, des efforts considérables ont été faits pour définir et protéger les intérêts canadiens par des moyens multilatéraux et grâce à des institutions multilatérales. Ces efforts découlaient entre autres de l'intérêt qu'il y avait pour le Canada à mettre au point un cadre international à l'intérieur duquel le commerce et les paiements pourraient s'effectuer, et de son engagement à le faire. C'est entre autre par l'élaboration d'institutions multilatérales que le Canada a évité de s'isoler dans des relations bilatérales avec des États plus puissants. C'est aussi pour encourager l'engagement accru des États-Unis dans des institutions multilatérales, et par la suite pour tenter avec d'autres pays de faire contrepoids au pouvoir américain que la politique canadienne a été marquée par une forte orientation multilatérale au cours des années qui ont suivi la guerre. Cette approche multilatérale était considérée comme le plus sûr garant des intérêts canadiens.

Les cadres internationaux multilatéraux sont d'une importance vitale pour le développement des intérêts futurs du Canada. Mais la plupart de ceux-ci revêtent une dimension à la fois multilatérale et bilatérale. La nature du système international et des transactions internationales oblige le Canada à recourir à des instruments bilatéraux pour réaliser des objectifs bilatéraux. La prédominance des accords bilatéraux fondés sur les intérêts économiques mutuels et les liens politiques montrent qu'un nombre de plus en plus grand de pays insistent sur l'institution d'un cadre bilatéral d'État à État. C'est particulièrement vrai des pays industriels qui deviennent de plus en plus importants relativement aux objectifs économiques du Canada. Il s'agit aussi d'une réalité que le Canada doit reconnaître. Au cours des ans, le Canada a donc favorisé la coopération bilatérale de façon à ne pas réduire le rôle et l'importance des cadres multilatéraux dont il dépend dans une si large mesure. Les dimensions multilatérales et bilatérales des relations internationales du Canada se renforcent donc mutuellement et constituent ensemble un vaste cadre de droits et d'obligations.



# Les principaux partenaires commerciaux du Canada

Il nous reste encore à apprendre qu'aujourd'hui, aucun pays ne se suffit à lui-même.

(W.L. Mackenzie King)

Dans le précédent chapitre, nous avons vu le vaste ensemble de droits et d'obligations bilatéraux et multilatéraux qui constitue un cadre de normes et de règles de conduite pour les relations intergouvernementales dans le monde interdépendant où nous vivons. Cependant, les interventions et les pratiques des principaux partenaires commerciaux du Canada exercent une influence tout aussi importante sur l'approche de ce pays en matière de développement économique. Si ces règles et normes sont éloignées des règles et normes internationales, il est peu probable qu'elles exercent une grande influence. En outre, la façon dont le Canada conçoit les droits et obligations existants a toujours été conditionnée par la pratique internationale. Enfin, bien qu'une grande partie des pratiques internationales puissent être jugées acceptables par rapport aux règles de conduite établies, il reste que certains faits, certaines attitudes et décisions de la part des principaux partenaires commerciaux ne découlent pas des droits et obligations décrits auparavant, tout en ayant cependant une importance considérable sur les décisions qui sont prises. Dans certains domaines, il n'existe pas de règles internationales, ce qui rend la pratique internationale d'autant plus importante. Ce chapitre constitue un examen rapide de l'influence exercée par les principaux partenaires commerciaux du Canada sur la nature de ses politiques de développement économique.

Pendant les trois décennies ou presque qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le Canada et ses partenaires commerciaux ont joui d'une prospérité sans précédent. Ce n'est qu'au cours des dernières années,

lorsqu'une nouvelle génération a dû faire face à la stagnation et à la récession, que certains des facteurs de cette prospérité ont commencé à être appréciés. Au cours des vingt-cinq années qui se sont écoulées de 1948 à 1973, la production mondiale a augmenté à un taux moyen annuel d'environ 5 %, et le commerce international à un taux moyen de 7 %. Cette croissance et cette prospérité inconnues jusqu'alors ont été surtout stimulées par la libéralisation interne et externe des économies nationales au sein d'un système de règles multilatérales conçues pour promouvoir la stabilité dans le commerce et dans l'investissement international. Un tel système, fondé sur la spécialisation et la libre circulation des biens, des services et des capitaux, a imposé des restrictions à chaque pays qui ne pouvait plus librement poursuivre ses objectifs et sa politique propres. En même temps, il a signifié des avantages importants et quantifiables. Il est nécessaire de reconnaître l'interdépendance accrue des économies comme un facteur essentiel lorsqu'on évalue la rentabilité d'un système multilatéral ouvert et qu'on formule une politique nationale; l'interdépendance exige de bien comprendre les objectifs et les politiques des principaux acteurs du système<sup>14</sup>.

Avec le recul, les années 1970 apparaissent comme une période où l'évolution et les pressions en vue d'un changement dans l'économie politique internationale ont commencé à avoir une influence profonde sur les modèles globaux établis de pouvoir économique et sur la croissance économique, la richesse et le commerce. Les mesures économiques adoptées par le président Nixon en 1971, suivies de l'inauguration des négociations commerciales du Tokyo Round en 1973, le fait que les prix du pétrole aient quadruplé en 1974 conjugué au transfert de la richesse en direction des exportateurs de pétrole, la hausse des prix des denrées en 1974 suivie de la récession de 1975, la récession permanente conjuguée à l'inflation tout au long de la deuxième partie des années 1970, l'instabilité du système monétaire international et l'effondrement en particulier du système des parités fixes institué à Bretton Woods et son remplacement par les taux de change flottants, le déclin de la valeur d'échange du dollar américain, le pouvoir économique décroissant des États-Unis par rapport à l'Europe et au Japon, et les demandes persistantes du tiers monde en vue de nouveaux accords institutionnels sont autant d'événements qui, combinés les uns aux autres au cours des années 1970, ont instauré l'instabilité et forcé l'évolution des institutions internationales et des relations bilatérales établies.

C'est en 1973 qu'ont pris fin les années de grande prospérité et de grande croissance; l'économie mondiale est depuis retournée vers un régime plus normal de croissance lente et vers de longues périodes d'incertitude et de récession. Au cours des dix dernières années, les structures multilatérales et les relations bilatérales ont été profondément éprouvées, mais le système a dans l'ensemble résisté. Les pressions et les tensions persisteront inmanquablement. La faculté de réagir



qu'auront chacun des participants déterminera, dans une large part, l'adaptation et la survie du système.

Le contexte économique général qui s'est dessiné au cours de la première moitié des années 1980 demande un surcroît d'imagination et de compétence dans la gestion des relations internationales. Les trois principales économies occidentales, États-Unis, CEE et Japon, connaissent toutes des problèmes structurels importants qui ont des répercussions profondes sur les autres économies.

Les États-Unis ont résisté à la tempête de façon remarquable, mais ils continuent à souffrir d'un manque de restructuration majeure de leur industrie de base. Le commerce a beaucoup augmenté en tant qu'élément du PNB mais les industries de base américaines ont perdu leur statut concurrentiel. La reprise américaine en 1983 (qui a été, de loin, la plus forte dans les pays de l'OCDE), après la récession de 1981-1982, a été remarquable du fait que le commerce extérieur a joué un faible rôle dans cette reprise alors que le pays continuait à enregistrer un déficit commercial substantiel.

Le Japon, qui a eu pendant vingt-cinq ans une croissance phénoménale fondée sur les exportations, connaît maintenant un taux de croissance beaucoup plus faible. Celle-ci dépend maintenant beaucoup plus de la demande intérieure du fait que les exportations japonaises se sont vu opposer un arsenal extraordinaire de mesures protectionnistes sur tous leurs principaux marchés.

Pour l'Europe, c'est la stagnation continue et, au mieux, une croissance marginale avec un chômage en hausse constante et une détérioration permanente de sa situation concurrentielle. La nécessité d'une adaptation structurelle en Europe est considérable, mais la capacité des États européens de poursuivre des politiques progressistes et non protectionnistes est largement limitée. La contribution européenne à la croissance et à l'adaptation systémique continuera ainsi probablement de ce pas hésitant<sup>15</sup>.

Les problèmes structurels des économies des grands pays industriels ont été accrus par le niveau élevé et permanent du chômage. Ce phénomène a aussi eu un effet profond sur les politiques économiques intérieures et sur l'attitude en matière d'importation, à savoir qu'il a donné naissance au protectionnisme. C'est une menace qui continuera probablement de peser sur toutes les années 1980 du fait que les États cherchent à instituer des politiques qui faciliteront le retour à une croissance économique interne non inflationniste et à trouver des solutions aux problèmes socio-économiques causés par un taux élevé de chômage.

Les difficultés que connaissent les grandes économies ont des répercussions importantes sur les économies de moindre envergure et sur le commerce international, en particulier sur celui des pays en voie de développement. Quelques pays d'Amérique latine ont accumulé notamment une dette extérieure de plus de 700 milliards de dollars, charge qui

ne peut être réduite que par le recours à un excédent commercial. Un tel excédent devrait découler d'une augmentation des exportations vers l'OCDE accompagnée d'une diminution des importations des pays membres. Ce scénario exigerait de renverser la tendance protectionniste actuelle et de procéder à des adaptations importantes dans les économies des pays de l'OCDE. Pour le Canada, dont l'économie dépend beaucoup du commerce extérieur, l'adaptation représenterait aussi un défi de taille à la fois sur le plan intérieur et sur ses principaux marchés.

Bien que leur position économique se soit affaiblie au fur et à mesure qu'ils partageaient le pouvoir avec d'autres pays, les États-Unis ont conservé une place importante sur l'échiquier international. Le Canada le ressent particulièrement, lui qui partage le continent avec son voisin et pour qui le commerce bilatéral avec les États-Unis constitue la relation commerciale mondiale la plus importante, soit un total actuel de plus de 100 milliards de dollars par an. La législation et la politique commerciale américaine continuent donc d'avoir une influence profonde sur le Canada et la position dominante des États-Unis est toujours essentielle au bon fonctionnement du système.

L'Europe, comme nous le verrons, s'est de plus en plus repliée sur elle-même et s'occupe beaucoup plus de l'intégration régionale que de la santé du système mondial. Elle peut certes suivre et soutenir ce système, mais elle ne peut agir comme chef de file. Cependant, le soutien qu'elle apporte demeure essentiel à la vigueur de l'ensemble, et pour le meilleur ou pour le pire, elle continue d'en être un élément critique. Pour le Canada, en dépit de liens politiques traditionnels, l'Europe a une importance économique secondaire à l'heure actuelle. Le marché européen, bien qu'il soit intéressant, ne revêt un rôle important que pour quelques industries canadiennes.

Le Japon, qui est le troisième partenaire en importance dans le système, n'estime pas avoir une position prépondérante. Bien qu'il ait un intérêt vital dans le système multilatéral et ait prouvé par le passé qu'il pouvait exploiter ce système à son avantage, ce pays n'est cependant pas prêt à recourir à des solutions bilatérales qui déséquilibrent le processus multilatéral. Le succès phénoménal qu'a remporté le Japon dans l'établissement des relations industrielles modernes fondées sur la pénétration des marchés internationaux démontre qu'il s'agit d'un pays dont il faut tenir compte. Les politiques commerciales et industrielles du Japon sont vues, en général, comme une menace ou comme un modèle, selon la perspective que l'on adopte. Pour le Canada, le Japon est devenu un marché important et en expansion pour ses matières premières, et qui peut à l'avenir constituer un marché pour ses produits manufacturés.

Les autres acteurs de la scène économique mondiale, les pays en voie de développement et les pays socialistes, bien qu'ils ne soient en aucune façon semblables, peuvent être utilement considérés comme formant des groupes, à la fois du point de vue du rôle qu'ils y jouent et du point de vue des relations qu'ils entretiennent avec le Canada.

## *Les États-Unis*

La proximité géographique et des antécédents culturels et ethniques identiques ont donné lieu à une interdépendance des économies canadienne et américaine sur le plan de l'industrie, de l'énergie, de l'agriculture, des pêcheries, ainsi qu'à des liens entre sociétés qui sont beaucoup plus forts que tous les liens qui unissent ou pourraient unir prochainement le Canada et d'autres pays étrangers. Du fait de cette interdépendance, l'introduction de nouvelles mesures dans un pays tend invariablement à avoir des répercussions positives ou négatives sur l'autre beaucoup plus importantes que l'impact sur les pays tiers. Vu la disparité de taille, l'impact est inévitablement plus fort sur le Canada. Lorsque cet impact est négatif, il est souvent une nouvelle cause de tension dans les relations entre le Canada et les États-Unis. De la même façon, tout changement du rôle mondial des États-Unis ou tout changement des institutions mondiales de nature à refléter la croissance du pouvoir économique et politique de la CEE et du Japon aura, avec le temps, des répercussions sur la perception que se fait le Canada de ses propres intérêts par rapport aux États-Unis.

En 1984, le commerce des marchandises entre le Canada et les États-Unis s'élevait de part et d'autre à environ 155 milliards de dollars. Les États-Unis représentaient 76 % des exportations du Canada et 72 % de ses importations. Par ailleurs, ce dernier ne recevait que 22 % des exportations américaines et représentait 20 % de ses importations. Ainsi, bien que le Canada soit toujours le plus grand partenaire commercial des États-Unis, il dépend beaucoup plus que ceux-ci de leur commerce mutuel. En outre, le commerce international a une importance relativement moins grande dans l'économie américaine puisqu'il ne constitue que 12 % du produit national brut alors qu'il est au Canada de 30 %.

Les relations entre les deux pays sont parfois l'objet de tiraillements du fait de la présence de causes de friction dans les deux pays. Qui plus est, il semble que ces tiraillements augmenteront si la formulation et la réalisation des objectifs nationaux du Canada ont une incidence négative sur les intérêts américains. De même, les préoccupations croissantes des États-Unis à propos de questions comme l'énergie, l'approvisionnement en matières premières et l'approvisionnement en eau conduiront les Américains à poser certaines conditions au Canada que ce pays pourrait trouver difficiles ou impossibles à remplir pour différentes raisons. En général, les relations sont cependant bonnes puisque les deux voisins ont des objectifs et des vues semblables.

Le nombre de questions qui exigent d'être réglées tend à fluctuer. Certaines ont une importance plus grande que d'autres dans la relation commerciale entre le Canada et les États-Unis. Les produits automobiles, le *Surface Transportation Assistance Act*, l'énergie, les pipelines, la diffusion à travers les frontières et l'impôt sur les revenus, les frais de congrès, les restrictions américaines sur les importations de

poisson et de thon et sur les aciers spéciaux ont constitué autant de points importants au cours des dernières années. Les propositions de négociation visant à la libéralisation croissante du commerce bilatéral donneront lieu éventuellement à des réactions importantes de politiques à la fois de la part du Canada et des États-Unis. D'autres questions qui tendent à surgir de façon régulière sont notamment celles des effets néfastes sur le commerce de la législation du *Buy American* à l'échelon fédéral et à celui des États, des demandes en vue de l'application de lois de compensation américaines à l'encontre des exportations canadiennes, du redressement des importations dans les deux pays, des différences dans la législation fiscale, de l'application extra-territoriale des lois américaines, y compris la surveillance des exportations et des mesures antitrusts ainsi que le commerce des produits agricoles et les marchés des pays tiers.

Le *Trade Act* de 1974 et le *Trade Agreements Act* de 1979 ont donné à l'industrie, au gouvernement et à la main-d'oeuvre américaine un arsenal remarquable de mesures de rétorsion contre les politiques étrangères qui sont de nature à influencer négativement sur les intérêts économiques américains. Les critères de redressement des importations ont été modifiés. La loi sur les mesures de rétorsion a été étendue aux marchandises en franchise de douane. Le *Trade Agreements Act* de 1979, qui incluait les ententes du Tokyo Round, était cependant très avantageux pour le Canada en ce qu'il impliquait pour toutes les marchandises la nécessité de prouver le préjudice fait aux procureurs américains avant d'appliquer des droits compensateurs.

Les États-Unis sont largement engagés dans le système commercial multilatéral puisqu'ils y voient la meilleure façon de mener à bien leurs relations commerciales avec les autres pays. La politique commerciale américaine est actuellement caractérisée par la recherche manifeste des intérêts américains en ce qu'elle vise à l'extension des règles internationales à de nouveaux domaines au profit des commerçants américains et à la défense de leurs droits internationaux actuels vis-à-vis d'un certain nombre de pratiques des gouvernements étrangers. Certains observateurs estiment que la politique commerciale américaine est trop agressive, mais rares sont ceux qui doutent qu'elle soit celle de l'avenir.

En même temps, les conditions économiques actuelles aux États-Unis ont conduit au même genre de pressions protectionnistes que celles qui se sont manifestées dans les autres pays, en particulier à cause de la surévaluation du dollar américain. Un certain nombre de ces pressions se sont elles-mêmes traduites par des propositions du Congrès en vue d'une législation dont l'effet est de réduire le commerce extérieur ou qui définit des règles de réciprocité de façon étroite pour la protection des intérêts américains. Le consensus en faveur de la libéralisation du commerce aux États-Unis était fondé à l'origine sur la conviction que l'industrie américaine disposait d'un avantage concurrentiel. Au fur et à

mesure que les écarts entre la richesse per capita des pays de l'OCDE se sont effacés et que les nouveaux pays industriels sont devenus plus concurrentiels, le consensus en faveur de la libéralisation constante du commerce s'est détérioré de façon considérable. Ce phénomène a été accentué dans une certaine mesure par la divergence croissante des politiques des pays de l'OCDE. Le transfert du pouvoir économique aux États-Unis du Nord-Est vers le Sud et l'Ouest, c'est-à-dire assez loin des principaux centres de production industriels canadiens, pourrait avoir une autre incidence importante sur les relations commerciales bilatérales. Le débat sur la stratégie industrielle qui a lieu actuellement aux États-Unis présente aussi un certain danger. Ceux qui proposent une stratégie industrielle préconisent une planification et une intervention de l'État plus grandes dans l'économie et de plus grands efforts pour stimuler les exportations. Dans ce débat, on entend assez souvent dire que ce sont surtout les importations qui portent préjudice aux industries américaines, et que par conséquent elles devraient être restreintes.

Bien que l'engagement général des États-Unis envers le régime multilatéral des échanges ne fasse aucun doute, il convient cependant de faire certaines réserves à cet égard. La recherche de ce que les États-Unis perçoivent comme leur intérêt national d'une façon qui ne correspond pas aux règles commerciales internationales a parfois miné la crédibilité du système. Voici quatre cas qui illustrent ce que nous affirmons. Le commerce international en agriculture n'est pas totalement régi par le GATT et différents efforts à cet égard ont échoué à cause d'intérêts sectoriels étroits. Au cours des dernières années, il est devenu courant de blâmer la politique agricole européenne pour cet état de choses. Il serait plus exact cependant de le faire remonter à la politique américaine au moment de la fondation du GATT, politique qui s'est traduite par le refus inconditionnel des États-Unis, en 1955, de respecter leurs obligations aux termes du GATT par le biais de l'*Agricultural Adjustment Act*. Cette dérogation, qui fait l'objet d'une révision annuelle, a dégagé les États-Unis d'une bonne partie de ses obligations aux termes du GATT en matière de restrictions à l'importation des produits agricoles. Les États-Unis, qui défendent avec vigueur la nécessité d'assujettir le commerce agricole à des règles internationales plus fermes, n'ont pas jusqu'à présent cherché à abroger cette dérogation bien que le gouvernement soit probablement prêt à faire payer son retrait par un partenaire commercial lors d'une négociation importante.

De même, c'est l'incapacité des Américains à satisfaire aux exigences de leur industrie textile dans le cadre des règles multilatérales qui a conduit à la négociation de règles particulières pour le commerce des textiles. Depuis 1961, l'Arrangement concernant le commerce international des textiles, l'Arrangement multifibres signé sous l'égide du GATT, et les différents accords qui l'ont précédé ont institutionnalisé le protectionnisme dans ce secteur, sous la tutelle des États-Unis.

La réaction des Américains à la disparition de leur avantage concurrentiel sur les marchés d'exportation à la fin des années 1960 a conduit à l'établissement de règles fiscales particulières pour les compagnies américaines d'exportation (Domestic International Sales Corporations, ou DISC). Cette pratique fiscale a soulevé des plaintes véhémentes de la part des partenaires commerciaux des États-Unis, et elle a mené finalement à sa condamnation par un groupe de spécialistes du GATT en 1976. Les États-Unis ont reporté jusqu'en 1981 l'adoption par les parties contractantes du rapport de ce groupe.

Enfin, le mécontentement des Américains, du fait de la lenteur de l'adaptation de leurs industries de base, face à l'augmentation de leurs importations, à la prolifération des restrictions volontaires à l'exportation et des accords de commercialisation conclus avec quelques-uns de leurs partenaires commerciaux qui en ont résulté ont constitué des facteurs importants dans l'érosion du système international des mesures de sauvegarde. Ainsi, l'engagement des États-Unis envers le système multilatéral est contredit, dans une certaine mesure, par ses pratiques.

On ne saurait sous-estimer le rôle des États-Unis dans la conduite et dans la gestion de l'économie et des institutions internationales. La négociation de nouvelles règles internationales veut dire très souvent l'adoption de la législation ou de l'idéologie qui leur sont propres. En outre, l'application de ces règles est souvent déterminée par les pratiques américaines. Par exemple, les pratiques au Canada peuvent devenir plus ou moins protectionnistes selon ce qui est couramment considéré comme acceptable par les États-Unis. Ce phénomène est très bien illustré par l'histoire mouvementée de la mise en oeuvre des règles portant sur le commerce du textile et du vêtement.

Le rôle prépondérant des États-Unis dans le monde et la perception de ce rôle par les Américains ont été exprimés avec justesse et humour par Charles Ritchie. En faisant allusion à son poste d'ambassadeur du Canada à Washington, il écrivait :

Même sous le vent de la faveur, il existe des limites aux échanges de vues qu'un étranger peut avoir avec la haute administration de Washington. D'une part, le président n'écoute à peu près pas ce qu'on lui dit et n'écoute jamais les étrangers. Il les rabaisse sans cesse. L'expression « consultation avec des Alliés » peut signifier, en termes américains, le fait d'informer ces derniers, de leur faire la leçon, d'exercer parfois sur eux des pressions ou de vérifier s'ils sont dans le droit chemin. Quant à l'idée d'apprendre quoi que ce soit des Alliés, elle est totalement étrangère à la mentalité officielle de Washington. Les décisions viennent de Washington et elles sont prises par les Américains<sup>16</sup>.

Cet état de choses est acceptable dans la mesure où les vues américaines sur ce qui est nécessaire sont raisonnablement ouvertes et progressistes, ce qui est habituellement le cas. À la différence du Canada, où la politique commerciale est largement dictée par des considérations éco-

nomiques, la politique commerciale américaine est fondée non seulement sur des considérations économiques mais aussi sur des considérations d'ordre stratégique et de politique étrangère beaucoup plus vastes. Par exemple, la tutelle américaine exercée au sein du GATT et la tolérance qui a marqué par la suite l'intégration européenne ont été dictées moins par les intérêts commerciaux américains que par des préoccupations en matière de paix et de sécurité<sup>17</sup>.

Les États-Unis ont adopté une approche positive et dynamique sur les questions commerciales des années 1980 et ils s'appuient sur la politique commerciale multilatérale qui est en préparation pour prouver l'engagement du gouvernement Reagan à instaurer un système de libre-échange. Au-delà de la mise en oeuvre des traités du Tokyo Round et de ses concessions, les États-Unis ont préconisé le renouvellement du système commercial de telle sorte qu'il serve à surmonter les nouvelles barrières douanières au fur et à mesure qu'elles surgissent. La conférence ministérielle du GATT en 1982 a été considérée par eux comme une occasion d'établir un programme de travail visant des objectifs de négociation particuliers qui étendraient et clarifieraient le droit commercial international tout en libéralisant le commerce. La déception relative causée par cette conférence ministérielle a conduit à rechercher une solution de rechange pour stimuler la libéralisation du commerce. Le président Reagan s'est joint au premier ministre Nakasone du Japon à la fin de 1983 pour exhorter les membres à préparer une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales. Le délégué commercial Brock a soutenu activement l'ordre du jour américain lors des rencontres quadrilatérales des ministres du Commerce du Japon, de la CEE, du Canada et des États-Unis. Il s'est aussi réjoui de ce que le Canada ait proposé en 1983 d'explorer avec les États-Unis la conclusion d'accords sectoriels bilatéraux en vue de libéraliser le commerce entre les deux pays<sup>18</sup>. Les porte-parole gouvernementaux des deux pays préconisent actuellement une coopération économique bilatérale plus large.

Les fonctionnaires américains ont signalé les domaines où le gouvernement cherche à instaurer des règles internationales nouvelles ou renforcées, soit l'agriculture, le commerce de services, l'aspect commercial de l'investissement (par exemple, les exigences de performance liées au commerce), le commerce des produits de contrefaçon, les règles d'origine dans le contexte de la mise en oeuvre d'un système de tarifs douaniers harmonieux, intégration plus poussée des pays en voie de développement au sein du GATT et le commerce de marchandises de la technologie de pointe. Les fonctionnaires américains déterminent des objectifs particuliers dans chacun de ces domaines.

Bien que la plupart de ces questions fassent l'objet de discussions au sein du GATT, les fonctionnaires américains ont l'intention de mettre l'accent, au sein de l'OCDE, par exemple, sur les questions liées aux investissements. Vu que ce sont les États-Unis qui ont guidé l'établisse-

ment de la politique commerciale internationale au cours des quarante dernières années, on peut s'attendre à ce que la plupart de ces questions, si ce n'est l'ensemble de celles-ci, figurent de façon prédominante dans les discussions et les négociations au cours des quelques années à venir. En même temps, il convient de rappeler que les États-Unis poursuivent leurs propres objectifs de politique commerciale et que tous les objectifs américains ne sont pas partagés par les partenaires commerciaux de ce pays.

Le Canada et les États-Unis partagent bon nombre de point de vue sur le mode de gestion idéal du système commercial multilatéral. Les chefs des deux pays ont exprimé leur soutien ferme au GATT et ont préconisé le renforcement de cette institution au cours des années à venir pour pouvoir traiter des problèmes commerciaux des années 1980. Grâce à une véritable coopération avec les États-Unis dans ces domaines d'intérêt commun, on pourrait très bien aboutir à une meilleure entente pour gérer le système commercial bilatéral. Un certain nombre de questions commerciales bilatérales peuvent aussi se prêter à un règlement de façon bilatérale ou dans le cadre des nouvelles négociations internationales. Par exemple, on pourrait peut-être faire abroger les dispositions *Buy American* du *Surface Transportation Assistance Act* lors de toute nouvelle négociation du GATT, ce qui étendrait la portée de l'accord sur les marchés d'État. Enfin, le Canada a suggéré que les deux pays cherchent des moyens d'améliorer les mouvements commerciaux bilatéraux afin de stimuler une meilleure utilisation des investissements et des ressources des deux côtés de la frontière. Lors de leur rencontre à Québec, en mars 1985, le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, et le président américain, Ronald Reagan, ont adopté officiellement les grandes lignes d'un ambitieux programme de coopération bilatérale portant sur le commerce, entre les deux pays, de biens et de services.

### *La Communauté économique européenne*

La Communauté économique européenne (CEE)<sup>19</sup> est la plus grande organisation commerciale du monde, et elle joue un rôle clé dans les relations commerciales internationales et dans le système multilatéral du GATT. La Communauté a participé de façon active aux négociations qui ont précédé le GATT, celles-ci ayant entraîné une baisse considérable des barrières extérieures de la Communauté, en particulier pour les produits industriels. Cependant, la Communauté s'occupe principalement de questions régionales et internes, notamment son élargissement et la gestion de ses relations avec ses partenaires commerciaux principaux en Europe et dans la zone méditerranéenne. La Communauté est moins enthousiasmée face aux nouveaux efforts visant à renforcer les règles multilatérales, bien qu'elle participe à l'énonciation d'un nouveau programme de travail du GATT pour les années 1980.



La Communauté est le deuxième partenaire commercial du Canada, avec environ 7 à 8 % des importations et des exportations. En 1984, le commerce de marchandises se chiffrait de part et d'autre à 15,4 milliards de dollars. Comme c'est le cas pour le commerce avec les États-Unis, le Canada dépend de façon beaucoup plus grande de son commerce avec la Communauté que celle-ci ne dépend de son commerce avec le Canada. Bien que la CEE soit une organisation commerciale plus importante que les États-Unis, elle demeure nettement moins importante pour le bien-être économique du Canada, malgré les liens que ce pays entretient traditionnellement avec le Royaume-Uni. La distance et les différences économiques qualitatives et quantitatives entre le commerce continental américain et le commerce transocéanique ont entraîné la création d'une structure différente et une réduction de l'importance globale du commerce. Enfin, les investissements sont relativement faibles de chaque côté et n'offrent pas de base pour l'augmentation des mouvements commerciaux.

Étant donné ces facteurs, la relation entre le Canada et la CEE doit être considérée dans une optique différente. L'économie canadienne est, par exemple, extrêmement vulnérable aux changements de la politique américaine en matière d'importation ou, dans un contexte plus vaste, aux modifications des résultats économiques des États-Unis. Dans certains secteurs particuliers, les exportations notamment à destination du Royaume-Uni ont un caractère très important pour les entreprises canadiennes individuelles et les industries, mais une grande partie des exportations canadiennes à destination de l'Europe sont constituées de matières premières ou de produits relativement peu traités servant de matériaux de base aux industries établies en Europe. Les produits d'exportation canadienne à destination des marchés de la CEE sont surtout des articles acheminés en vrac qui exigent pour être vendus ou entretenus un investissement local minimal. Ce commerce contribue de façon évidente à la balance des paiements du Canada et il revêt une importance économique substantielle pour les secteurs et les régions en cause (par exemple, le minerai de fer, le poisson, les pâtes à papier, le blé et le papier journal). En même temps, les questions commerciales qui s'y rattachent soulèvent peu de problèmes car ce type de commerce est généralement en franchise de douane ou assujéti à des tarifs douaniers très bas, à l'exception cependant du commerce des produits agricoles. L'escalade des tarifs douaniers tend à empêcher le commerce de produits de valeur supérieure.

Il semblerait qu'il y ait des domaines où la coopération économique et le commerce entre le Canada et la Communauté économique européenne puissent être développés. Dans un certain nombre de cas, il serait nécessaire de chercher à modifier le régime des importations de la Communauté par des négociations si l'on veut que cette coopération puisse s'avérer pleinement bénéfique. C'est particulièrement vrai du

commerce à venir des produits de la pêche, des produits encore plus ouvrés que ceux qui sont exportés actuellement et des produits finis complexes comme le matériel de télécommunication.

La politique et les pratiques agricoles de la Communauté économique européenne continuent à préoccuper considérablement les producteurs agricoles canadiens. Ces politiques à la fois nuisent aux perspectives agricoles canadiennes dans la CEE et menacent la position du Canada sur des marchés tiers, en particulier du fait du recours à des subventions aux exportations agricoles par la Communauté économique européenne.

L'engagement de la CEE envers un système multilatéral sera cependant limité par sa recherche de l'intégration européenne et l'institution de liens particuliers avec ses anciennes colonies et ses partenaires commerciaux les plus proches. Bien que le Traité de Rome, les accords industriels de libre-échange avec l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les pays méditerranéens ainsi que la Convention de Lomé aient tous été justifiés aux termes des dispositions de l'article XXIV du GATT, ils ont gravement porté atteinte au principe de la non-discrimination qui fondait le système multilatéral. Il existe une propension de longue date au traitement préférentiel en Europe, autrement dit c'est l'attitude française par opposition à l'approche anglo-américaine non discriminatoire qui est incarnée par le GATT. Comme l'influence britannique a diminué en Europe, l'intérêt pour le traitement préférentiel s'est accru au point où il a gagné maintenant la Grande-Bretagne.

La santé future du système multilatéral de commerce et de paiement exige que l'intégration européenne soit à l'avenir plus en harmonie avec les règles multilatérales et que la pratique de la Communauté se conforme graduellement plus à ses obligations multilatérales qu'à son réseau de relations particulières. Les politiques agricoles et les pratiques de sauvegarde de la CEE sont des facteurs qui ont contribué à l'érosion du GATT, et le plaidoyer particulier de la CEE en faveur de ses différents accords de libre-échange a porté atteinte au principe de l'universalité<sup>20</sup>. Bien que les règles du GATT, comme elle le prétend, n'aient jamais été appliquées au commerce agricole et qu'elle ait payé pour la politique agricole instaurée par le Kennedy Round et le Tokyo Round, la CEE demeure cependant l'obstacle principal à l'instauration d'un régime de politique commerciale agricole plus sévère.

Le Canada et la Communauté ont des points de vue quelque peu différents sur ce qu'il est nécessaire de faire pour améliorer les relations commerciales internationales, en particulier par l'intermédiaire du GATT. Il est cependant important de rechercher toutes les occasions de renforcer l'engagement européen envers le GATT dans les domaines où nous avons des intérêts communs. Pendant des années, par exemple, la CEE et le Canada ont poussé les États-Unis à abroger la législation fiscale des DISC ou à la rendre conforme à leurs obligations interna-

tionales aux termes de l'Accord général. De même, le Canada et la Communauté partagent-ils les mêmes inquiétudes à propos des procédures discriminatoires aux termes de la loi américaine qui déterminent si des marchandises étrangères constituent une atteinte aux dispositions américaines sur les brevets (article 337 de la loi américaine sur le commerce).

La Commission économique européenne, après des débuts prudents, participe maintenant de façon active aux efforts d'élaboration d'une politique commerciale internationale qui fasse l'objet d'un consensus. À la suite de l'acceptation par les États membres d'une approche plus constructive, la CEE a joué un rôle important dans les négociations ministérielles du GATT en 1982, et elle a partagé la déception des autres États face aux maigres résultats obtenus. La CEE a aussi proposé d'étudier un certain nombre d'idées générales comme l'accès aux matières premières, la législation nationale ayant une incidence commerciale et les problèmes des taux de change. Cependant, la Commission est réticente à formuler tout objectif précis. À la différence des États-Unis, qui envisagent une politique commerciale active et dynamique centrée sur le GATT et fondée sur un plan d'action qui renforcerait cette organisation et aiderait le gouvernement américain à restreindre les pressions protectionnistes et les exigences du Congrès en faveur d'une réciprocité dans des secteurs particuliers, la Commission, elle, obéit à des motivations quelque peu différentes. Elle vise à rendre le GATT beaucoup plus efficace en adaptant les résolutions du Tokyo Round et en réglant les questions sur lesquelles la CEE et d'autres pays sont liés par des obligations existantes, notamment les différents codes. Elle utilise le GATT surtout pour le maintien de ses relations avec les États-Unis. Il ne semble pas y avoir de trop fortes pressions au sein de la Communauté pour traiter des services, des exigences de l'investissement liées au commerce ou d'autres problèmes qui sont à l'ordre du jour des Américains. La Communauté économique européenne est moins disposée à lancer une nouvelle série de négociations du GATT à ce stade-ci, bien qu'elle participe à des efforts pour l'élaboration d'un ordre du jour. Comme pendant le Kennedy Round et le Tokyo Round, la CEE insistera probablement sur des objectifs plus limités pour tout plan d'action du GATT et agira comme un frein aux ambitions américaines, et par conséquent aux aspirations du Canada.

### *Le Japon*

Le Japon dépend très largement du commerce mondial pour le bon fonctionnement de son économie. Il importe de grandes quantités de matières premières et exporte une vaste gamme de produits manufacturés perfectionnés vers différents marchés mondiaux. Le Japon soutient le commerce multilatéral incarné par le GATT car il y voit un

instrument utile pour mieux intégrer son économie dans le marché mondial.

Le Japon est le troisième partenaire commercial en importance du Canada, et si les tendances actuelles persistent, ce pays pourrait très bien remplacer la Communauté économique européenne comme deuxième partenaire commercial en importance à la fin des années 1980. Le commerce total de marchandises entre le Canada et le Japon s'élevait en 1984 à près de 12 milliards de dollars, ce qui représente quelque 6 % de l'ensemble des exportations et des importations du Canada. Les Canadiens ont été gênés par le manque de succès qu'ils ont eu à percer le marché nippon par des produits élaborés. Moins de 5 % des exportations canadiennes à destination du Japon entrent dans la catégorie des produits finis tandis que quelque 60 % entrent dans la catégorie des matières premières. Le reste des exportations canadiennes est sous forme de produits semi-ouvrés. Il existe quelques signes d'espoir à l'effet qu'un progrès puisse s'accomplir dans l'accès au marché japonais pour certains produits comme ceux des télécommunications. Les importations du Canada en provenance du Japon ont une certaine incidence sur les secteurs individuels de la production canadienne comme celui des véhicules automobiles. Dans ce domaine du commerce, le gouvernement canadien a suivi la pratique des autres pays en cherchant à réduire le nombre de véhicules importés sur le marché canadien mais d'une façon qui sape la crédibilité de l'engagement canadien à l'égard du droit international.

Le Japon n'achète donc essentiellement au Canada que ce dont il a besoin, c'est-à-dire ce qu'il lui faut pour nourrir son peuple ou pour approvisionner l'industrie japonaise. Le Japon vend au Canada ce qu'il veut lui vendre, et les tarifs douaniers et les règlements relatifs à l'importation n'ont pas, dans l'ensemble, constitué un obstacle majeur aux efforts de commercialisation du Japon. Les objectifs de la politique commerciale du Canada à propos du Japon ont toujours été dirigés vers ce problème d'équilibre mais sans grand effet. Les difficultés demeurent toujours les mêmes. En dépit des efforts importants faits par le Canada et des promesses de coopération économique et industrielle de la part du Japon, les résultats concrets ont été minces. Il existe de nombreux exemples où les exportateurs canadiens ont été découragés par les restrictions de toute nature imposées par le Japon.

Le Japon a adopté une approche élaborée en matière de politique économique et commerciale, ce qui lui a donné une structure industrielle très concurrentielle pour commercialiser des produits de consommation et investir de façon agressive et efficace à travers le monde. Le Japon a retiré un avantage extraordinaire de la réduction progressive des barrières commerciales internationales tandis qu'en même temps, il isolait son économie intérieure contre toute concurrence de l'investissement étranger et des importations au-delà des niveaux modestes qu'il considère comme acceptables. Le caractère vulnérable du Japon découle de

sa dépendance sur quatre fronts : l'approvisionnement énergétique, les matières premières importées, les marchés d'outre-mer pour l'écoulement de ses produits manufacturés et sa sécurité nationale liée aux États-Unis.

Il devient manifeste que, pour avoir des relations satisfaisantes avec le Japon, il faut dépasser le cadre du GATT, c'est-à-dire voir les points faibles de ce pays et développer une relation à long terme plus satisfaisante entre le Canada et le Japon en tenant compte de ceux-ci. Il est par ailleurs aussi important de voir l'incidence sur les autres pays, en particulier sur les États-Unis, de la politique commerciale et industrielle du Japon et de ses pratiques. Les préoccupations américaines ne sont pas éloignées de celles du Canada, mais le pouvoir de marchandage qu'ont les Américains en termes économiques et politiques est considérablement plus grand que celui de leur voisin. L'entente à laquelle les Japonais et les États-Unis pourraient parvenir pour sauvegarder les intérêts américains risque d'être discriminatoire et néfaste au commerce canadien (cette préoccupation s'applique également aux accords commerciaux bilatéraux entre les États-Unis et la CEE).

Le Japon a pris conscience de l'inquiétude que sa politique d'importation et l'incapacité pour les produits étrangers manufacturés et traités d'accéder à son marché ont fait naître. Un certain nombre de décisions récentes du gouvernement nippon témoignent de cette prise de conscience, laquelle s'est traduite par des mesures positives. Un certain nombre de concessions globales en matière de commerce unilatéral et libre ont été mises de l'avant pour apaiser la pression étrangère. Mais ces concessions ne sont pas liées au GATT et peuvent prendre fin à tout moment. Elles ont été engendrées principalement par les pressions exercées par les États-Unis et la CEE, et elles n'ont eu qu'un avantage limité pour le Canada. À ce titre, il s'agit d'une illustration de la valeur limitée d'une approche bilatérale pour le Canada.

Tout en étant en général en faveur d'un système multilatéral, le Japon adapte ses pratiques d'importation et d'exportation aux besoins du moment et préfère souvent les accords bilatéraux pour exercer ses droits aux termes du GATT. Il n'a jamais cherché, par exemple, à obtenir une compensation pour les mesures de sauvegarde prises par ses partenaires commerciaux, lesquelles heurtent considérablement ses intérêts; il n'a jamais recouru non plus aux procédures de règlement des conflits du GATT pour régler ses problèmes de commerce bilatéral. Cependant, ce pays a souvent fait l'objet de plaintes, de recours en conciliation et de mesures de sauvegarde devant le GATT. La tendance qu'a le Japon à conclure des accords bilatéraux d'une façon qui est incompatible avec ses obligations aux termes du GATT a contribué de façon importante à l'érosion du système de sauvegarde de celui-ci.

Dans sa participation aux négociations multilatérales, le Japon a dans l'ensemble évité de proposer des innovations, et il a plutôt préféré

permettre à d'autres de prendre le rôle de « leadership ». Cependant, il suit l'évolution de près et s'est montré désireux de jouer un rôle constructif dans l'évolution du système du GATT quoique certains de ses partenaires soient parfois irrités par la nature tout à fait originale des procédures de décision japonaises souvent très lentes.

Les Japonais sont aussi d'accord sur l'importance de maintenir et de renforcer l'intégrité du système commercial multilatéral. Cette approche est cependant plus directement fondée sur les propres problèmes commerciaux bilatéraux auquel ce pays fait face vis-à-vis des États-Unis et de la CEE. Parfois, ces problèmes se sont traduits par une plus forte détermination à instaurer un programme commercial multilatéral constructif et dynamique qui détournerait l'attention des facteurs d'irritation bilatéraux particuliers. Il est cependant rare que les Japonais présentent des suggestions spécifiques. Cela n'est pas surprenant si l'on sait qu'ils sont sur la défensive, compte tenu de la nature de leur système décisionnel. Les Japonais n'ont jamais formulé de suggestions précises dans la préparation du Kennedy Round et du Tokyo Round; ils ont souvent élaboré leurs vues à partir de suggestions provenant des États-Unis, de la CEE et du Canada.

On peut s'attendre normalement à ce que le Japon coopère à la discussion d'une vaste gamme de sujets et qu'il retarde toute décision précise jusqu'à ce que les points de vue de la plupart des principaux autres participants soient devenus clairs. Il est donc assez surprenant mais encourageant que les Japonais se soient attachés activement depuis la fin de 1983 à promouvoir la discussion multilatérale, notamment les consultations du premier ministre Nakasone avec les leaders gouvernementaux du monde entier préconisant une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales afin de consolider le système du libre-échange et de donner un regain de confiance dans l'économie mondiale.

### *Les pays en voie de développement*

Les pays en voie de développement constitueront probablement l'acteur le plus dynamique dans les relations commerciales internationales au cours des années 1980. Bien qu'il soit difficile de regrouper ces pays sous une seule rubrique à cause de leurs différents niveaux de développement économique, les pays en voie de développement les plus avancés disposent d'industries de fabrication parmi les plus complexes du monde et participent de façon importante au commerce international. À l'autre extrême, les pays en voie de développement les plus pauvres n'ont pas encore atteint un niveau de développement tel qu'ils puissent produire des marchandises diversifiées en excédent et les exporter.

Des études récentes de l'OCDE portant sur les modèles de commerce entre les pays développés et les pays les plus avancés parmi ceux qui sont en voie de développement, c'est-à-dire les nouveaux pays indus-

triels, ont révélé que la balance commerciale était en faveur des pays développés. Les nouveaux pays industriels sont d'importants fournisseurs d'un grand nombre de marchandises servant au marché canadien. Tandis que les exportations à destination de ces pays ont augmenté de façon importante au cours des dix dernières années, la part des exportations canadiennes à destination de ces pays par rapport au commerce mondial est moins élevée que celle de la plupart des pays de l'OCDE. Il est clair qu'il existe en puissance un commerce considérable pour les producteurs canadiens en direction de ces pays et on essaiera sans doute de développer ces marchés. Cependant, les résultats n'apparaîtront pas dans l'immédiat mais plus tard.

La plupart des pays en voie de développement sont des parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce mais du fait qu'ils n'étaient pas censés participer aux négociations commerciales du GATT sur la base de la réciprocité totale, ils n'ont pas assumé les obligations qu'ont acceptées les pays développés. L'un des problèmes à régler au cours des années 1980 et 1990 sera celui du rôle que joueront les pays en voie de développement les plus avancés dans le système du GATT. On croit beaucoup dans le monde industriel que ces pays devraient faire une contribution au système commercial international qui soit en rapport avec l'intérêt qu'ils ont à maintenir l'ouverture des marchés.

Les pays en voie de développement ne voient pas les institutions commerciales et monétaires de l'après-guerre dans le contexte de la dépression, de la guerre et de la nécessité de reconstruction de l'après-guerre qui a justifié leur création. La plupart de ces États sont d'anciennes colonies qui sont pauvres, sous-développées et souvent instables sur le plan politique. Il existe une tendance marquée dans le discours des pays en voie de développement à blâmer le système lui-même pour leur pauvreté et leur statut de dépendance. Ils semblent considérer très souvent le système multilatéral de commerce et de paiement comme un instrument conçu par les anciens pouvoirs de la métropole pour continuer d'exploiter leurs anciennes colonies et établir une nouvelle dépendance par l'exploitation économique. En général, les pays en voie de développement cherchent des moyens d'améliorer leurs revenus provenant de l'exportation de denrées et de réduire la protection dans les pays industriels à l'encontre de leurs produits manufacturés (en particulier le textile, le vêtement, et autres marchandises de technologie standard). Les pays en voie de développement demandent aussi des mesures d'adaptation structurale de l'industrie des pays industriels qui obligeront ces derniers à abandonner les secteurs qui requièrent de nombreux travailleurs et une technologie standard.

La philosophie commerciale de l'après-guerre promue par les États-Unis et soutenue par le Canada et les autres pays industriels n'avait pas pour objectif à l'origine, la redistribution plus équitable de la richesse

mondiale. Cependant, le système du GATT a conduit à une ouverture des marchés des pays industriels qui n'aurait pas pu être réalisée par quelque autre système. Il est aussi important de se souvenir que les pays en voie de développement n'étaient pas censés offrir une réciprocité totale par l'ouverture de leur propre marché. Comme l'a fait remarquer Jan Tumlir du secrétariat du GATT, les règles commerciales, telles qu'elles ont été fixées, visent à ce que les marchés restent ouverts au commerce au lieu d'être fermés. Chaque pays garde le droit de protéger son marché intérieur, mais les règles du GATT placent certaines limites à cette protection. En outre, ces limites ou obligations sont explicitement assouplies pour les pays en voie de développement. Tumlir a ajouté que la pratique aux termes de l'Accord général est devenue si tolérante qu'il ne semble plus exister aucune obligation de fond aujourd'hui qui ne puisse être écartée ou substantiellement atténuée en faveur d'un pays en voie de développement<sup>21</sup>.

Il est difficile de soutenir que les pays en voie de développement, qui ont pratiquement un droit absolu de se protéger contre les importations, puissent en quelque façon être lésés par les pays qui restent ouverts au commerce. Même les critiques légitimes relatives au degré de protectionnisme établi par plusieurs pays face aux exportations des pays en voie de développement, comme le textile et le vêtement, ne sont pas tout à fait valables. Malgré la protection, les niveaux réels de pénétration de ces produits sur le marché sont élevés dans de nombreux pays industriels, mais ils le seraient certainement beaucoup plus en l'absence du protectionnisme élevé dont jouissent ces secteurs. Le système du GATT n'est pas un système qui exploite les pays en voie de développement, mais qui leur fournit au contraire certaines garanties d'ouverture des marchés, par rapport en particulier aux marchés des pays à économie centralisée, ou des marchés des pays en voie de développement eux-mêmes. Pour ces motifs, il est peu probable que des changements fondamentaux interviennent dans le système commercial international sous l'effet des exigences des pays en voie de développement. Les changements qui seront effectués répondront à des besoins beaucoup plus vastes.

On a souvent du mal à comprendre les intérêts des pays en voie de développement en partie du fait que l'on tend à considérer le tiers monde comme un groupe homogène, ce qui est, bien entendu, loin d'être vrai. Ce n'est pas le cas, par exemple, des denrées puisque bien des pays en voie de développement sont autant importateurs qu'exportateurs. Ce n'est pas non plus le cas à propos de l'accès aux marchés de leurs produits. Le Brésil et l'Argentine, par exemple, fournissent 90 % des exportations de produits agricoles de zone tempérée à destination des pays de l'OCDE par les pays en voie de développement, et leur intérêt serait bien entendu différent de celui des autres pays en voie de développement en matière d'ouverture de marchés pour ces produits. L'ouver-



ture progressive des marchés des pays industriels, en particulier pour les produits manufacturés de technologie courante, a constitué un avantage important pour les pays appartenant à la plus riche partie du monde en voie de développement que sont notamment le Brésil, le Mexique, la Corée du Sud et Singapour. Toutefois, l'accès aux marchés ne sera pas très utile aux pays les plus pauvres de l'Afrique et de l'Asie qui ont peu de marchandises à vendre, quelles que soient les conditions d'accès aux marchés des pays industriels. De même, les bénéficiaires indirects de l'adaptation structurelle de l'industrie qui porterait les pays développés à abandonner les technologies courantes seront vraisemblablement ces quelques pays plus avantagés. Il importe de noter que les pays les plus actifs du tiers monde sont aussi, à quelques exceptions près, ceux qui bénéficieraient le plus des avantages qui seraient accordés aux pays en voie de développement. D'une certaine manière, les plus pauvres d'entre eux, c'est-à-dire ceux qui ont le plus besoin d'aide, ne sont pas au coeur des discussions.

### *Les pays à économie dirigée*

Le commerce extérieur est un monopole d'État en URSS, dans les pays socialistes de l'Europe de l'Est et dans les pays dotés d'un régime économique analogue comme la Chine et Cuba. Bien qu'il existe des variations sur ce thème, en général, le monopole d'État s'exerce par l'octroi exclusif du droit d'importer et d'exporter des produits particuliers à un certain nombre d'organismes de commerce extérieur. Les décisions relatives aux achats ne sont pas nécessairement dictées par la préférence des usagers ou la demande virtuelle de ces produits. De plus, la conclusion des contrats est habituellement lente et alourdie par la bureaucratie et la tendance à faire intervenir des considérations qui ne sont pas strictement commerciales. Aucun de ces pays n'a de monnaie convertible, et tous ont augmenté leur dette en devises fortes de façon importante au cours des quelques dernières années. Les crédits à l'exportation ou différents types d'accords commerciaux compensatoires deviennent de plus en plus courants dans les transactions commerciales. La plus grande partie des exportations canadiennes à destination des pays socialistes est de loin celle des céréales bien que des contrats importants aient aussi été conclus pour des produits manufacturés. C'est la Commission canadienne du blé qui se charge de la vente des céréales pour le Canada. Ce dernier accuse un excédent de sa balance commerciale avec ces pays.

La plupart des pays socialistes de l'Europe de l'Est, à l'exception de l'Union soviétique, sont des parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. La Chine n'en est pas une, bien qu'elle ait demandé à participer à titre d'observateur aux réunions ministérielles du GATT en 1982 et ait accepté l'Arrangement multifibres en 1983. L'Accord général a été conçu à l'origine comme une entente

commerciale entre les pays dotés d'une économie de marché ouverte, et ses règles ne se prêtent pas facilement à la résolution des problèmes du commerce avec les pays socialistes. Les plus grands parmi ceux-ci n'acceptent pas non plus le principe sous-jacent qui guide la participation des pays occidentaux industriels au régime commercial, à savoir que le commerce aura pour conséquence une meilleure répartition des ressources et sera avantageux pour tous. Dans l'ensemble, les pays socialistes participent au marché international seulement dans la mesure où ils ont des exigences particulières qu'ils ne peuvent pas satisfaire sur le plan intérieur. Ces pays ont en général une politique qui vise à l'indépendance économique, et il est donc beaucoup plus difficile de construire une relation commerciale diversifiée et durable avec eux.



# Les contraintes et les avantages des mesures favorisant l'essor économique du Canada

La politique industrielle propre à chaque pays est à l'origine de certaines des grandes difficultés du système commercial international [ . . . ] À vrai dire, une politique industrielle comportant un juste dosage de mesures bien échelonnées dans le temps peut aussi contribuer à la croissance, à la productivité et à l'efficacité. Mais les sociétés se contentent rarement de l'efficacité et de l'économie car elles veulent aussi la sécurité, la diversité, l'autonomie, la préservation des modes de vie et de nombreuses autres valeurs.

(Miriam Camps et William Diebold,  
*The New Multilateralism*)

Dans le présent chapitre, nous n'entendons pas fournir une description détaillée des mesures prises pour favoriser l'essor économique du Canada. Il existe déjà suffisamment d'études exhaustives sur le sujet<sup>22</sup>. Ce que nous visons plutôt, c'est donner une vue d'ensemble des objectifs et de la nature des instruments de développement économique dont dispose le gouvernement, c'est-à-dire le comment et le pourquoi de leur instauration et la façon dont les engagements et la pratique internationale influent sur eux.

Le Canada est vu tantôt comme une économie fondée sur les ressources naturelles, tantôt comme un pays de commerce, tantôt comme un pays industriel et de plus en plus comme une économie orientée vers les services. En un sens, ces quatre descriptions sont fondées car elles reflètent chacune une dimension de l'économie canadienne. Le Canada jouit de nombreuses ressources minières, agricoles, forestières et halieutiques; sa croissance en tant que nation a beaucoup été influencée par sa faculté d'extraire, de développer et d'exploiter ses ressources de base. En même temps, il ne peut plus être simplement considéré comme

un pays de bûcherons ou un réservoir d'eau : il s'enorgueillit actuellement aussi d'une assise industrielle complexe et diversifiée qui offre toute une gamme de produits semi-traités et manufacturés. En outre, plus que chez bien d'autres pays industriels, la santé de son économie est déterminée par l'aptitude de ses producteurs et de ses fabricants à percer les marchés étrangers : quelque 30 % de notre prospérité provient directement des exportations. La performance commerciale canadienne récente illustre aussi l'importance des deux premiers facteurs et leur rôle en constante évolution.

Quelque 60 % des exportations canadiennes demeurent liées aux ressources naturelles, mais une proportion croissante des exportations consiste en des marchandises qui subissent une transformation supplémentaire au Canada. Seulement 30 % des exportations canadiennes actuelles sont constituées de matières premières. Enfin, quelque deux tiers des Canadiens travaillent maintenant dans le secteur des services, et au cours des dix dernières années, quatre emplois sur cinq se trouvaient dans ce secteur. On peut également dire qu'un tiers seulement des Canadiens travaillent actuellement à la production de marchandises pour la consommation extérieure et intérieure. C'est dans ce contexte que l'on peut affirmer que l'avenir du secteur des services déterminera de plus en plus la nature de l'économie canadienne.

L'essor économique du Canada sera à l'avenir largement conditionné par la manière dont les gouvernements fédéraux et provinciaux répondront aux exigences voulues par les quatre dimensions de l'économie canadienne en élaborant une politique de développement économique responsable et adaptée. La nature et la portée des mesures actuelles influenceront de façon remarquable l'avenir de la croissance économique du Canada. Bien qu'un scepticisme salutaire se soit fait jour au cours des récentes années à propos de la valeur de l'intervention gouvernementale dans l'économie, il est certain que dans tous les pays occidentaux, les gouvernements ont une responsabilité croissante en matière de bien-être économique et participent de façon de plus en plus importante à l'économie. Au Canada, les dépenses gouvernementales directes à tous les paliers constituent actuellement quelque 47 % du PNB, ce qui indique la portée de l'action gouvernementale. La question dans les récents débats n'était pas de savoir si les gouvernements devaient intervenir dans l'économie mais quels instruments ils devaient utiliser, et quels devaient être le but et la portée de leur intervention.

Tous les pays industriels cherchent aujourd'hui à développer et à intégrer diverses mesures et programmes gouvernementaux dans une stratégie cohérente visant à améliorer leur situation concurrentielle, à promouvoir des industries particulières, à faciliter l'adaptation au changement, à aider de façon sélective l'expansion régionale et à favoriser la croissance économique en général<sup>23</sup>. Même aux États-Unis, où les politiciens proclament souvent leur engagement envers la libre

entreprise, il existe un ensemble d'instruments gouvernementaux assez vaste visant à atteindre des objectifs clairement définis. Le gouvernement canadien, aux deux paliers, a démontré à la fois son engagement vis-à-vis de l'économie de marché et sa volonté d'augmenter sa participation pour réaliser des objectifs considérés comme inaccessibles par le seul jeu des tendances naturelles de l'économie. On a dit de l'économie canadienne qu'elle était une économie mixte, c'est-à-dire qu'elle combinait la planification centralisée à la libre entreprise. Cette approche générale a été exposée en 1982 par le ministre des Finances Marc Lalonde :

La stratégie de développement économique du Canada a toujours été une stratégie pragmatique, non idéologique, qui s'appuie à la fois sur l'investissement international et sur l'entreprise publique afin de compléter l'investissement privé propre au pays [ . . . ] Elle a été un facteur clé dans ce qui est peut-être notre plus grande réalisation, à savoir une diversité culturelle et régionale dans une économie moderne et concurrentielle conjugée à une longue tradition de stabilité politique et sociale<sup>24</sup>.

La barrière tarifaire, accompagnée d'autres mesures comme l'octroi de terres, le réseau des transports, et au cours des dernières années, les sociétés de la Couronne, a toujours été le principal instrument de la politique industrielle gouvernementale. Depuis la Seconde Guerre mondiale, tandis que les tarifs des pays industriels étaient progressivement réduits par des négociations multilatérales, une gamme complète d'autres instruments a été mise au point pour réaliser des objectifs identiques, notamment le plein emploi, l'industrialisation accrue, le développement régional et la croissance de la productivité. De plus, divers programmes et instruments d'État ont été instaurés pour répondre aux attentes dans ce domaine. Au Canada, la répartition des pouvoirs entre les provinces et le fédéral a incité les deux paliers de gouvernement à élaborer et à utiliser des instruments spécifiques très visibles dans un but politique. Certains de ces programmes et de ces mesures ont été complémentaires, d'autres contradictoires. Dans l'ensemble, ils ont eu une influence primordiale sur les décisions commerciales du secteur privé.

Il n'est pas facile de décrire la véritable démarche que le Canada adopte au jour le jour relativement au développement économique. Il n'existe ni modèle ni plan, et l'on observe des revirements fréquents dans des directions opposées et de mauvais départs dans bien des cas; il existe en général un écart considérable entre les intentions et les actions entreprises<sup>25</sup>. Dans l'ouvrage relatif au budget de 1981, *Le développement économique du Canada dans les années 1980*, et dans la déclaration de 1984 portant sur l'économie, *Une nouvelle direction pour le Canada — Un programme de renouveau économique*, le gouvernement fédéral expose son approche générale en matière de stratégie économique. Ce sont plus des recueils de bonnes intentions que des indications précises

quant à la pratique dans ce domaine. Ils établissent les principes et priorités qui guident la politique et le programme du gouvernement fédéral, et soulignent tous les deux le rôle de la concurrence et du commerce internationaux dans le renforcement de l'économie canadienne et la promotion en permanence de l'essor et de l'expansion des industries fondées sur les ressources naturelles, tout en consolidant l'industrie pour affronter la concurrence internationale spécialisée. Le gouvernement fédéral établit donc le cadre dans lequel les mesures et les programmes peuvent être élaborés et mis en oeuvre par lui et les gouvernements provinciaux, comme il est à souhaiter.

Le problème essentiel, dans la recherche de l'essor économique, a toujours été de concilier les objectifs prioritaires de chaque pays et ceux qu'exige le maintien d'un système économique international stable, c'est-à-dire le plein emploi ou le développement régional, ou encore la protection des industries essentielles comme l'industrie relative à la défense et l'agriculture pour des raisons stratégiques ou politiques. Il n'existe pas de solution simple ou définitive à ce problème. La résolution des conflits inhérents à la question passe par un processus permanent de négociations et de compromis tant à l'intérieur qu'au palier international. Elle implique la formulation fréquente par le gouvernement de nouvelles mesures et leur mise en oeuvre dans un milieu où s'affrontent constamment les forces du protectionnisme et celles de la libéralisation des échanges. Un objectif qui devrait passer au premier plan mais qu'on laisse souvent de côté, c'est celui de s'assurer que les producteurs canadiens efficaces ne soient pas désavantagés par des considérations socio-politiques étroites. La politique gouvernementale dans ce contexte exige des choix politiques rigoureux qu'il est plus facile de faire lorsqu'on connaît bien les contraintes et les avantages qu'ils supposent sur le plan intérieur et sur le plan extérieur.

### *Historique*

Depuis plus de cent ans maintenant, et ce depuis l'introduction de la politique nationale de sir John A. Macdonald en 1879, les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont cherché à stimuler la fabrication au Canada d'un nombre varié de produits pour compléter les abondantes ressources naturelles de ce pays et à en tirer le meilleur parti possible. Cet objectif a été atteint au cours des années grâce à des mesures commerciales, industrielles, fiscales et monétaires : les droits de douane, les subventions, les incitations fiscales, l'octroi de permis, la stabilité du dollar, les restrictions quantitatives et la création de sociétés de la Couronne dont la fin était de stimuler la fabrication, d'influencer le commerce international et la nature des importations et des exportations. Cette stratégie a toujours revêtu un aspect très protectionniste et interventionniste afin d'encourager la diversification et de préserver

l'emploi, là où des mesures moins dirigistes auraient pu conduire à une direction opposée.

L'engagement du Canada à respecter les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres ententes multilatérales à la fin des années 1940 a constitué un revirement majeur en faveur d'une économie ouverte et de l'interdépendance. Ce changement était annoncé par des négociations avec les États-Unis en 1935 et en 1938. Les gouvernements canadiens avaient toujours reconnu que la croissance permanente du Canada signifierait un accès relativement libre aux marchés étrangers, mais vu la tendance mondiale au protectionnisme — en particulier le protectionnisme américain au cours des soixante-quinze années qui ont précédé le *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934 — et la fabrication limitée de produits canadiens, la protection contre la concurrence étrangère semblait être la meilleure façon de stimuler le développement d'une industrie plus diversifiée.

Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les barrières tarifaires canadiennes relatives aux produits industriels étaient parmi les plus élevées dans le monde, sans atteindre toutefois celles des États-Unis. Elles ont quand même réussi à ce que le Canada atteigne un haut niveau d'industrialisation; ce phénomène a été stimulé par l'effort de guerre de 1939–1945. Il ne s'agissait cependant pas d'une évolution tout à fait idéale puisque la structure industrielle qui s'est alors développée derrière ces barrières tarifaires élevées était partiellement informelle et caractérisée par de petites chaînes de production et une mainmise étrangère considérable par le biais de nombreuses succursales. Cette structure n'était pas en général concurrentielle sur le plan international. L'abaissement des barrières tarifaires depuis 1935, mais en particulier celui préconisé par l'Accord général au cours des vingt dernières années, visait à inciter l'industrie canadienne à rationaliser sa production, à se spécialiser et à s'intégrer dans les marchés mondiaux.

Ce processus a été facilité par son insertion dans le cadre de règles de procédures multilatérales autorisant la réduction des droits de douane canadiens en échange d'une amélioration de l'accès aux marchés étrangers, ce qui encourageait encore plus le processus de rationalisation et de spécialisation. L'amélioration des conditions d'accès a permis aux fournisseurs canadiens de percer les marchés étrangers, ce qui a augmenté la taille des chaînes de production et a amélioré la productivité, en particulier celle des matières premières semi-ouvrées. La politique commerciale canadienne a toujours exigé de constantes négociations qui correspondent aux objectifs des exportations et des importations.

L'ordre multilatéral de l'après-guerre a donné naissance à un cadre international qui permet la réalisation d'une politique beaucoup plus dynamique supposant toutefois la renonciation partielle à la souveraineté nationale et l'abandon de certaines mesures protectionnistes populaires pour obtenir un meilleur accès aux marchés mondiaux. Dans

l'ensemble, les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont souscrit à l'origine avec enthousiasme aux principes du début de l'après-guerre. Cependant, au cours de la dernière décennie, l'adhésion au système multilatéral a été, au Canada, remise en question. Deux facteurs expliquent principalement ce phénomène. Le premier est la montée du nationalisme. La diminution de la souveraineté, inhérente à l'interdépendance, n'est plus aussi facilement acceptée, surtout depuis que les autres pays semblent prendre leurs obligations beaucoup moins au sérieux. Le second a été la transformation d'une économie en voie de développement en une économie en voie d'adaptation. En deçà de certaines limites, le Canada dispose dans l'ensemble maintenant d'une économie totalement industrielle dont les secteurs primaire, secondaire et tertiaire entièrement développés contribuent à l'accroissement de la richesse. Toutefois, une économie pleinement épanouie a constamment besoin de s'adapter aux circonstances pour rester concurrentielle sur le plan international. Cette adaptation exige des choix politiques plus difficiles à faire que ceux requis par la croissance, parce qu'elle suppose à l'avance la lutte directe contre des intérêts acquis et la défaite de certains concurrents<sup>26</sup>.

L'adaptation de l'industrie au changement peut être difficile dans un monde en interdépendance, elle complique la mise au point de choix acceptables. Par conséquent, le nationalisme et la maturation de l'économie ont sapé la confiance qui existait à l'origine dans le multilatéralisme et l'interdépendance. Cependant, comme il a été dit auparavant, on ne peut absolument pas s'échapper du régime multilatéral surtout quand 30 % de sa richesse dépend des marchés extérieurs. L'autarcie n'est pas une option réaliste, bien que les mesures qui y tendent puissent parfois s'avérer utiles politiquement parlant. Le commerce extérieur, c'est à la fois les exportations et les importations. Il n'est pas possible pour tous les commerçants d'augmenter les exportations et de réduire les importations. Les producteurs qui ne peuvent pas faire face à la concurrence chez eux ne peuvent affronter la concurrence étrangère. Ainsi, l'autarcie n'a pas beaucoup de sens sur le plan commercial.

Dans leur recherche d'une politique de développement économique visant à créer une économie plus complexe et bien intégrée dans les marchés internationaux, les Cabinets récents du gouvernement canadien ont trouvé que les règles multilatérales et la concurrence internationale posaient moins de contraintes au commerce des matières premières qu'aux produits finis ou semi-finis. La plupart des produits du secteur primaire jouissent d'un accès relativement libre sur les marchés mondiaux, et les règles concernant des questions comme les subventions ne s'appliquent pas de la même façon. Les prix fluctuent cependant beaucoup plus, ce qui constitue une contrainte particulière. Le commerce des produits agricoles de zone tempérée est moins limité par



les règles que par les pratiques protectionnistes qui empêchent l'accès à tous les principaux marchés et par la pratique des autres pays dans les marchés des pays tiers. Les politiques de commerce libéral et la gamme complète des règles de l'Accord général ne s'appliquent pas la plupart du temps à ce secteur. Cependant, l'évolution des produits canadiens d'exportation vers une forme beaucoup plus ouverte a fait entrer le Canada dans le courant principal de la politique commerciale internationale.

Au cours des vingt premières années de l'adhésion du Canada au GATT, ce pays a accepté des obligations qui avaient des effets pratiques limités et a obtenu des conditions très prometteuses. Cette situation a commencé à changer au fur et à mesure que le secteur canadien de la fabrication s'est développé. Le commerce des produits semi-finis et finis est le principal objet de l'Accord général, et les problèmes de concurrence et d'adaptation revêtent une importance particulière dans cette branche d'activité. Les règles de l'Accord général ont donc commencé à se faire de plus en plus contraignantes, et il est devenu beaucoup plus difficile d'améliorer l'accès aux marchés à mesure que s'accroissait la participation du Canada au commerce des produits manufacturés.

De 1958 à 1973, le commerce mondial et les économies industrielles ont connu une croissance très rapide, et la situation économique internationale généralement favorable n'a pas été dans l'ensemble une contrainte pour les responsables de la politique canadienne. Depuis 1973, les contraintes se sont multipliées et celles imposées par les accords et les conventions internationaux qui lient le Canada, sans être tout à fait nouvelles, sont devenues de plus en plus gênantes. Le Canada dépend largement des marchés extérieurs, mais les avantages de l'interdépendance et du multilatéralisme sont beaucoup plus évidents en temps de prospérité que lorsque la conjoncture est mauvaise. Cependant, les engagements multilatéraux peuvent favoriser la stabilité et l'ordre dans la politique intérieure des pays. Ils constituent un excellent gouvernail pour réduire les effets des revirements de politique face aux pressions du moment. Le secteur privé souhaite la stabilité. Il veut savoir à quoi s'attendre lorsqu'il prend des décisions d'investissements à long terme, même s'il n'aime pas qu'on lui refuse un certain contingentement ou des subventions.

### *La gamme des instruments existants*

De plus en plus, les gouvernements ont pris des responsabilités relativement au bien-être des citoyens par l'intermédiaire d'une vaste gamme de programmes socio-économiques. Comme nous l'avons mentionné auparavant, sa participation à l'économie dans une proportion de 47 % donne au gouvernement canadien de la marge pour agir sur l'économie, mais cela lui confère aussi une grande responsabilité. Dans la recherche

d'objectifs tels que la croissance, la stabilité et le plein emploi, le gouvernement fédéral utilise un arsenal d'instruments macro-économiques comprenant la politique monétaire, les mesures relatives au taux de change, à l'impôt, au budget, à l'investissement et celles qui touchent au développement régional afin d'inciter le secteur privé à planifier, investir et fonctionner en toute confiance.

En pratique, ces moyens visent, dans une société de libre entreprise, à faciliter le bon fonctionnement du marché. Ils s'appliquent à l'économie dans son ensemble et ne sont pas dirigés en général vers une activité économique particulière. Ils visent en fin de compte à promouvoir la meilleure distribution possible des ressources canadiennes et à renforcer le caractère concurrentiel des produits sur le marché international tout en aidant à la redistribution du revenu entre les personnes et les régions. En revanche, les instruments micro-économiques visent des secteurs particuliers, des activités économiques ou des facteurs de production. Les instruments macro-économiques constituent un cadre ou un environnement au sein duquel le gouvernement soutient l'adaptation en vue d'une meilleure répartition des ressources. Les instruments micro-économiques visent en revanche à faciliter le processus d'adaptation au changement et à protéger, à appuyer, ou à faire disparaître certaines activités économiques.

La stratégie globale du gouvernement en matière économique est habituellement modifiée chaque année lors de la présentation du budget qui, outre le discours du ministre des Finances devant la Chambre des communes, comprend aujourd'hui une documentation considérable et tout un dispositif complémentaire, notamment le budget économique, le budget des dépenses, les dispositions encadrant le budget, les principales estimations et les estimations supplémentaires. Le budget établit les objectifs relatifs aux dépenses, aux taxes et à la monnaie, les moyens de réaliser ces objectifs, compte tenu de l'évaluation gouvernementale de l'état actuel de l'économie et de ses prévisions ainsi que les étapes nécessaires pour maintenir ou améliorer les résultats économiques à long terme. Comme l'a noté le gouverneur de la Banque du Canada, les moyens dont dispose le gouvernement pour mettre son plan d'action en oeuvre ne sont cependant pas illimités :

Un nombre imposant de décisions à propos de ce qu'il faut fabriquer, comment le fabriquer, où, quand, à qui et combien le vendre, de l'utilisation qui doit être faite du revenu engendré par la production et la distribution sont prises par des personnes ou par des milieux privés qui sont liés les uns aux autres par des marchés. Dans une société comme la nôtre, la gestion de l'économie publique se fait surtout en modifiant le cadre dans lequel fonctionnent ces marchés<sup>27</sup>.

De plus, le fait que le Canada soit une confédération restreint considérablement l'influence du gouvernement fédéral sur la performance écono-

mique. Par exemple, une stratégie fédérale de restrictions peut être contrée immédiatement si sept ou huit provinces adoptent des stratégies d'incitation et de croissance.

Dans le monde en interdépendance d'aujourd'hui, la préparation du budget et le recours à différents instruments de soutien sont aussi fonction de la perception que se fait le Canada de sa place dans le monde et des engagements bilatéraux et multilatéraux conclus par le gouvernement actuel et les ministères canadiens qui ont précédé. Il est essentiel que les gouvernements comprennent aujourd'hui que ces politiques économiques et commerciales très différentes de celles de leurs principaux partenaires commerciaux seront vraisemblablement improductives et qu'elles pourront augmenter les difficultés d'adaptation éventuelle de l'économie ainsi que les frais des pouvoirs publics. Si le taux d'intérêt au Canada était inférieur à celui des États-Unis par exemple, cela pourrait donner lieu à une fuite des capitaux et faire pression sur la valeur du dollar canadien, ce qui aurait alors une incidence sur le mouvement des exportations et des importations et sur le rythme de l'adaptation. Les institutions multilatérales servent à gérer cette interdépendance d'une façon ordonnée et constituent le cadre de consultations pratiquement permanentes. En général, le système monétaire international dont le FMI est le pivot favorise le recours à des instruments macro-économiques; il trouve appui dans l'OCDE et le sommet économique annuel. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et le système commercial international restreignent le recours à des instruments micro-économiques. Nous consacrerons le reste du présent chapitre à quelques exemples démontrant comment ces influences et restrictions jouent dans la pratique.

### *La politique budgétaire et monétaire*

Les politiques budgétaires, fiscales et monétaires sont les trois principaux instruments macro-économiques dont dispose le gouvernement. Par sa politique monétaire, le gouvernement contrôle le crédit, les taux d'intérêt et les réserves en devises afin de soutenir la valeur de la monnaie nationale; par sa politique budgétaire, il établit la relation entre le revenu de l'État et ses dépenses ainsi que la nature de ses dépenses; par sa politique fiscale, le gouvernement détermine comment il doit percevoir des revenus. Ces trois instruments sont conçus pour se compléter mutuellement, et du fait d'un certain nombre de facteurs, ils ne donnent pas toujours ce que l'on attend d'eux. Les engagements internationaux aident cependant le gouvernement à conserver une politique cohérente et prévisible.

La gestion au jour le jour de la politique monétaire au Canada est avant tout confiée à la Banque du Canada qui a été fondée à cette fin en 1935. Le caractère indépendant de la Banque sert à soustraire autant que

possible l'élaboration de la politique monétaire de toute influence politique immédiate et à court terme. Le gouverneur de la Banque du Canada consulte cependant de façon fréquente le ministre des Finances, et les fonctionnaires de ces deux organismes se consultent pratiquement tous les jours. Cependant, ceux de la Banque du Canada découvrent qu'ils peuvent faire aussi l'objet de pressions politiques surtout lorsque la conjoncture est défavorable. Les politiciens, comme tout le monde, préfèrent toujours que l'accès à l'argent soit facile et que les taux d'intérêt soient bas. Rares sont les gouvernements qui sont élus en prônant un programme de restrictions monétaires et des taux d'intérêt élevés. Des restrictions monétaires et des taux d'intérêt élevés sont cependant nécessaires dans certaines circonstances pour contrer l'inflation et assurer le caractère concurrentiel à long terme de l'économie. Le rôle de la politique monétaire lorsqu'elle assure le bon fonctionnement du marché est limité par un certain nombre d'engagements et de pratiques qui découlent de la participation du Canada au système multilatéral de commerce et de paiement.

Le FMI comme l'OCDE entreprennent des analyses approfondies et périodiques des résultats de l'économie des pays membres et sur l'efficacité des mesures choisies par eux. Ces analyses sont fondées sur une étude des données et des statistiques nationales et internationales existantes, sur des entretiens très poussés avec de hauts fonctionnaires ainsi que sur l'étude des déclarations officielles des gouvernements. Les observations qui en résultent ont souvent un caractère critique, mais sont toujours pertinentes, et comme elles sont disponibles au public, elles jouissent d'un degré élevé de persuasion et d'autorité. Les gouvernements s'engagent à aider à la préparation de telles études et se résignent à être mis parfois par elles dans l'embarras. Cependant, les démocraties ne peuvent pas se permettre d'afficher toujours de piètres résultats. Les études économiques et statistiques du FMI et de l'OCDE démontrant que l'inflation au Canada avait beaucoup plus nui à celui-ci qu'à tous les autres pays de l'OCDE à la fin des années 1970, ont convaincu le gouvernement de modifier sa politique et de cesser de soustraire son économie à la nécessité d'une adaptation internationale par notamment des prix de l'énergie inférieurs, politique qui avait pourtant été maintenue au début des années 1970. Des critiques récentes sur l'importance du déficit public et de l'intérêt à payer sur les emprunts pourraient amener le futur gouvernement à modifier ses politiques budgétaires et fiscales.

Les engagements politiques pris lors des sommets économiques constituent un type de contraintes analogues. Le gouvernement canadien a toujours beaucoup hésité à annoncer officiellement l'adoption pendant un certain temps d'une politique restrictive, et il lui a été également dur de l'appliquer, en particulier lorsque cela signifiait une augmentation du chômage, des taux d'intérêt élevés et une réduction des dépenses sociales. Le fait que ces mesures aient été prises conjointement avec

d'autres pays, en particulier ses six partenaires du sommet, rendait la chose plus facile à accepter et permettait de mieux convaincre le public de sa nécessité. C'est un peu comme avec un régime amaigrissant : bien qu'on soit convaincu de la nécessité de maigrir, il n'y a rien qui vous y incite davantage que de le suivre en groupe. Les contraintes qui découlent de la participation à un sommet sont donc surtout d'ordre psychologique et proviennent du désir de faire partie du club des grandes puissances économiques. Si le Canada ne se conforme pas à ses règles, il risque de ne plus y être invité.

Il y a une autre obligation plus directe qui découle de l'appartenance au FMI. C'est l'engagement pris par chaque membre de ne pas modifier son taux de change dans le but d'exporter le chômage et d'éviter d'avoir à s'adapter à la situation internationale. Il s'agissait d'une obligation relativement claire lorsque les taux de change étaient fixes et que toute modification devait faire l'objet de consultations préalables avec le FMI. Quand les taux flottent, cet engagement se complique du fait qu'on ne distingue pas toujours bien entre l'intervention effectuée pour favoriser des conditions commerciales satisfaisantes et celle qui a pour but d'obtenir un avantage temporaire et d'éviter de s'adapter à la situation.

L'effondrement du système des taux fixes de Bretton Woods a impressionné les gouvernements et leur a montré l'importance de contracter des engagements multilatéraux fermes. Il a fait resurgir l'éternelle question de la modification des taux de change dans un but de concurrence et a souligné le besoin d'une solution pratique à une époque où la nécessité de s'adapter rapidement demeure un problème constant, les gouvernements cherchant par tous les moyens à ne pas procéder à la restructuration de leur industrie ou à la retarder. Le Canada a connu beaucoup plus souvent que la plupart des grandes puissances commerciales des taux de change flottants, notamment pour la première fois de 1950 à 1962, et de 1970 jusqu'à l'heure actuelle.

L'engagement multilatéral pris par chaque pays de gérer sa politique financière et économique de façon à ne pas créer de chômage ailleurs et à adapter en conséquence son industrie est compromis dans une certaine mesure par le manque d'entente actuel sur ce que cette obligation impose effectivement. On se demande si la gestion de la demande et de l'offre, le monétarisme, les mesures n'admettant pas de compromis ou allant à l'encontre des cycles économiques suffisent à s'y conformer. Par conséquent, les consultations au sein du FMI, de l'OCDE et lors des sommets économiques sont devenues de plus en plus importantes. Au cours de ces rencontres, les grands pays industriels cherchent à conclure des ententes sur les politiques macro-économiques à adopter, ce qui les amène à prendre des engagements particuliers à court et à moyen terme au sein du cadre plus vaste du FMI.

Dans le système monétaire international, le FMI détient cependant les cartes maîtresses. Un gouvernement qui ne gère pas son économie de façon satisfaisante constatera rapidement qu'il ne peut pas s'acquitter de

sa dette extérieure et qu'il doit emprunter pour ce faire au FMI ou ailleurs pour préserver l'équilibre de sa balance des paiements. Pour une économie ouverte comme le Canada, il s'agit là d'une contrainte importante. Certes, le FMI offre une aide financière, mais elle n'est pas sans obligations à la fois matérielles et psychologiques. Le recours au FMI entraîne un examen poussé de l'économie du bénéficiaire, le droit (ou l'obligation) de prendre des mesures qui peuvent avoir un effet néfaste sur d'autres pays, l'obligation de consulter et de se plier aux mesures d'adaptation dictées par l'organisme. Les principaux pays en voie de développement ont ressenti, au cours des dernières années, le caractère contraignant des obligations imposées par le FMI. On a même vu des campagnes électorales sur le thème de la soumission aux règles du FMI. Aucun pays industriel important ne peut se permettre de laisser son économie en arriver à ce stade. C'est dans ce sens que les obligations imposées par le FMI constituent une contrainte de premier ordre. Ces obligations comportent aussi des avantages puisqu'elles incitent à la gestion économique stable et dynamique et interdisent les dérobades que sont les politiques à court terme, lesquelles minent les avantages concurrentiels à long terme d'un pays.

### *Le protectionnisme et le développement industriel*

Les tarifs douaniers ont toujours constitué le principal instrument des gouvernements pour protéger l'industrie de leur pays et promouvoir le développement industriel. L'expérience des années 1930 a cependant démontré que le protectionnisme pouvait revêtir plusieurs formes, à savoir les tarifs douaniers élevés, les subventions, les incitations à l'exportation, la modification du taux de change et les contingents. Au cours des dix dernières années, comme l'on assistait à une réduction générale des droits de douane, un néo-protectionnisme a vu le jour. À la différence des années 1930, il existe maintenant une série beaucoup plus complexe de règles internationales qui restreignent le caractère attrayant des mesures protectionnistes ou mercantilistes.

Pour nous en faciliter l'examen, disons que la protection dont l'abus est habituellement appelé le protectionnisme, c'est-à-dire des mesures qui ne peuvent être justifiées par les règles existantes, se répartit en quatre catégories :

- la protection permanente et courante s'effectuant de façon permanente, surtout à la frontière, dont les mesures les plus habituelles sont les droits de douane et le contingentement de produits agricoles particuliers;
- la protection sélective accordée à certains produits particuliers de temps en temps pour compenser un préjudice grave ou pour favoriser l'adaptation, sous forme généralement de contingents, de redevances, de subventions, de prix minimums des importations et de contingents tarifaires;

- la protection conditionnelle s'étendant à des produits particuliers dans certaines conditions, par exemple le dumping, la subvention et le préjudice qu'elle cause à des producteurs du pays; elle consiste habituellement en droits de douane spéciaux pour compenser le dumping ou la subvention accordée et empêcher qu'un préjudice ne soit porté au secteur en question; il peut s'agir aussi d'engagements par l'exportateur relativement au prix ou à la quantité des produits;
- la protection occasionnelle, prise surtout pour des raisons autres que le protectionnisme mais ayant une incidence ultérieurement sur le mouvement des importations et des exportations, telles les mesures de remplacement des importations, des concessions au développement régional, des octrois de permis, des exigences de marque, des normes de produits, des règlements phyto-sanitaires, des achats d'État et le fonctionnement des offices de commercialisation des produits agricoles. Dans certains cas, l'effet protecteur peut avoir aussi été recherché. Dans d'autres, il peut être purement accidentel.

Dès le départ, le GATT visait systématiquement à restreindre ces pratiques par des règles clairement comprises. Au fil des années, les dispositions qui n'étaient qu'esquissées dans l'Accord général ont été précisées grâce à la pratique par les parties contractantes à l'Accord, aux conclusions de groupes de spécialistes chargés d'étudier la situation, à de nouvelles ententes et, pendant le Kennedy Round et le Tokyo Round, à des traités spécifiques. De plus, le GATT offre un organe de consultation et des procédures de règlement des conflits. Il n'est pas possible d'exposer de façon détaillée la manière dont les règles internationales ont influé sur la politique canadienne dans ce domaine, mais nous l'illustrerons par quelques exemples montrant la portée de ces procédures.

### *Les tarifs douaniers*

Bien que les tarifs douaniers aient traditionnellement été utilisés par les gouvernements pour influencer le développement économique, ils ont aussi été utilisés pour augmenter substantiellement les revenus. Même aujourd'hui, la perception des droits de douane s'élève à trois milliards de dollars par an. La politique nationale de 1879 s'appuyait sur des tarifs douaniers élevés pour encourager le développement industriel, ce qui est d'ailleurs resté la base de la politique commerciale industrielle du Canada jusqu'en 1940. Ces tarifs élevés étaient aussi l'une des principales sources de revenus pour l'État. Lorsque le Canada s'est joint à vingt-deux autres nations à Genève, en 1947, pour les premières négociations multilatérales jamais organisées sur les tarifs douaniers, ceux-ci étaient environ de 20 à 40 %, c'est-à-dire des niveaux prohibitifs pour de nombreux produits. Cependant, certaines marchandises comportaient des droits de douane moins élevés si elles provenaient des pays britanni-

ques (par exemple, le tarif douanier préférentiel qui était consenti par la Grande-Bretagne et par les Dominions à la conférence d'Ottawa en 1932) ou si elles provenaient de pays avec lesquels le Canada avait souscrit à la clause de la nation la plus favorisée, y compris les États-Unis depuis les négociations de 1935 et de 1938.

Les négociations de 1947 du GATT étaient différentes du fait que vingt-trois pays négociant en même temps allaient immédiatement « multilatéraliser » leurs concessions bilatérales en appliquant la clause de la nation la plus favorisée à tous les autres membres du GATT. Le processus faisait intervenir des pays qui cherchaient à améliorer l'accès aux marchés étrangers de leurs produits et payaient cet accès en abaissant leurs barrières douanières sur leur propre marché. La force de négociation d'un participant était donc directement liée à la taille de son marché et à sa volonté d'améliorer l'accès au marché. Les négociations étaient menées dans un cadre de règles fixées pour protéger l'intégrité des concessions mutuelles. Les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ont pendant près de quarante ans constitué le cadre dans lequel, d'après le dernier chiffre dont nous disposons, quelque cent trente-deux pays ont mené leur politique douanière. Quelque six autres séries de négociations du GATT ont ensuite eu lieu de sorte qu'en 1987, l'impact moyen des tarifs douaniers des pays industriels sur les produits industriels s'élèvera à moins de 5 %. Les tarifs douaniers qui existent encore aujourd'hui visent surtout à protéger les prix et les revenus.

Dans son article I, l'Accord général énonce la règle fondamentale de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire que toute concession douanière que deux parties contractantes s'accordent mutuellement est immédiatement appliquée au commerce de toutes les parties contractantes. L'article I permet que les tarifs préférentiels existant à la date d'accession au GATT, comme le tarif préférentiel britannique du Canada, demeurent, mais il est stipulé que la marge de préférence ne peut pas être accrue. Comme les droits de douane aux termes de la clause de la nation la plus favorisée ont petit à petit été réduits au cours des six séries de négociations subséquentes, la valeur des tarifs préférentiels a beaucoup diminué. L'introduction de la préférence généralisée par le Canada et d'autres pays industriels en faveur des pays en voie de développement au cours des années 1970 a été permise aux termes d'une clause de dérogation qui réduisait encore le valeur des préférences canadiennes préexistantes. Pour le Canada, seules la Nouvelle-Zélande et l'Australie jouissent encore de préférences douanières contractuelles; ces pays sont liés par des accords commerciaux bilatéraux et les préférences sont permises à l'article I : 2 et 4 de l'Accord général.

L'article II de l'Accord général précise que les barèmes des tarifs douaniers moins élevés et les concessions qui sont prévus de façon impérative dans les négociations du GATT font partie intégrante de



l'Accord. Ces barèmes ne contiennent que des concessions négociées et à caractère impératif en cas d'augmentation dans le cadre du GATT. Pour la plupart des pays industriels, y compris le Canada, ce régime s'étend pratiquement à tous les tarifs douaniers aux termes de la clause de la nation la plus favorisée. Le caractère impératif des tarifs douaniers est aussi important en soi. Dans la pratique, les réductions au-dessous du tarif douanier impératif sont assez fréquentes et sont appelées « tarifs appliqués ». La fixation d'un tarif appliqué inférieur revêt en elle-même une certaine valeur qui peut être utilisée pour obtenir en échange une amélioration de l'accès aux marchés d'exportation.

Les parties contractantes ne peuvent pas augmenter les tarifs fixés, sauf par les procédures établies. L'article XIX permet les augmentations des tarifs douaniers pour des périodes temporaires lorsque toute concession entraîne un préjudice grave qui découle de circonstances imprévisibles à l'époque où la concession a été faite. En vertu des procédures établies à l'article XXVIII, une partie contractante peut être autorisée (par les parties contractantes agissant de façon collective) à apporter des changements à toute concession prévue dans l'Accord en entamant des négociations avec les parties intéressées. Ces dernières sont soit la partie contractante à laquelle la concession est liée, soit le principal fournisseur du produit en cause ou toutes les parties contractantes ayant un intérêt vital au commerce du produit en cause (qui est habituellement l'équivalent de 10 % du marché d'importation du produit sur le marché de la partie qui cherche à obtenir une augmentation). Pendant ces négociations, les parties intéressées peuvent s'entendre sur l'augmentation proposée en échange d'une diminution des tarifs douaniers sur un autre produit, ou de toute autre concession jugée d'une valeur équivalente. À défaut d'une entente entre les parties intéressées, la partie contractante est libre de procéder à l'augmentation, et toute partie qui en subirait un préjudice peut retirer une concession de valeur équivalente. Certaines procédures sont établies pour faciliter le règlement des conflits et rétablir l'équilibre global des concessions. L'objectif est de promouvoir le commerce au lieu de le limiter ou de le déséquilibrer.

Le Canada, comme la plupart des pays industriels, a adopté un tarif général préférentiel pour bon nombre de produits. Ce tarif moins élevé est appliqué aux pays en voie de développement qui répondent au critère. Bien qu'il soit accordé de façon unilatérale et ne soit pas le fruit d'une obligation juridique, ce tarif général préférentiel découle d'un engagement politique très ferme, et son abolition aurait une incidence néfaste sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement. Il existe cependant déjà des procédures de sauvegarde particulières pour abolir de façon temporaire des tarifs préférentiels lorsque la Commission du tarif est convaincue que leur application porterait un préjudice grave aux producteurs canadiens.

Conformément à l'article VII et à l'accord du Tokyo Round sur l'évaluation douanière, les droits pour les tarifs *ad valorem* sont calculés d'après un ensemble convenu de critères. Le Canada a eu, pendant longtemps, un système d'évaluation à la juste valeur marchande. Ce système a fait l'objet de plaintes fréquentes; on a pu dire qu'il était arbitraire, unique et revenait finalement à la négation même d'une barrière douanière. Au cours du Tokyo Round, le Canada s'est engagé, sous réserve d'ajustement des tarifs douaniers de compensation, à modifier son système d'évaluation dès 1985 pour se conformer à la pratique internationale en adoptant la définition de Bruxelles de la valeur marchande, définition utilisée depuis longtemps en Europe et codifiée dans l'accord du Tokyo Round. De même, le Canada applique-t-il un système unique de nomenclature douanière qu'il a accepté, en principe, de remplacer au cours de la deuxième moitié des années 1980 par une version plus moderne de la nomenclature douanière de Bruxelles, le système harmonisé qui est actuellement mis au point par le Conseil de la coopération douanière (CCD). Ces modifications changeront fondamentalement le régime tarifaire canadien et le rendront aussi beaucoup plus transparent et stable pour les commerçants, en accord avec la pratique internationale largement acceptée.

L'effet des obligations contenues dans l'Accord général et les règles moins officielles de procédures, codifiées dans la Convention de Kyoto et appliquées par le Conseil de la coopération douanière, est de rendre la politique et les procédures de tarifs du Canada beaucoup plus claires, de les normaliser et de les soustraire à des possibilités de modification pour des besoins sectoriels étroits. Le GATT et le Conseil de la coopération douanière offrent des services pour aider les parties éventuellement lésées à trouver satisfaction et à régler les conflits portant sur les procédures tarifaires.

Pour le Canada, la nature impérative des concessions douanières a des conséquences graves sur sa politique industrielle. Il n'est pas possible d'ajuster les droits de douane à la hausse et à la baisse pour tenir compte de l'évolution des besoins d'une industrie sans engager les intérêts des partenaires commerciaux du Canada. De même, la négociation d'une convention commerciale sectorielle et bilatérale avec les États-Unis pour stimuler un secteur industriel particulier constitue une violation de l'Accord général et exige par conséquent l'accord de toutes les autres parties contractantes sous peine de représailles par les partenaires commerciaux lésés. Ainsi, l'ajustement des droits de douane pour faire face aux objectifs de la politique industrielle a été fortement gêné par les engagements internationaux du Canada.

Bien que la politique douanière canadienne soit, pour une large part, limitée par les engagements multilatéraux de ce pays, il existe aussi des engagements bilatéraux. Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, le tarif préférentiel britannique dont jouissent encore l'Australie et

la Nouvelle-Zélande est assuré par deux accords commerciaux bilatéraux. L'accord de Nouvelle-Zélande a été renégocié il y a quelques années, et des négociations sont actuellement en cours pour que l'accord australien épouse de façon plus étroite la pratique et les exigences actuelles. Aux termes de ces accords, les exportateurs canadiens jouissent d'un accès préférentiel sur les marchés australiens et néo-zélandais.

Pour certains partenaires commerciaux qui ne sont pas parties contractantes à l'Accord général, le traitement douanier de la nation la plus favorisée a été étendu aux termes d'accords bilatéraux. Par exemple, pour l'URSS, la Chine et l'Allemagne de l'Est, le droit de bénéficier des tarifs douaniers de la nation la plus favorisée de la part du Canada a aussi une importance considérable. Sans ce droit, les pays feraient face à des tarifs douaniers de 20 à 40 % pouvant aller jusqu'à 80 % pour certains produits comme la vodka. Comme le tarif douanier ne signifie rien dans les économies socialistes, le Canada cherche d'autres concessions de la part de ces pays, comme des engagements d'achats de blé en échange du tarif consenti à la nation la plus favorisée. Le retrait de concessions douanières de la part du Canada à l'encontre de ces pays pourrait avoir des conséquences néfastes pour des ventes importantes de blé et de divers autres produits.

Cette même approche s'est révélée peu pratique avec les pays de l'OPEP, dont bon nombre ne sont pas membres du GATT, du fait que leur principale exportation, le pétrole brut, est en franchise de douane partout. Pour ces pays, les vastes accords de coopération comprennent l'échange du traitement de la nation la plus favorisée contre les rares exportations non pétrolières qu'ils offrent (par exemple, les pistaches en provenance de l'Iran). Quant au Mexique, qui a retardé son entrée dans le GATT après avoir fait une demande il y a quelques années, son pouvoir d'attraction est considérable pour les commerçants canadiens, tant à cause de son marché que de ses exportations. Dans le cadre d'un accord commercial complet, les importations du Mexique auraient droit au traitement douanier de la nation la plus favorisée.

### *Les incitations et l'aide*

Les dispositions de l'Accord général s'attachent beaucoup plus aux tarifs douaniers qu'aux subventions. Cette position est tout à fait à l'opposé de celle des économistes, et elle illustre le fait que l'Accord général a été négocié par des fonctionnaires. Les subventions coûtent de l'argent alors que les droits de douane en rapportent<sup>28</sup>. Elles reflètent cependant le souhait des fonctionnaires du commerce américain dans les années 1940. L'idée voulant que les subventions soient incompatibles avec le système de la libre entreprise était illustrée par les propositions américaines en vue de la création d'une organisation internationale du

commerce. Cette attitude n'était pas tout à fait partagée par les autres gouvernements, mais c'est son orientation qui a prévalu dans l'Accord général. L'article XIV interdit toute subvention à l'exportation, sauf pour les produits du secteur primaire, lorsque l'obligation est de chercher à éviter un préjudice grave aux intérêts des autres et lorsque les programmes agricoles américains exigent l'acceptation de subventions. De plus, l'article XVI prévoit que toutes les parties contractantes aviseront le GATT de tout octroi de subventions qui directement ou indirectement pourrait accroître les exportations ou diminuer les importations, et il en découle l'obligation de consulter les autres parties afin de supprimer ou de limiter les subventions considérées comme préjudiciables aux intérêts de la production. L'effet de cette restriction constitue une limite de taille à la pratique de subventions visant à favoriser la production industrielle, ce qui est exactement le but recherché.

Malgré ce point de vue initialement négatif sur les subventions qui a été codifié dans l'Accord général, le gouvernement canadien, à l'image des autres pays industriels, a institué un certain nombre de programmes d'incitations et d'aide pour que l'industrie canadienne s'adapte à la concurrence internationale en pleine évolution, et en général pour promouvoir le développement industriel. Ces pratiques se sont accrues au cours des dix à quinze dernières années avec l'ouverture de plus en plus grande de l'économie canadienne à la concurrence internationale et avec le besoin de plus en plus manifeste d'évoluer. Une autre considération importante dans le contexte canadien était par ailleurs le désir d'encourager le développement régional. On a pu voir une floraison de programmes généraux et particuliers d'incitations et d'aide, de politiques et d'organismes aux sigles divers (PDE, PAT, PAIM, OCRI, ADRA, PAT, PRICT, MEER, PACI, PSDR, ECD, ASP, PARDA, PADIP, PACM, PPP, PEME, CCC, CRIR, PACN, SDC, CDIC, SDCB<sup>29</sup>). De plus, différents programmes de portée fiscale visaient à encourager ou à aider des activités économiques particulières.

Cette évolution n'était pas inhabituelle parmi les pays de l'OCDE et laissait supposer que les engagements généraux aux termes de l'Accord général ne seraient éventuellement pas suffisants pour maintenir l'ordre. Rares étaient les gouvernements qui semblaient faire face à leurs obligations en matière d'avis et de consultation. La prolifération de ces programmes était onéreuse, et les nombreux programmes dans les différents pays se compensaient dans une certaine mesure, sans nécessairement produire pour cela des avantages équivalant à leur coût. Une exception majeure à cette évolution générale venait de la méfiance permanente des États-Unis à l'encontre des programmes de subventions ouverts, bien qu'il ait été dit que le programme de défense américain ait été le plus grand programme de subventions du monde et que des mesures fiscales comme la création des DISC (Domestic International Sales Corporations) et les obligations municipales en franchise d'impôt

aient constitué aussi des incitations majeures au développement industriel. Depuis la moitié des années 1970, deux faits ont freiné le développement d'autres programmes de subventions au Canada, à savoir la pratique américaine de droits compensateurs et le code de subventions établi par l'Accord général.

Depuis 1890, le droit commercial des États-Unis comportait une disposition imposant des droits compensateurs à tout produit importé assujéti aux droits de douane qui bénéficie d'une forme de subvention. Cette règle de droit visait à compenser les subventions accordées par les gouvernements étrangers pour détourner l'effet protecteur des tarifs douaniers américains. Le *Trade Act* de 1974 a ajouté la subvention aux produits en franchise de douane et le critère du préjudice pour de tels cas. Du fait qu'il s'agissait d'une nouvelle législation, elle devait être conforme aux exigences de l'article VI du GATT. Le Congrès américain estimait alors que l'octroi de subventions par les gouvernements étrangers était de plus en plus important et menaçait les intérêts américains. Le *Trade Act* de 1974 marquait le début aussi d'une application beaucoup plus rigoureuse de la loi en matière de compensation. Dans de nombreux cas, au cours des années 1970, les autorités américaines ont étendu la portée de la loi, et les pratiques canadiennes n'y ont pas échappé. On a tout d'abord jugé que les pneus d'acier radiaux fabriqués par la compagnie Michelin avaient bénéficié des programmes d'incitation au développement régional du gouvernement fédéral et de l'aide de la Nouvelle-Écosse; par conséquent, ces produits ont été assujétis à des droits compensateurs. La décision a été suivie par une décision identique à propos des perles de verre de la Saskatchewan. En 1980, on a jugé que les détecteurs optiques de liquide produits par Honeywell Canada avaient bénéficié de l'aide à la recherche et au développement du Programme pour l'avancement de la technologie. Trois différentes conclusions ont été formulées à l'encontre des produits de la pêche qui bénéficiaient d'un certain nombre de programmes fédéraux et provinciaux.

Il ne semblait pas que les restrictions aux exportations canadiennes imposées par la législation et les procédures en matière de droits compensateurs aux États-Unis aient été sur le point de disparaître. Ces contraintes étaient particulièrement dures parce que les procédures américaines excluaient la preuve du préjudice pour les produits assujétis aux droits de douane comme l'exigeait l'Accord général. La loi américaine était antérieure à l'Accord général et n'avait jamais été modifiée pour se conformer à cet accord, en harmonie avec le protocole d'application provisoire<sup>30</sup>. De plus, comme les sociétés canadiennes bénéficiant d'une subvention exportaient invariablement une bonne partie de leur production en direction des États-Unis, elles allaient probablement être visées par la loi américaine. Les sociétés américaines qui n'exportaient vraisemblablement pas plus qu'un faible pourcentage de leur production à destination du Canada avaient peu à craindre de tout

renforcement de l'application de la loi canadienne. La recherche par les Américains de leurs droits aux termes du GATT constituait, par conséquent, une restriction majeure à la pratique des subventions canadiennes.

Pendant le Tokyo Round, les parties contractantes ont pour la première fois examiné de façon approfondie la question épineuse de la subvention et de ses effets. La question dépassait le cadre de la loi américaine sur les droits compensateurs et l'absence de la preuve relative au préjudice. Les délégations ont peiné sur des questions comme la légitimité de la subvention, de ses effets sur les exportations, de la substitution d'importations et de la concurrence sur les marchés tiers. Il en est résulté la création du code des subventions et des droits compensateurs du GATT<sup>31</sup> qui reconnaît le caractère légitime des subventions et souligne que les gouvernements les utilisent pour promouvoir d'importants objectifs de politique nationale, mais qu'ils peuvent avoir des effets néfastes sur le commerce et sur la production des pays tiers. Il est intéressant de remarquer que l'Accord général, en dépit de son orientation généralement plus positive en matière tarifaire, n'a jamais donné une telle reconnaissance aux tarifs douaniers. Le code souligne aussi que les mesures de compensation peuvent empêcher le commerce international. Il contient une liste détaillée des procédures fondées sur les dispositions des articles VI, XVI et XXIII. Les négociateurs souhaitaient qu'à la suite de l'adoption du code, les gouvernements formulent des procédures nationales adaptées et signalent toute pratique en faveur des subventions, ou contre celles-ci, pour qu'un système de jurisprudence amène graduellement un certain ordre dans les usages internationaux. Le code n'a pas pu régler la question des subventions agricoles au début de son application. Les questions épineuses relatives au commerce international des produits agricoles au début des années 1980 portent, en grande partie, sur les subventions agricoles accordées, à la fois à la production intérieure et aux exportations à destination des pays tiers. Il s'agissait là de questions importantes lors de la rencontre ministérielle du GATT en 1982, et elles demeureront certainement une priorité dans la politique commerciale internationale pendant toutes les années 1980.

Le Canada a révisé de façon étendue sa législation en matière de droits compensateurs d'après l'accord du Tokyo Round, en adoptant, en 1984, la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Différentes subventions canadiennes ont été critiquées aux États-Unis, mais il n'est pas intervenu de décisions importantes pour imposer de nouveaux droits compensateurs aux termes de la nouvelle loi. Deux cas célèbres se sont présentés, l'un portant sur le bois de coupe et l'autre, sur les wagons de métro. Quoiqu'ils n'aient pas entraîné d'imposition de droits de douane, ces deux cas ont servi à rappeler de façon flagrante le besoin permanent de déterminer pour chaque programme envisagé, le risque potentiel de la compensation et de mesurer ce risque par rapport aux avantages

éventuels. Il est peu probable que les hommes d'affaires aient recours à un programme qui puisse les mettre dans une position embarrassante et coûteuse sur leur principal marché d'exportation.

### *Le crédit à l'exportation*

Pratiquement tous les pays industriels ont établi des institutions soutenues par l'État pour avancer des fonds à l'exportation à moyen et à long terme, surtout pour faciliter l'exportation de biens en immobilisations et de services, souvent à destination des pays en voie de développement. Au Canada, c'est la Société pour l'expansion des exportations qui offre ces services, et elle a conclu de nombreux accords bilatéraux pour constituer un cadre permettant d'offrir, de garantir et d'assurer du crédit<sup>32</sup>. Le budget fédéral de 1984 a injecté un milliard de dollars dans les fonds de crédit à l'exportation.

Cependant, le crédit à l'exportation peut être utilisé de façon déloyale pour avantager les exportateurs d'un pays par rapport à d'autres. De telles pratiques de crédit à l'exportation concurrentielle peuvent devenir coûteuses et destructrices. Le Canada, qui a l'un des plus petits budgets des pays de l'OCDE, a par conséquent jugé avantageux de restreindre la capacité des pouvoirs publics de participer à une telle surenchère concurrentielle, en dépit du malaise occasionnel que cela peut créer pour la société qui tente de réaliser une vente importante ou pour un ministre qui cherche à tirer profit d'une vente réalisée grâce à l'aide du gouvernement. Un certain nombre d'institutions multilatérales imposent des règles de restriction à cet égard.

La plupart des institutions qui assurent et avancent ainsi des fonds appartiennent à l'Union de Berne (l'Union internationale des assureurs de crédit et d'investissement). C'est par elle qu'elles échangent des renseignements sur la cote de crédit de clients potentiels et cherchent à harmoniser la politique générale et la pratique dans le domaine du crédit et de l'assurance de l'investissement. Bien que la plupart des pays qui garantissent, offrent et assurent des avances de fonds aient les mêmes intentions, les pratiques et les procédures varient de façon très importante. L'Union de Berne vise à harmoniser les pratiques, à normaliser la procédure et à favoriser en général la transparence des transactions.

Une contrainte beaucoup plus forte réside dans l'arrangement de l'OCDE sur les principes directeurs en matière de crédit à l'exportation soutenus officiellement. C'est ce que l'on appelle le Gentlemen's Agreement, arrangement dont la nécessité s'est fait plus fortement sentir lorsque les taux de change sont devenus flottants, les taux d'intérêt instables et la concurrence dans les principaux projets de construction dans les pays en voie de développement plus grande. D'après ces principes directeurs, les crédits à moyen et à long terme consentis par les organismes gouvernementaux, au-delà des taux d'intérêt planchers et

des échéances convenues, doivent être communiqués au préalable aux autres pays du GATT, et ils peuvent être assujettis à un examen. D'autres peuvent alors librement faire une offre équivalente et faire disparaître l'avantage inhérent à l'offre, ce qui rétablit les éléments de concurrence dans des domaines comme la qualité, le prix et le service. L'objectif est de réduire le crédit à l'exportation au minimum. Les principes directeurs sont différents, selon les modalités et les bénéficiaires; ils sont modifiés de façon périodique pour rester tout à fait en harmonie avec les conditions du marché. Dans la pratique, les principes directeurs n'ont pas empêché les abus et ne constituent pas par conséquent une contrainte absolue. Néanmoins, ils offrent un cadre utile pour les réduire et imposer de cette façon certaines limites à la pratique canadienne.

La troisième source de contrainte est constituée par les articles VI et XVI de l'Accord général ainsi que par le code des subventions et des droits compensateurs. L'Accord général interdit les subventions à l'exportation pour les produits industriels quels qu'ils soient, et il permet divers types de recours pour compenser l'effet dommageable des subventions internes ou subventions à la production. Dans la liste des subventions à l'exportation interdites qui figurent à l'annexe du code, les subsides sous forme de crédit à l'exportation qui sont conformes aux principes directeurs du GATT font l'objet d'une exemption particulière par rapport à l'interdiction générale. Tout pays lésé par une subvention de crédit à l'exportation peut adopter une loi de compensation nationale dans le cas des importations ou des procédures contre tout préjudice grave s'il souffre de la concurrence sur les marchés des pays tiers. Cela est vrai même lorsque la subvention est conforme aux principes directeurs de l'OCDE, comme ce fut le cas aux États-Unis avec la vente des wagons de métro canadiens fabriqués par Bombardier à la New York Transit Authority. L'affaire s'est réglée parce qu'il a été impossible de conclure que les producteurs américains subissaient un préjudice à cause des importations de ces wagons, mais ce ne fut qu'après que l'administration des importations du ministère américain du Commerce eut conclu à l'existence d'une subvention. Le courroux éventuel des contribuables de New York a sans doute eu une certaine influence sur la décision de mettre fin aux poursuites en l'absence de préjudice.

### *Les marchés d'État*

Plus les gouvernements interviennent dans l'économie à mesure que leur importance s'accroît, plus les achats réalisés par les organismes publics atteignent des niveaux qui leur permettent de jouer un rôle important dans la promotion du développement industriel. Au Canada, les achats effectués par les gouvernements fédéral et provinciaux s'élèvent actuellement à quelque soixante milliards de dollars par an. L'orientation des achats publics peut donc avoir une incidence impor-



tante sur des entreprises, des industries et des régions particulières et devenir un instrument de stratégie industrielle. Le fait de verser une prime à des producteurs inefficaces peut parfois constituer dans un pays un gaspillage irresponsable des fonds publics, ou une forme de subvention, ou correspondre à une mauvaise affectation de ressources limitées et à un bouleversement du commerce international. Cependant, l'Accord général permet précisément aux gouvernements d'accorder un traitement préférentiel aux producteurs du pays lorsqu'ils font des achats de biens et de services pour leur propre utilisation.

À l'instar des autres pays industriels, le gouvernement canadien a toujours été prêt à payer plus cher un bien fabriqué chez lui afin de décourager les soumissionnaires étrangers et de favoriser, en général, le recours à une main-d'oeuvre et à des matériaux canadiens; à telle enseigne que le vérificateur général peut toujours y trouver une histoire à sensation pour « donner du piment » à ses rapports annuels. De tels exemples ne permettent pas facilement d'empêcher que des pressions soient exercées à la fois sur les gouvernements fédéral et provinciaux de la part des producteurs du pays. Les achats faits par l'État demeurent une forme de subvention relativement peu coûteuse puisque, de toute façon, les fonds seraient dépensés.

Dès les années 1970, le déséquilibre causé au commerce international par les achats gouvernementaux préférentiels était devenu manifeste, tout comme le gaspillage des ressources publiques limitées. Au cours du Tokyo Round, une première tentative fut faite pour que les achats gouvernementaux soient plus conformes au principe de non-discrimination de l'Accord général. Les négociations ont démontré qu'il n'y avait jamais concordance entre la bonne politique et la bonne économie.

Bien que tous les participants aient accepté que les autres gouvernements s'ouvrent aux importations et avantagent donc leurs exportateurs, ils ont aussi présenté de bonnes raisons pour que leurs marchés demeurent relativement fermés. Il en est résulté un accord beaucoup moins ambitieux que celui qui avait été envisagé à l'origine. L'accord sur les marchés d'État de 1979 ne s'applique qu'aux achats dépassant un certain seuil, qui est approximativement de deux cent vingt mille dollars canadiens, parce qu'on a considéré qu'un niveau inférieur n'était pas pratique. Cette restriction est limitée aux organismes gouvernementaux nationaux précisément désignés dans les annexes de chaque pays signataire. La négociation des listes d'organismes gouvernementaux s'est révélée l'aspect le plus important des négociations. Elle a eu lieu selon une procédure comparable à une négociation de tarifs douaniers, et chaque participant déterminait si les avantages consentis à ses exportateurs compensaient l'accès possible à son marché. Chaque annexe est assujettie à des exceptions pour chaque signataire, et le contractant peut décider de ne pas ouvrir son marché public à tout signataire particulier s'il n'est pas satisfait de la liste des organismes publics que celui-ci a

présentée. Cela ne répond donc pas aux principes de non-discrimination habituels de l'Accord général. Cependant, il s'agit là d'un pas important vers la libéralisation des marchés d'État, ce qui donne un cadre pour l'expansion à venir dans ce domaine. Des négociations visant cet objectif sont actuellement en cours.

Le Canada est signataire de l'accord sur les marchés d'État, et il a appliqué ces dispositions depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Toutefois, les ministres et les fonctionnaires chargés des achats publics demeurent réticents à suivre des pratiques qui adhèreraient totalement aux principes de l'accord. Bien que les manuels et procédures administratives aient été révisés, compte tenu des exigences de l'accord, les soumissionnaires étrangers ont eu peu de succès dans des ventes où des fournisseurs étrangers et canadiens étaient en concurrence. D'après les objectifs gouvernementaux énoncés publiquement, il sera accordé une attention plus grande aux achats gouvernementaux en tant que moyen de développement industriel, et le contenu canadien demeure un critère important dans l'évaluation des offres de divers soumissionnaires. Pour certains achats, on écarte systématiquement les fournisseurs étrangers de l'appel d'offres. En conséquence, moins de 1 % du marché des achats publics canadiens et moins de 5 % du marché des achats fédéraux sont régis par l'accord, c'est-à-dire quelque cinq cents millions de dollars par an. Le gouvernement fédéral s'est très peu préoccupé de faire bénéficier les producteurs canadiens des possibilités d'accès aux marchés étrangers découlant de cet accord. Les rares exportateurs canadiens qui se sont aventurés sur le marché des achats publics étrangers se sont heurtés à une résistance identique. Par exemple, le gouvernement américain, par l'intermédiaire de ses programmes de réserve pour les minorités et les petites entreprises, peut effectivement désavantager les soumissionnaires étrangers. Le marché des achats américains qui est ouvert aux fournisseurs canadiens a cependant été évalué à vingt cinq milliards de dollars par an.

Au fur et à mesure que les exportateurs se familiariseront avec l'accord, qu'ils chercheront à exploiter le marché des achats publics étrangers et formuleront leurs plaintes, que les gouvernements auront recours aux procédures de règlement des litiges, les achats gouvernementaux s'intégreront petit à petit dans le courant général du commerce international libéralisé. L'extension de la portée de l'accord dépendra dans une certaine mesure du succès que connaîtront les exportateurs dans les limites de son application actuelle.

Quant aux fournisseurs canadiens, l'accord a diminué la faculté du Canada de recourir aux achats gouvernementaux pour développer leurs industries et les a exposés à une concurrence internationale plus forte. En même temps, de nouvelles possibilités se sont offertes sur des marchés qui étaient auparavant fermés, et ces avantages dans l'ensemble devraient plus que largement compenser toutes les pertes causées

par les fournisseurs étrangers sur le marché intérieur. Cependant, les perdants et les gagnants ne seront pas les mêmes fournisseurs, et il sera donc nécessaire de s'adapter à cette nouvelle situation.

Les achats militaires ne sont pas régis par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Ceux du Canada et des États-Unis sont cependant régis par le programme canado-américain de partage des frais de la production du matériel de défense. Ces accords qui remontent à la Déclaration de Hyde Park de 1941 visent à maintenir un équilibre entre la production américaine et canadienne de matériel militaire et les achats américains et canadiens. En conséquence, l'industrie aérospatiale canadienne a, par exemple, été favorisée en devenant tout à fait intégrée dans les réseaux d'approvisionnement des plus grandes sociétés aérospatiales américaines. Les accords ont démontré que des avantages pouvaient découler de conditions commerciales beaucoup plus libérales, même pour des produits pour lesquels on est chatouilleux.

### *Le rôle des provinces*

La formulation et l'affirmation des positions du Canada sur les questions d'économie internationale ont toujours exigé l'harmonisation d'intérêts divergents. Ceux-ci se reflètent, non seulement dans le contexte de la structure gouvernementale interministérielle au niveau fédéral, mais aussi dans le secteur privé où les intérêts ont toujours eu tendance à ne pas concorder, ce qui illustre la façon dont les problèmes sont vécus par différents groupes. Il existe une nouvelle dimension à la situation. Elle tient à la participation croissante des gouvernements provinciaux aux questions internationales et à une croissance parallèle de leur capacité à assurer la gestion des questions commerciales, tant au niveau politique qu'au niveau officiel.

L'intervention provinciale accrue sur ces questions s'est manifestée de façon progressive pendant un certain nombre d'années. Cependant, ce sont sans doute les négociations commerciales du Tokyo Round qui ont favorisé la croissance de l'intérêt des gouvernements des provinces et de leur capacité de réclamer une intervention plus directe dans l'élaboration des décisions canadiennes en matière de politique économique étrangère. D'autres facteurs importants résident dans la complexité croissante et dans la variété des règles internationales ainsi que dans la tendance qu'ont les négociations commerciales à donner lieu à des engagements qui entrent de plus en plus dans des domaines de compétence provinciale.

La prospérité de l'après-guerre et la participation croissante du Canada aux affaires internationales ont coïncidé avec une période d'accroissement du pouvoir fédéral. Des doutes sur les avantages des règles internationales et des questions à propos de la place du Canada dans le monde ainsi que sur le déclin de la croissance économique se sont fait jour avec le développement de l'autorité provinciale et du

particularisme régional. Les provinces dépensent actuellement plus d'argent que le gouvernement fédéral, et la croissance de la participation du gouvernement dans l'économie a été beaucoup plus évidente au niveau provincial qu'au niveau fédéral.

Au cours des années 1960 et 1970, quand les Canadiens ont commencé à s'isoler, après l'internationalisme des années 1940 et 1950, ils l'ont fait autant comme Québécois et Albertains que comme Canadiens. Ce développement de la prise de conscience canadienne, qui a été décrite par certains observateurs comme la construction d'un pays, a correspondu dans une large mesure au nationalisme provincial. Tant le nationalisme pancanadien que le nationalisme provincial ont revêtu la forme du protectionnisme. Si les actions fédérales ont été dans une certaine mesure conditionnées par des facteurs externes et par des règles internationales, on ne peut en dire autant de celles des provinces.

L'accession des provinces à la responsabilité en matière de développement industriel a fait naître chez elles le désir tout à fait compréhensible de s'occuper de politique commerciale. De plus, parmi les autres mesures provinciales qui touchent l'intégrité du marché commun canadien et du commerce international se trouve notamment la mainmise provinciale sur l'agriculture et le développement des ressources, mainmise qui, dans certains cas, a une influence parallèle au contrôle des exportations, aux offices provinciaux de commercialisation, aux politiques d'achat discriminatoires et aux politiques fiscales sélectives<sup>33</sup>. Les pouvoirs exclusifs accordés aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867* et comprenant notamment les droits d'imposition, et les droits liés aux terres, à la coupe de bois, aux mines et aux redevances peuvent être considérés comme une justification juridique de ces mesures provinciales. Depuis quelques années, les provinces sont devenues de plus en plus actives dans l'élaboration de politiques sur les ressources et sur l'industrie. En même temps, le gouvernement fédéral cherchait à mettre au point des mesures à l'échelon national dans ces domaines. Certaines mesures ont inévitablement fait double emploi, et on a pu remarquer des incohérences entre les approches fédérales et provinciales et aussi entre celles des gouvernements provinciaux. Il est, par conséquent, manifestement nécessaire que s'instaure une collaboration fédérale-provinciale au sein d'un cadre qui tienne compte de la responsabilité finale du gouvernement fédéral. Quelques exemples permettront d'illustrer le type de problème qu'il faut fréquemment régler.

Il y a quelques années à peine, les principaux fabricants automobiles américains ont réussi habilement à exploiter les rivalités fédérales-provinciales et américano-canadiennes pour obtenir des incitations importantes à l'investissement de la part des deux paliers de gouvernement. En opposant l'Ontario au Québec et au Michigan et le Michigan à l'Ontario et à l'Ohio, ils ont réussi à convaincre certains États américains et certaines provinces qu'il leur revenait de décider de l'emplace-

ment des usines. Le gouvernement fédéral s'est trouvé dans une situation où il ne pouvait pas gagner. S'il n'aidait pas l'Ontario ou le Québec à mettre au point un programme d'incitation assez consistant, la nouvelle usine serait construite au Michigan ou en Ohio. S'il aidait l'Ontario, le Québec s'insurgerait et, s'il aidait le Québec, il pourrait perdre des votes à Oshawa, à Windsor ou à St. Thomas. S'il aidait quelque province que ce soit, le gouvernement fédéral américain s'en plaindrait et pourrait instituer des procédures de compensation. De toute manière, les ressources financières étaient rares. Il était manifestement nécessaire d'instituer une collaboration fédérale-provinciale et d'avoir recours aux règles internationales pour éviter des problèmes politiques importants.

Le cas de Michelin et celui du fabricant de perles de verre de la Saskatchewan en matière de droits compensateurs qui ont été signalés auparavant constituent d'autres exemples de la manière dont la pratique des subventions provinciales a donné lieu à des obligations internationales pour le gouvernement fédéral. Le gouvernement américain imposait des droits compensateurs non seulement aux subventions fédérales au développement régional mais aussi aux différents programmes d'aide financière des provinces. Les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de la Saskatchewan étaient déçus du fait que le gouvernement fédéral ne pouvait pas dissuader le gouvernement américain d'imposer des droits compensateurs.

Au cours des négociations du Tokyo Round portant sur les tarifs douaniers, les distillateurs canadiens ont demandé à améliorer les conditions d'accès de leurs produits au marché américain et à celui de la CEE, et à changer en particulier le système d'évaluation discriminatoire américain du gallon de vin. Les États-Unis et la CEE ont affirmé que toute amélioration des conditions d'accès devrait se traduire par un meilleur accès de leurs produits au Canada, et par une réduction notamment des pratiques de prix préférentiels des régies des alcools provinciales. Ces deux conditions ont été négociées avec succès. Les États-Unis ont abandonné leur système d'évaluation du gallon de vin, et la CEE et les États-Unis ont abaissé les droits de douane sur les boissons alcoolisées. Le gouvernement canadien a en échange convaincu les gouvernements provinciaux de conclure des ententes aux termes desquelles ils réduiraient pendant un certain nombre d'années les dispositions préférentielles dans leur pratique en matière de prix.

Bien qu'on ait eu certaines difficultés au cours des dernières années à interpréter les engagements des provinces, et bien que le gouvernement fédéral ait dû agir comme intermédiaire entre les gouvernements provinciaux, les États-Unis et la CEE, ces ententes ont constitué un précédent parce que c'était la première fois qu'une question du ressort des provinces réussissait à être négociée de façon multilatérale. La portée des négociations à venir est importante. Le fait que le Canada offre un marché d'achats provinciaux de quelque quarante milliards de dollars par an serait

un facteur d'accroissement considérable de son pouvoir de négociation lors de toute discussion portant sur les achats gouvernementaux.

Le Tokyo Round a constitué pour la collaboration fédérale-provinciale une étape importante de la participation du Canada au régime commercial international. Outre la négociation des pratiques de prix par les provinces en matière de boissons alcoolisées, les négociations du Tokyo Round ont aussi pris la forme de consultations poussées et officielles entre les deux paliers de gouvernement sur les objectifs du Canada dans la négociation. Un certain nombre de gouvernements provinciaux ont maintenant à leur service des fonctionnaires capables de traiter des questions de commerce international. Au cours des années 1970, un certain nombre d'entre eux ont aussi établi des délégations étrangères pour promouvoir les exportations provinciales, offrir des renseignements sur les principaux développements aux États-Unis, dans la CEE et au Japon, et pour agir comme organismes de liaison avec les gouvernements étrangers, ce qui, dans une certaine mesure, usurpe les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de commerce international et d'affaires étrangères.

On est donc arrivé à un stade où la participation provinciale aux questions visées par le système commercial international ne peut plus être laissée de côté. Les gouvernements provinciaux veulent participer, et en fait, ils demandent à intervenir dans la formulation de la politique fédérale qui touche leurs intérêts. Le gouvernement fédéral a été réticent à encourager une trop grande participation, mais des premiers pas hésitants ont été faits. Une première rencontre fédérale-provinciale des ministres du Commerce a eu lieu le 21 juin 1982. Bien d'autres rencontres du même type ont eu lieu depuis en vue d'étudier conjointement les principales questions intéressant les provinces, notamment les relations commerciales, les objectifs de négociation et les principaux développements aux États-Unis et sur les marchés d'outre-mer. Un mécanisme a été institué au niveau officiel pour échanger des renseignements et coordonner les positions. L'étude de la politique commerciale de 1982-1983 s'est faite par le biais de grandes consultations fédérales-provinciales, et les provinces ont présenté conjointement un document détaillé sur leurs positions qui a eu une incidence sur l'analyse et les conclusions du document fédéral. À l'avenir, la coopération étroite sera sans doute une dimension de plus en plus importante dans l'élaboration de la politique fédérale.

Bien que dans certains cas, et pour différentes raisons, il puisse être à la fois souhaitable et prudent de rechercher un consensus avec les gouvernements provinciaux sur des questions commerciales particulières, il existe généralement des risques et des inconvénients à rechercher ce consensus. Par exemple, le consensus établi sur une question particulière pourrait être différent d'une position fondée sur une évaluation distincte de l'intérêt canadien global au niveau fédéral. Autre point

important par ailleurs : toute exigence de consensus préalable tendrait à affaiblir la responsabilité et l'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral en matière de politique commerciale. L'existence d'un processus de décision interne fondé sur un consensus entre le fédéral et les gouvernements provinciaux en matière de relations commerciales internationales constituerait une sorte d'invitation aux gouvernements étrangers ainsi qu'aux groupements d'intérêt du secteur privé à influencer directement les points de vue des gouvernements provinciaux, au détriment de l'intérêt national. Même si l'autorité du gouvernement fédéral est maintenue en dernière analyse, tout processus fondé sur un consensus tendrait à restreindre l'exercice de cette autorité. Il convient, par conséquent, de souligner que le gouvernement fédéral est beaucoup plus qu'un honnête intermédiaire car il est l'arbitre en dernier ressort de la politique commerciale canadienne et le seul acteur capable de négocier des accords internationaux, même lorsque les résultats d'une telle négociation doivent être formulés par une loi provinciale.

Une autre dimension à envisager est celle de la responsabilité. Si les provinces veulent augmenter leur participation au palier fédéral dans le système commercial international, il leur faudra démontrer une plus grande volonté d'accepter des obligations et de faire des concessions. Le respect de leur engagement en matière de prix de boissons alcoolisées ne convaincra probablement pas les États-Unis et la CEE de la valeur de leur engagement relativement aux achats gouvernementaux. Leur désir d'ouvrir des délégations à l'étranger a soulevé des préoccupations dans certaines capitales étrangères, notamment celle de la représentativité des interlocuteurs canadiens. Il y a largement place à une politique mesquine qui peut être très destructrice. Bien qu'il ne soit pas difficile de voir pourquoi les provinces ont intérêt à participer à l'élaboration de la politique commerciale fédérale, toute association efficace commande que la communication de renseignements, la participation et la collaboration soient réciproques et que la responsabilité ultime de la conduite des relations commerciales étrangères du Canada appartienne au gouvernement fédéral.

Les régions canadiennes sont vulnérables à l'économie internationale tout comme l'est l'économie nationale. Les provinces sont individuellement plus vulnérables du fait de leur degré plus élevé de spécialisation régionale, comme la dépendance de la Colombie-Britannique vis-à-vis de l'industrie forestière. La différence réside dans le fait que les provinces peuvent avoir des intérêts différents, et à cause de ressources naturelles différentes et d'un développement industriel inégal, ces intérêts peuvent souvent entrer en conflit. Cependant, en général, les provinces ont jusqu'à présent reconnu qu'elles devaient agir de façon collective par l'intermédiaire du gouvernement fédéral de façon à accroître le pouvoir de négociation du Canada au niveau international. De cette manière, la vulnérabilité du Canada en fonction de l'économie

internationale et les pressions inhérentes aux relations bilatérales et multilatérales du Canada peuvent servir à cimenter l'unité canadienne, et au plan pratique, à assurer le maintien du dialogue fédéral-provincial sur les questions de commerce international.

### *Les contraintes et les avantages*

Le présent chapitre fait surtout état des contraintes imposées dans l'élaboration de la politique canadienne par les obligations assumées dans le système international. Il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau. C'est la question des contraintes qui se pose le plus fréquemment lorsqu'on étudie et met en oeuvre différents programmes et mesures. Il s'agit d'un thème prédominant dans la formulation de mesures au jour le jour. Malheureusement cependant, l'accent mis sur l'aspect du système négatif international donne l'impression que les avantages sont peu nombreux et sont surtout liés au concept assez nébuleux du maintien de l'intégrité du système. En fait, les avantages sont beaucoup plus précis et réels.

La politique commerciale et économique est surtout une question d'investissements. Les gouvernements cherchent à améliorer l'accès aux marchés étrangers, à protéger leurs propres marchés ou à créer des conditions économiques favorables en vue d'influencer des décisions d'investissement futur. L'atmosphère propice aux décisions de cet ordre repose sur la stabilité, la prévisibilité et l'ouverture. Le système international garantit que les différents acteurs sont soumis aux mêmes contraintes, et que par conséquent, les commerçants canadiens peuvent compter sur un accès aux marchés étrangers. On a pu obtenir un tel accès sur des marchés beaucoup plus grands que celui du Canada grâce à un processus de négociations multilatérales qui aurait été difficile ou impossible à réaliser par des négociations bilatérales. Pratiquement tous les tarifs industriels des pays industriels sont maintenant fixés à des niveaux où ils ne peuvent plus être considérés, à quelques exceptions près, comme des obstacles majeurs au commerce. Qui plus est, ils sont fixés au sein d'un système conçu pour empêcher les pays d'augmenter les tarifs, sauf dans des circonstances inhabituelles ou sous réserve de conditions acceptées. Les mesures non tarifaires qui peuvent nuire aux commerçants, comme les droits de douane artificiellement élevés ou les droits antidumping ou de compensation, les barrières techniques, les exigences de marque, les restrictions quantitatives, les pratiques d'achats nationalistes, et les octrois de permis à l'importation, sont de plus en plus régies par des règles bien établies et stables qui s'appuient sur un système raisonnablement efficace de règlement des litiges.

Cependant, l'avantage d'avoir un accès sûr aux marchés ne vaut que ce que valent les pratiques des partenaires commerciaux du Canada. Le Canada a semblé depuis les dernières années être le seul pays à prendre



les règles au sérieux. C'est ce qu'on appelle avoir une mentalité de « boy-scout ». Si tel était le cas, ce serait alors déplorable. Cette perception n'est cependant pas propre au Canada. Les fonctionnaires s'occupant de commerce aux États-Unis, en Europe, en Australie et ailleurs soulignent que leurs commerçants et leurs hommes politiques font entendre les mêmes récriminations. Sans aucun doute, pendant une période de forte pression protectionniste, on fait beaucoup plus appel au protectionnisme, ce qui conduit souvent à des mesures incompatibles avec les règles internationales.

Les antécédents du Canada à cet égard ne sont probablement ni meilleurs ni pires que ceux de ses principaux partenaires commerciaux. Les tarifs douaniers canadiens demeurent relativement plus élevés que ceux des autres pays de l'OCDE, et le Canada a fait tout autant usage de mesures de sauvegarde, en particulier pour le textile et le vêtement, que ses partenaires commerciaux. Les systèmes canadiens d'évaluation et de nomenclature tarifaire ont depuis longtemps fourni aux producteurs canadiens une marge supplémentaire de protection. Les instruments de protection d'urgence du Canada ont été actualisés de façon à devenir aussi efficaces que ceux qui sont offerts aux producteurs aux États-Unis et dans la CEE. La pratique des subventions est très répandue au Canada. Bien que ces mesures ne soient pas en elles-mêmes en désaccord avec les règles, elles peuvent être utilisées pour désavantager les importateurs et refuser un accès à d'autres qui pourraient peut-être souhaiter l'avoir. En général, on ne peut pas dire du marché canadien qu'il est plus ouvert que les autres. Que cela soit vrai ou non, l'idée selon laquelle le Canada serait le seul membre du club à respecter ses obligations s'est avérée une justification pratique pour faire usage de mesures protectionnistes. Le fait que chaque pays se croit irréprochable a, dans une certaine mesure, nui au consensus qui soutenait le système commercial libéral. Il s'agit cependant d'une protection qui ne peut être modifiée par des tiers mais à l'intérieur du pays lui-même.

Le droit international diffère fondamentalement du droit de chaque pays. Dans le droit propre à chaque pays, il existe une autorité indépendante pour maintenir le règne de la légalité, trouver et punir les contrevenants, et intervenir dans les litiges. En droit international, l'application du droit est surtout une question d'initiative personnelle et de discipline individuelle. C'est un système de droits et d'obligations qui se renforcent mutuellement et sont conçus pour fournir des avantages équilibrés à tous les participants. Il est fondé sur le concept de la réciprocité, qu'elle soit conditionnelle ou inconditionnelle. Par conséquent, si l'on ne fait pas valoir ses droits, on cesse de maintenir ses obligations. La participation du Canada au système l'oblige donc non seulement à observer ses obligations mais aussi à faire vigoureusement valoir ses droits. Quelques exemples permettront d'illustrer l'importance de cette approche à deux volets.

Au cours des quelques dernières années, le Canada a invoqué les articles de l'Accord général impliquant les États-Unis, le Japon et la CEE afin de préserver l'accès aux marchés du thon, des assemblages de ressorts pour les transmissions automatiques, du cuir et du boeuf de haute qualité ainsi que du papier journal. Dans ces cinq cas, les États-Unis, la CEE ou le Japon avaient pris des mesures en violation des droits du Canada, ou avaient omis d'en prendre. Les cinq cas ont été soumis à des groupes d'examineurs; dans trois cas, ceux-ci sont parvenus à des conclusions favorables aux intérêts canadiens; un cas a été réglé avant que le groupe ne remette son rapport officiel. Le cinquième cas n'a pas été réglé en faveur du Canada. De même, le Canada a récemment retiré des concessions faites aux États-Unis en représailles contre le défaut de ce pays de le dédommager pour avoir restreint les importations d'aciers spéciaux canadiens en vertu d'un contingent imposé aux exportations japonaises et européennes.

Les partenaires commerciaux du Canada ont aussi exercé leurs droits à l'égard de mesures canadiennes jugées incompatibles avec les obligations du Canada en vertu du GATT. La CEE et les États-Unis ont réclamé avec succès un dédommagement pour les mesures de sauvegarde canadiennes. La CEE a intenté des procédures de règlement de litiges lorsque le Canada a exercé des représailles contre elle parce que celle-ci n'avait pas amélioré l'accès sur ses marchés au zinc et au plomb dans le cadre d'un règlement avec le Canada, à la suite de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté économique européenne. Les États-Unis se sont adressés au GATT à propos de procédures de l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Dans les deux cas, la pratique canadienne a été partiellement justifiée et partiellement jugée contraire aux engagements aux termes de l'Accord général. On aurait difficilement pu arriver à de telles conclusions dans le cadre d'une relation bilatérale.

Cependant, le Canada n'a pas toujours fait valoir ses droits aux termes de l'Accord général. Pendant des années, il n'a jamais exercé ses droits en vertu de l'article XIX quand d'autres pays prenaient des mesures de sauvegarde d'urgence qui nuisaient aux exportations canadiennes. Le Canada n'a pas, par exemple, protégé son accès au marché américain de l'uranium, du plomb et du zinc lorsque les États-Unis ont imposé des restrictions qui étaient en violation de leurs obligations. De même, le Canada n'a pas fait valoir ses droits avec vigueur pour protéger l'accès de ses pêches à la CEE, ce qui a laissé libre cours aux préférences de la CEE en faveur de la Norvège et de son système de prix minimums.

Le prix payé par le Canada pour n'avoir pas fait valoir ses droits de façon cohérente et expéditive, tant aux termes du GATT qu'à ceux de tout autre engagement bilatéral ou multilatéral, est mis en évidence par deux considérations :

- les hommes d'affaires canadiens concluent que le gouvernement ne leur garantira pas l'accès, ou ne peut le leur garantir, ce qui tend chez certaines sociétés à militer en faveur de l'implantation de nouvelles usines de production dans un marché plus important et chez d'autres, à augmenter la pression sur le gouvernement pour le faire déroger à ses obligations et accroître la protection, ou subventionner les importations;
- les autres pays concluent qu'ils peuvent adopter des mesures de nature à réduire les droits du Canada et à limiter les exportations canadiennes impunément.

Les arguments fréquemment invoqués à l'encontre des droits du Canada aux termes des accords commerciaux procèdent du désir de maintenir de bonnes relations, ou d'éviter de mettre en danger une transaction en cours, ou encore d'éviter que les mesures prises par un pays, une fois qu'on en a payé le prix, demeurent de façon indéfinie. Ces arguments vont à l'encontre de l'un des motifs d'adhésion du Canada à un système multilatéral. Ce système réduit la disparité de pouvoir entre le Canada et ses partenaires commerciaux, et il permet au Canada, en vertu d'un système de règles, d'influer sur les politiques et les pratiques d'organismes beaucoup plus grands. Il est difficile de dire que le Canada est avantagé s'il s'abstient de faire valoir ses droits. En fait, cette attitude a accentué la désaffection du Canada pour un système commercial libéral solide.

Le règlement multilatéral des conflits permet aux deux parties de trouver des alliés qui adhèrent aux principes généraux en cause, ce qui n'est pas possible dans un arbitrage bilatéral. Le gouvernement américain a porté sa cause devant le GATT, par exemple, pour la question des contingents d'oeufs établis par suite de la création de l'Office canadien de commercialisation des oeufs. Le GATT a établi un comité chargé d'examiner la question auquel le Canada et les États-Unis ont participé, et ce comité a admis que le Canada avait le droit d'établir un contingent aux termes de l'article XI; les États-Unis ont obtenu un accroissement des contingents.

C'est une évidence de dire que la liberté suppose une structure. Sans l'existence d'un cadre pour définir les règles, il n'y a pas de règles, et sans règles, on aboutit à l'anarchie. En relations internationales, l'anarchie correspond à des relations de pouvoir où seul le consentement mutuel tient lieu de loi. Une grande puissance a habituellement les moyens de convaincre une puissance moins importante qu'il est dans son intérêt d'accéder à ses demandes. Dans un tel système, personne n'a à rendre de comptes, ce qui ne serait pas à l'avantage du Canada. Dans les deux prochains chapitres, nous verrons comment la diminution du soutien en faveur de la légalité multilatérale a nui aux intérêts canadiens, soit en permettant des mesures qui ont touché les exportateurs canadiens, soit en permettant au Canada d'éviter de s'adapter.



# Le cas des mesures de sauvegarde

Celui qui gagne le fait au détriment des autres.

Les dupes qui prônent toujours le respect des règles n'ont pas leur place dans ce jeu.

(Bertie Ramsbottom dans *Anyone for Tennis?*)

Dans la politique commerciale économique, les choix les plus difficiles à faire correspondent souvent à des décisions d'accorder un redressement ou un répit à l'encontre des importations à des industries qui assiègent le gouvernement de leurs pressions et ne sont pas concurrentielles. Il est particulièrement difficile d'exprimer de tels jugements en période de récession. Les mesures de sauvegarde visant à restreindre les importations concurrentielles imposent souvent un prix très lourd aux consommateurs comme aux producteurs. Les consommateurs paient des prix anormalement élevés et les producteurs, bien qu'ils soient attirés par des palliatifs à court terme, peuvent seulement retarder une adaptation nécessaire et un déplacement des priorités et des investissements. Cependant, les pressions provenant des producteurs sont souvent si convaincantes qu'elles permettent de surmonter les facteurs économiques avec une aise relative. Les gouvernements ont, par conséquent, conclu des engagements internationaux pour donner un cadre de règles afin de compenser les pressions convaincantes d'intérêts sectoriels étroits. Le présent chapitre vise à décrire de façon plus détaillée la nature de ces obligations, leur évolution probable à l'avenir et leur incidence sur le programme de développement économique du Canada.

Dans le contexte de la politique commerciale, on entend par mesures de sauvegarde, les mesures de protection particulières que les gouvernements peuvent appliquer dans certaines circonstances pour régulariser le commerce entre différents pays ou pour intervenir quand il est par

ailleurs interdit de le faire par des concessions impératives ou par des règles internationales. Parmi ces mesures, on trouve une grande variété d'instruments, notamment ceux qui permettent de préserver l'équilibre de la balance des paiements, des intérêts de sécurité essentiels, et la santé et la sécurité ainsi que des tarifs douaniers particuliers pour compenser le dumping ou les subventions (ce que l'on appelle les mesures déloyales de commerce). Aux fins du présent chapitre, on entend par ce terme les mesures de sauvegarde d'*urgence* pouvant être prises pour offrir une protection à court terme aux producteurs nationaux qui doivent s'adapter à des circonstances changeantes et imprévisibles (mais à l'exclusion de ce que l'on appelle les pratiques déloyales de commerce), ce qui les met dans l'incapacité temporaire de faire la concurrence aux importations. De telles mesures limitent en effet les importations justes mais politiquement intolérables. Elles visent à offrir un répit à court terme au cours duquel les producteurs peuvent s'adapter au point de pouvoir à nouveau faire face à la concurrence internationale dans un cadre de règles commerciales normales. La capacité qu'ont les gouvernements de prendre de telles mesures est essentielle pour obtenir un soutien en faveur des règles multilatérales visant à libéraliser les conditions du commerce mondial.

### *Les règles multilatérales*

Les règles multilatérales fondamentales qui régissent le recours aux mesures de sauvegarde sont énoncées à l'article XIX de l'Accord général. Elles ont été proposées par les États-Unis au cours des négociations de 1946–1948, et il s'agit d'une adaptation directe de la clause dérogatoire qui figurait dans l'accord commercial entre les États-Unis et le Mexique de 1942<sup>34</sup>.

L'article XIX prévoit que des parties contractantes peuvent, dans des circonstances critiques, imposer des barrières à l'importation pour préserver les producteurs du pays pendant une certaine période et de façon non discriminatoire. Afin d'empêcher les abus, il prévoit les cas, limite les types de mesures qui peuvent être prises et leur durée, et ce qui est plus important, spécifie que les parties contractantes intéressées devront se consulter. Si, à la suite de telles consultations, elles n'ont pas pu s'entendre sur les besoins, la nature et la portée de la mesure, celles qui sont touchées peuvent avoir recours à des mesures compensatoires. Celles-ci peuvent alors faire l'objet de la désapprobation des parties contractantes agissant collectivement. Lors de telles consultations, il est envisagé que la partie contractante qui prend la mesure peut démontrer que le produit en cause est importé en quantités accrues, que les importations accrues sont le résultat de circonstances imprévisibles et d'obligations aux termes du GATT, et que les importations entrent dans le pays en nombre et dans des circonstances de nature à causer ou à

menacer de causer un préjudice grave aux producteurs indigènes de ces mêmes produits ou de produits similaires.

Les mesures particulières de l'article XIX ont pris différentes formes, notamment celle de l'augmentation des tarifs fixés, de l'imposition de restrictions quantitatives, de surtaxes, de valeurs minimums en termes de droits de douane et de contingents tarifés. Les mesures doivent être prises sur une base non discriminatoire (voir plus loin). Elles ne doivent pas être plus restrictives qu'il ne faut pour remédier au préjudice, et elles ne doivent rester en vigueur que tant qu'il est nécessaire de réparer le préjudice et d'empêcher qu'il ne se reproduise. L'imposition de consultations a été particulièrement utile dans la mise en application de ces règles. Bien que les mesures de représailles aient été peu fréquentes, de nombreuses consultations n'ont été conclues qu'après que la partie ayant pris ces mesures eut offert un dédommagement convenable pour que les concessions redeviennent équilibrées. Les consultations devraient normalement avoir lieu avant la mise en application de la mesure, mais de façon pratique elles ont lieu habituellement immédiatement après et jusqu'à ce qu'un règlement mutuellement satisfaisant ait été conclu, c'est-à-dire souvent un dédommagement, une modification de la mesure ou des ententes sur sa durée.

### *La sélectivité des mesures et le bouleversement du marché*

Dès le départ, l'aspect le plus difficile de l'article XIX s'est avéré être le besoin d'appliquer des mesures de façon globale. Bien que cela ne soit pas explicitement stipulé dans le texte, le contexte historique de la rédaction de l'article XIX montre bien que ces mesures ne devaient pas être sélectives. En effet, on a particulièrement rejeté les efforts visant à leur donner un caractère sélectif en les limitant aux produits du ou des pays fournisseurs qui causent le préjudice.

La question de la sélectivité s'est tout d'abord posée de façon cruciale dans le cadre de l'accession du Japon au GATT lorsque différentes suggestions ont été faites pour inclure de nouvelles dispositions qui protégeraient les parties contractantes contre tout préjudice causé par les prétendues exportations bon marché de ce pays. Celui-ci est devenu membre du GATT en 1955 sans que de nouvelles dispositions générales n'aient été introduites. Cependant, les parties contractantes individuelles ont invoqué l'article XXXV et le Protocole d'application provisoire pour justifier la discrimination à l'encontre des exportations japonaises<sup>35</sup>. D'autres ont pris des mesures sélectives sans justification ou sont parvenues à une entente avec le Japon lorsque ce pays a accepté de limiter ses exportations.

Parmi les nombreuses exportations bon marché du Japon qui ont le plus gêné les parties contractantes, les tissus de coton ont tenu une place de choix. Conséquemment, différents contingents préférentiels ont été

instaurés pour éviter aux producteurs des autres parties contractantes de souffrir de la concurrence de leurs homologues japonais. On présentait habituellement ces produits comme jouissant d'un avantage injuste du fait que le Japon bénéficiait d'une main-d'oeuvre bon marché et bouleversait ainsi le marché. Ce nouveau concept de déséquilibre du marché contenait censément les éléments suivants :

- la menace de l'augmentation des importations de sources particulières;
- la menace d'importations à des prix nettement inférieurs aux prix du marché;
- une différence de prix qui n'était pas causée par le dumping ou les subventions;
- la menace d'un préjudice grave à l'encontre des producteurs nationaux.

Ce concept de dérèglement du marché dépassait donc les circonstances que prévoyait l'article XIX. Tout recours à l'article XIX à l'avenir pour empêcher le dérèglement du marché pourrait ainsi modifier l'équilibre des concessions du GATT. Les questions de dérèglement du marché et de discrimination auraient une importance de plus en plus grande au fur et à mesure de l'accroissement des importations en provenance de pays nouvellement industrialisés.

### *Les règles particulières au commerce des textiles*

Les États-Unis ont cherché une solution de rechange pour régler cette question parce qu'ils avaient du mal à insérer le concept de bouleversement du marché dans l'Accord général, et qu'ils étaient en même temps gênés par l'afflux des tissus de coton bon marché en provenance du Japon et d'autres sources semblables. À la fin des années 1950, des contingents sélectifs et tout à fait illégaux sur les produits textiles en coton étaient devenus très courants. Les États-Unis ont, par conséquent, proposé la négociation d'un accord séparé qui soit annexé à l'Accord général et sanctionne les contingents préférentiels sur les produits en coton mais dans une série de règles acceptées. Les règles particulières au commerce des textiles étaient aussi un élément important de la mise au point par le président Kennedy d'une stratégie pour les États-Unis lors des négociations commerciales qui devaient porter son nom. Il en est résulté l'accord à court terme concernant le commerce international des textiles de coton en 1961 suivi de l'accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton de 1962.

Bien qu'il ait été largement critiqué parce qu'il semblait rétrograde, l'accord à long terme témoignait de la nature pragmatique du GATT. Un problème difficile avait surgi, et s'il n'avait pas été réglé, il aurait sapé la crédibilité du GATT en tant qu'instrument efficace de stabilité, d'ordre et

de durée des relations commerciales internationales. En même temps, de nombreuses parties contractantes ne pouvaient pas, pour des raisons socio-politiques, permettre à leur industrie textile de coton d'être éliminée par le biais de la concurrence des importations. Les deux accords, à court terme et à long terme, assuraient le retour à l'ordre et le respect de la légalité dans ce domaine mais limitaient à un certain secteur l'application de nouvelles mesures de sauvegarde moins onéreuses. Cependant, qu'ils aient été conçus pour des raisons de nature pragmatique ou non, un dangereux précédent avait été posé. Les parties contractantes ont convenu qu'elles étaient prêtes à légitimer les mesures visant à éviter des problèmes d'adaptation difficile.

L'Accord à long terme est entré en vigueur pour cinq ans le 1<sup>er</sup> octobre 1962, et il a été prolongé deux fois de trois ans. Au cours de cette période, des problèmes identiques se sont posés pour d'autres produits textiles faits de laine et de fibres artificielles exportés par un nombre croissant de fournisseurs fabriquant à bon marché. En conséquence, en 1973, l'accord à long terme a été renégocié de nouveau de façon étendue, et il est devenu l'Arrangement concernant le commerce international des textiles, ou Arrangement multifibres. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984, et il a été prolongé pour une durée de quatre ans en 1977 et en 1981 pour une autre durée de quatre ans et sept mois jusqu'au 31 juillet 1986.

L'Arrangement multifibres existe donc parce que les dispositions de l'article XIX ne se sont pas révélées suffisamment adaptables de façon pratique aux circonstances qui caractérisent la production et le commerce dans le textile et le vêtement, notamment dans des circonstances politiques particulières. Les frais de production de produits semblables diffèrent largement entre les pays industriels et les pays en voie de développement, et il peut se produire très vite des changements d'un type de produit à un autre ainsi que des changements dans les modèles de distribution sur le marché international. La production menacée par les importations à bon marché est souvent celle des régions défavorisées et touchées par la politique des pays industriels, et elle fait intervenir une main-d'oeuvre peu spécialisée et dont les possibilités d'emploi dans d'autres secteurs sont limitées.

L'Arrangement multifibres, qui a été mis au point conjointement par les producteurs et les consommateurs, permet la restriction du commerce sur une base préférentielle par des accords de restrictions des importations négociés de façon bilatérale. Il garantit aux pays exportateurs un accès minimum, avec une croissance d'année en année, à des marchés d'une grande importance économique. Au lieu d'un dédommagement, il prévoit que les pays exportateurs bénéficient du contrôle des exportations dont ils retirent un loyer économique. En bref, il offre un cadre de règles internationales particulières qui sont autrement en conflit avec les règles du GATT et au sein desquelles ils peuvent gérer l'un des secteurs les plus difficiles sur le plan politique du commerce international.



## *Le recours aux mesures de sauvegarde de l'article XIX*

Au cours des quarante années ou presque de son existence, le GATT a usé d'un recours officiel relativement limité à l'article XIX, soit quelque cent quinze fois jusqu'à la fin de 1984, les États-Unis, le Canada et l'Australie en représentant environ les deux tiers. Au tout début, les mesures aux termes de l'article XIX comprenaient habituellement une augmentation des tarifs douaniers, et elles étaient souvent prises avant la renégociation des tarifs fixés en vertu des procédures prévues à l'article XXVIII, lequel rétablissait alors l'équilibre des concessions. Depuis le début des années 1960, la tendance a été en faveur de restrictions quantitatives, ce qui était en soi une indication du déclin progressif des tarifs en général en tant qu'instrument de protection. La plupart des mesures ont duré peu de temps, certaines aussi peu que quelques semaines. Cependant, quelques mesures ont été établies pour des durées assez longues, notamment une exigence de l'Allemagne pour l'octroi de permis d'importation de charbon qui était en vigueur depuis 1958. Un certain nombre de mesures américaines ont été en vigueur pendant douze ans (une augmentation des droits de douane sur le verre de 1962 à 1974 et sur les tapis, de 1962 à 1973, ainsi que le contingentement du plomb et du zinc de 1958 à 1965). Dans un certain nombre de cas, l'accord avec les parties intéressées imposait un dédommagement (moins de vingt cas ont été signalés, mais on sait couramment que la compensation a été versée dans d'autres cas sans être signalée, notamment dans certaines affaires canadiennes) ou quelque modification de la mesure originale, ou encore la suspension de concessions substantiellement équivalentes (seulement quelque six cas sont signalés car la menace de représailles conduit souvent à des offres de dédommagement satisfaisantes).

## *Les mesures de sauvegarde en dehors de l'article XIX*

La description qui précède laisse supposer que l'on recourt relativement peu souvent à des mesures de sauvegarde dans le cadre du GATT, c'est-à-dire en moyenne seulement trois fois par an. Une telle conclusion, bien qu'elle soit correcte sur le plan des faits, est fautive. Comme on l'a noté auparavant, le recours assez courant à des mesures de sauvegarde dans le secteur du textile, en dehors des termes de l'article XIX, a conduit à l'établissement d'un accord distinct doté d'obligations moins onéreuses qui étaient sans doute plus faciles à respecter pour les parties contractantes. Qui plus est, de nombreux pays européens ont eu recours aux dispositions de l'article XXXV ainsi qu'au Protocole d'application provisoire pour maintenir des restrictions quantitatives sélectives, surtout à l'encontre des importations en provenance du Japon, pendant une période assez longue, et ainsi protéger les producteurs nationaux contre les fournisseurs plus concurrentiels.

La plupart de ces dispositions ont été abandonnées. De plus, les pays en voie de développement peuvent se servir des dispositions de l'article XII et XIII pour offrir une protection étendue à leurs industries nationales en vertu de mesures d'importation restrictives assez larges conçues pour sauvegarder l'équilibre de leur balance des paiements et leur développement économique. En conséquence, les pays en voie de développement ont rarement invoqué l'article XIX (seulement trois cas ont été signalés : le Nigeria, le Pérou et Israël). Enfin, les gouvernements ont eu recours à des mesures qui sont tout à fait en dehors du cadre du GATT. Ces dernières comportent notamment la gamme des mesures adoptées pour le secteur du textile au cours des années 1950, et encore à la fin des années 1960 et au début des années 1970, comprises ensuite par les différents accords en matière de textile ainsi qu'une gamme de mesures semblables présentées plus récemment et appliquées à une plus vaste gamme de produits. Parmi celles-ci figurent les accords de restriction des importations volontaires, comme on les appelle, ainsi que les accords de commercialisation régulière comme ceux que le Japon a conclus pour ses exportations d'automobiles.

Au cours des quelques dernières années, l'incapacité des principales parties contractantes à l'Accord général de traiter de façon adéquate deux séries de problèmes engendrés par les règles existantes a été, pour certains, le signe que l'article XIX n'offrait peut-être plus un cadre approprié aux mesures de sauvegarde. La première série tient à des problèmes de structure dans les principales industries nationales, ce qui conduit à des pressions en faveur des mesures de protection. La deuxième série est causée par des périodes assez longues de croissance économique lente, ce qui donne aussi lieu à des pressions protectionnistes. Il ne s'agit pas, dans un cas comme dans l'autre, de circonstances que l'on puisse considérer comme temporaires ni comme résultant de facteurs imprévisibles ou d'une augmentation des importations à la suite de concessions faites dans le cadre de l'Accord général. Le recours à des mesures de sauvegarde dans ces cas-là va donc au-delà des circonstances envisagées par les auteurs de l'article XIX, que ces mesures soient prévues par l'article ou non.

Cependant, le besoin de prendre des mesures peut être convaincant, si ce n'est en termes économiques, du moins en termes socio-politiques. Ce fut le cas pendant plusieurs décennies pour le secteur des textiles et du vêtement. L'agriculture a toujours été considérée comme un cas particulier. Dans de nombreux pays au cours des dernières années, les pressions des importations concurrentielles dans l'industrie de l'acier, dans les chantiers navals, dans l'industrie de la chaussure et dans l'industrie automobile ont été assez fortes et les gouvernements ont répondu par une série de mesures dont bon nombre n'étaient pas régies par l'Accord général. Il s'agit là d'un phénomène assez répandu qui, à son tour, a fait douter de la valeur de l'Accord général pour préserver

l'ordre dans les relations commerciales internationales. Bien qu'individuellement, les parties contractantes à l'Accord général aient continué à prendre des mesures de sauvegarde jugées politiquement nécessaires (qu'elles soient justifiées par les dispositions de l'Accord ou non), elles ont recherché collectivement, depuis près d'une décennie, un meilleur ensemble de règles pour régir une gamme plus étendue de situations et de mesures de sauvegarde.

Dans cette recherche d'une base plus appropriée aux mesures de sauvegarde, elles n'ont pas estimé que les différents accords sur les textiles étaient adaptés à d'autres secteurs. Bien qu'il soit considéré comme nécessaire à la gestion du commerce du textile, l'Arrangement multifibres est considéré comme un instrument régressif qui a institutionnalisé et sanctionné un protectionnisme généralisé. Au lieu d'aider l'adaptation des industries à la situation internationale, il l'a retardé et figé les relations commerciales. La nature néfaste de ces accords est très bien démontrée par le fait que chaque instrument successif a été plus restrictif que son prédécesseur, en réponse à des pressions continues de la part des industries du textile et du vêtement dans les pays industriels en faveur d'un protectionnisme accru, du fait de la nature assez fluctuante du commerce et de l'incapacité de s'adapter à des circonstances en évolution. Les États-Unis, la CEE, le Canada et les pays scandinaves ont maintenant conclu des accords bilatéraux généraux qui couvrent pratiquement toutes les importations de produits textiles et de vêtements en provenance des pays en voie de développement et des pays socialistes. Les gouvernements de l'OCDE ont jusqu'à présent résisté aux pressions des autres secteurs industriels sévèrement touchés par la concurrence des importations pour faire adopter des régimes d'importation identiques qui soient justifiés par un même accord cadre.

### *Le préjudice, l'adaptation et le protectionnisme*

Pendant près de quarante ans de libéralisation du commerce régi par l'Accord général (par la réduction des droits de douane et la surveillance des barrières non tarifaires), le principal objectif a été d'encourager une affectation des ressources plus efficace dans l'ensemble du monde et de mettre de l'ordre dans les relations commerciales internationales. Le système reposait sur l'hypothèse que le marché était le meilleur moyen de distribuer les ressources et que les diverses mesures qui empêchaient le mécanisme du marché de fonctionner devaient être réduites, mais tout cela au sein d'un système organisé. La réintroduction des barrières douanières, même temporaires, pouvait par conséquent conduire à une mauvaise affectation des ressources. Cependant, le droit de prolonger les mesures de sauvegarde temporaires a toujours été considéré comme un élément indispensable à l'adoption progressive d'une politique commerciale généralement libérale.

Afin de garantir que la protection d'urgence ne se traduise pas progressivement par un protectionnisme permanent et nuisible, de ce fait, à la continuation des mesures commerciales de libéralisation, deux conditions ont été ajoutées au système de sauvegarde : tout d'abord, la protection d'urgence ne doit être accordée aux producteurs que s'ils sont *gravement* lésés par les importations qui ont augmenté soudainement du fait d'une nouvelle concession; deuxièmement, la protection ne doit être accordée que de façon *temporaire*, c'est-à-dire le temps qu'il faut pour s'adapter au changement de conjoncture. Au cours des quelques dernières années, ces principes ont subi une érosion importante. Le renforcement relativement récent du protectionnisme s'est caractérisé par une très large interprétation du concept de préjudice grave et par un défaut d'adaptation.

La résistance au changement a toujours été l'un des facteurs sous-jacents au protectionnisme. Il s'agit d'un phénomène familier. Une industrie, à la suite d'investissements inadéquats dans de nouveaux produits ou procédés, voit sa croissance de productivité et sa situation sur le marché menacées par des importations plus concurrentielles ou par des concurrents plus avancés sur le plan technologique. Comme sa part du marché diminue, l'industrie nationale est amenée à baisser ses prix, les profits diminuent et les investissements voulus sont retardés. Ce retard contribue à accentuer la baisse de la productivité et du caractère concurrentiel des produits.

Afin de mettre un terme à la spirale du déclin, l'industrie demande de l'aide contre les importations et organise une campagne soutenue auprès du pouvoir politique pour convaincre ses alliés au sein du gouvernement que sa survie est essentielle au bien-être national et que des importations injustes la mettraient en faillite. Ses porte-parole ne sont pas intéressés par les points de droit ou les obligations internationales, ni par une meilleure division du travail ou l'affectation des ressources sur le plan international. Ils savent qu'avant l'abaissement des barrières à l'importation, ils avaient la vie plus facile et faisaient plus de profits. Ils cherchent donc, par conséquent, un redressement contre les importations pour sortir de ce dilemme et non pas un répit temporaire au cours duquel ils pourraient s'adapter aux nouvelles tendances de la concurrence. Si leur campagne d'influence est assez soutenue, les importations, bien qu'elles ne soient pas considérées comme injustes, c'est-à-dire qu'elles ne soient pas le fruit du dumping ou de subventions, sont jugées comme la source d'un préjudice grave<sup>36</sup>.

Par conséquent, l'industrie a droit à un redressement temporaire contre les importations et se le voit accorder. En réponse à cette mesure, l'industrie assiégée se remet d'aplomb et reconquiert sa part du marché. Les profits sont distribués pour que les investisseurs soient satisfaits, et les projets d'investissement importants en sont retardés d'autant. L'industrie prétend qu'elle ne peut faire ce type d'investissement que si

elle compte sur une période de stabilité, c'est-à-dire une protection à long terme. C'est ainsi que le cercle vicieux s'installe : l'adaptation est retardée et le provisoire devient permanent. Pour contourner ce problème de préjudice grave qui n'est actuellement qu'une menace, on substitue des mesures de toute sorte à des contingents de nature globale ou à des surtaxes à l'importation.

Pour chaque gouvernement de l'OCDE, ce modèle est devenu de plus en plus courant, malheureusement, et il résiste de façon tenace à toute tentative de correction. L'industrie de la chaussure, de l'automobile, de l'acier, de l'agriculture, des chantiers navals, et bien sûr, du textile et du vêtement en constituent des exemples évidents. Elles ont toutes des problèmes de structure importants et sont toutes considérées comme essentielles; elles n'ont pas pu s'adapter ou les politiques qui soutiennent les secteurs ont perdu leur utilité du fait du changement des conditions économiques. Avec le temps, des mesures temporaires pour inciter à l'adaptation se sont transformées en mesures permanentes pour éviter l'adaptation. Lorsqu'une industrie se voit garantir un marché à l'abri de nouvelles barrières protectionnistes, l'incitation à s'adapter est fortement affaiblie. Il y a peu ou presque pas d'adaptation qui soit faite.

Ce protectionnisme a instauré de nouvelles mesures rigides sur les marchés qui gênent une meilleure affectation des ressources et diminuent le potentiel de croissance économique global. Les intérêts sectoriels s'identifient aussi de près à la politique existante et rendent difficiles toute implantation de mesures par les gouvernements en vue de redresser les problèmes de structure, le déséquilibre du marché et le manque d'aptitude à la concurrence internationale. Par conséquent, les mesures deviennent partielles, ne tiennent pas compte d'avantages plus grands qui en résulteraient pour l'économie et tendent à provoquer l'augmentation du protectionnisme dont jouit le secteur. De telles mesures sectorielles étroites ont ensuite de plus vastes conséquences sur la politique macro-économique<sup>37</sup>.

Pour éviter les mesures contre les importations ou les compléter, les gouvernements ont commencé à se servir de l'aide à l'adaptation de l'industrie. L'aide gouvernementale aux industries n'est bien sûr pas un phénomène nouveau. En réalité, les subventions à la concurrence ont depuis toujours été accompagnées de barrières douanières favorisant celui qui les donne au détriment des pays partenaires. Dans les premières négociations du GATT, on estimait que les droits de douane étaient un moindre mal. Les subventions étaient bannies; les droits de douane devaient petit à petit disparaître. Cependant, l'aide à l'adaptation accordée pour que l'industrie puisse évoluer en fonction des nouvelles circonstances concurrentielles du fait de la libéralisation du commerce est un phénomène relativement nouveau. Les États-Unis ont ajouté cette notion à leur législation commerciale en 1962 en s'inspirant de quelques expériences européennes antérieures. Le Canada a institué

des programmes identiques pour aider l'industrie à mieux accepter la baisse des tarifs consécutive au Kennedy Round, et plus tard, au Tokyo Round. L'aide à l'adaptation reste cependant relativement nouvelle puisque les économistes se demandent si cela constitue la meilleure solution ou si cela ne revient, dans la pratique, qu'à une autre forme de protectionnisme.

Les programmes d'aide financière gouvernementale pour inciter à l'adaptation, comportant souvent des contraintes, ont été critiqués parce qu'ils semblent être de l'interventionnisme non justifié de la part du gouvernement. Il est difficile de prendre cette critique au sérieux. Dès que l'industrie demande un redressement contre les importations, elle demande en fait aux pouvoirs publics d'intervenir. Il n'existe aucun droit a priori à ce que les frontières soient protégées. Cependant, un gouvernement peut vouloir se servir des instruments les plus appropriés, ou d'une combinaison de ceux-ci, pour aider une industrie particulière. Bien que la planification et la décision gouvernementales ne soient pas aussi valables que les décisions du marché, quand une industrie demande un redressement contre les importations, c'est parce que les mécanismes du marché ont échoué.

La question alors n'est pas de savoir s'il faut ou non intervenir, mais comment et dans quelle mesure on doit le faire. Malheureusement, l'aide à l'adaptation est considérée comme plus interventionniste que le redressement contre les importations par des mesures de contrôle aux frontières. Les pays perçus comme les plus interventionnistes sont beaucoup plus susceptibles que d'autres de faire l'objet de plaintes de la part de leurs partenaires commerciaux et d'être assujettis à des pressions des autres gouvernements qui estiment que leurs intérêts sont lésés. Il semble exister un préjugé, en particulier aux États-Unis, à l'encontre de l'aide ouverte à l'adaptation, même si elle remplace le redressement contre les importations. La querelle entre les États-Unis et la CEE sur les différentes approches relatives aux problèmes de leurs industries sidérurgiques respectives en est une illustration.

Les efforts faits par le gouvernement pour inciter à l'adaptation des ressources économiques à des usages plus efficaces sont de plus en plus fréquents. L'adaptation qui se substituerait au redressement contre les importations pourrait devenir une solution de rechange acceptable au protectionnisme de la dernière décennie et pourrait faciliter une évolution vers des procédures de sauvegarde plus rigoureuses. Cependant, il faudrait pour cela une certaine compréhension et une coopération internationale. Un gouvernement peut très facilement gêner la politique d'adaptation d'un autre gouvernement en adoptant des mesures contraaires. Il est à souhaiter que cela ne se produise que rarement.

Dans la recherche de mesures d'adaptation pour remplacer ou compléter les mesures de correction contre les importations, les objectifs gouvernementaux peuvent être de deux sortes : des mesures qui encour-

ragent le développement d'activités économiques de rechange ou des mesures qui stimulent le retour à la concurrence internationale. Les premières sont difficiles à mettre en oeuvre sur le plan politique et les secondes réussissent rarement. Il semble exister un préjugé favorable envers les secondes, ce qui explique le manque d'adaptation et pourquoi les pressions s'exercent continuellement en faveur de nouvelles barrières contre l'importation ou du maintien de celles qui existent. Le préjugé à l'encontre du premier objectif découle de la crainte de ne pas trouver d'autres emplois pour les travailleurs, si ces industries sur le déclin étaient abandonnées à leur sort<sup>38</sup>. Le fait que ce problème, qu'il soit réel ou non, n'ait pas été réglé, a rendu la question des mesures de sauvegarde beaucoup plus difficile à résoudre.

### *La recherche de nouvelles règles*

Depuis le début des années 1970, les parties contractantes à l'Accord général ont été engagées dans des discussions interminables et même des négociations pour conclure un accord de sauvegarde complémentaire à l'Accord général. Au cours du Tokyo Round des négociations commerciales multilatérales (1973–1979), les principaux participants ont convenu que les dispositions existantes de l'article XIX étaient généralement satisfaisantes (une opinion qui ne serait probablement pas exprimée aujourd'hui et qui a été démentie par les mesures que les gouvernements ont prises individuellement) mais qu'à cause des différences d'interprétation et d'application, il serait souhaitable de conclure une entente qui pourrait éclaircir, interpréter et compléter les règles et procédures existantes. Cette approche était en harmonie avec celle qui avait prévalu lors du Tokyo Round en faveur de mesures non tarifaires, notamment les droits antidumping et les droits compensateurs, l'évaluation douanière, l'octroi de permis et les normes relatives aux produits. Dans toutes ces mesures, des efforts avaient été faits pour élaborer un droit international détaillé fondé sur les principes généraux contenus dans l'Accord général et en étendre les règles qui existaient à l'époque.

En dépit de préparatifs et de négociations intensives, il n'a pas cependant été possible d'aboutir à une entente sur les mesures de sauvegarde au printemps 1979, quand tous les autres aspects du Tokyo Round avaient été réglés. Les négociateurs avaient mis au point un texte ambitieux et général qui traitait des préoccupations les plus importantes des principales parties intéressées<sup>39</sup>. La volonté politique de conclure un accord était évidente. De nombreux participants des pays en voie de développement ont indiqué que le défaut de conclure un accord sur les mesures de sauvegarde constituait en général à leur avis un échec des négociations du Tokyo Round. Les États-Unis, le Japon, la CEE et le Canada ont aussi attaché une importance politique considérable à la réalisation d'une entente sur ce code.

Toutefois, aucun accord n'a été conclu, surtout du fait que les parties n'ont pas pu s'entendre sur la question de la sélectivité des mesures, point où les divergences de vue entre la CEE, soutenue par les Scandinaves et les pays en voie de développement qui tirent une partie de leur soutien des États-Unis, du Japon, du Canada et de l'Australie, se sont avérées insurmontables<sup>40</sup>. En dépit de cet échec, le Tokyo Round a quand même été conclu de façon satisfaisante, et les mesures de sauvegarde continuent à être mises en oeuvre mais sont régies de moins en moins par l'article XIX.

Depuis le printemps 1979, les discussions de nature technique ont continué et elles ont reçu un regain de vigueur à l'occasion du renouvellement de l'engagement des hommes politiques. Le GATT a formé un comité sur les mesures de sauvegarde pour surveiller les consultations officielles en cours. De nouvelles propositions de nature différente ont été présentées par la suite par la Suisse, les Scandinaves et les États-Unis, mais aucune n'a reçu suffisamment de soutien pour constituer une assise aux négociations. Le texte mis au point au cours du Tokyo Round a été en grande partie abandonné.

En 1981, le Comité des mesures de sauvegarde a décidé ce qui suit :

- les dispositions de l'article XIX de l'Accord général continuent à s'appliquer intégralement, et à l'heure actuelle, les règles et les procédures de cette application demeurent inchangées;
- les parties contractantes continueront à étudier cette question et à en discuter; à cette fin, le Comité des mesures de sauvegarde veillera à accélérer ses travaux;
- toutes les mesures prises aux termes de l'article XIX, et lorsque faire se peut, les autres mesures qui visent la même fin seront communiquées aux parties contractantes. De plus, il sera loisible aux parties contractantes de soulever toute question en rapport avec l'entente en matière d'avis, de consultation, de règlements de conflits et de surveillance<sup>41</sup>.

Ces conclusions s'expliquent par le fait qu'il semblait impossible de négocier un accord global à cette époque, et que les efforts en vue d'arriver à un accord de moindre envergure, que ce soit sur le fond ou en tant que mesure de transition vers un accord plus général, paraissaient beaucoup plus réalistes. La réalisation de cet objectif s'est cependant avérée illusoire. Les points de vue qui se sont montrés irréconciliables au cours des dernières étapes du Tokyo Round sont devenus encore plus irréductibles une fois disparue toute pression pour conclure une négociation importante. Qui plus est, la pression croissante en faveur de mesures protectionnistes, apparente de 1979 à 1982, a fortement mis en relief le nombre d'objectifs incompatibles que poursuivaient les différents participants, c'est-à-dire assurer la clarté et l'imposition des mesures prises par d'autres mais conserver la liberté d'agir à sa guise, se



prévaloir du droit de demander un dédommagement, mais réduire tout paiement au minimum, et agir de façon sélective, mais ne pas souffrir soi-même des mêmes mesures.

Du fait d'un manque de progrès, la question des mesures de sauvegarde a figuré en première place à l'ordre du jour de la rencontre ministérielle qui a eu lieu en 1982 entre les parties contractantes à l'Accord général. Une étude a révélé l'existence d'un grand nombre de mesures restrictives instaurées en dehors de l'Accord général et a souligné le besoin de faire certains progrès, et de trouver une base pour ramener ces mesures sous l'empire des règles établies. On a souvent soutenu qu'un accord de sauvegarde juste et équitable qui placerait les principaux partenaires commerciaux dans un cadre efficace permettrait très nettement de résister au protectionnisme. Les États-Unis avaient préparé un texte provisoire qu'ils ont proposé à l'examen des ministres présents.

Les résultats de la session ministérielle ont montré combien les négociations sur les mesures de sauvegarde étaient devenues illusoire. Les ministres ont convenu que le système devait être amélioré de façon urgente afin de préserver les résultats de la libéralisation du commerce et d'éviter la prolifération des mesures. Des efforts accrus devaient être faits pour en arriver à une nouvelle entente lors de la session de 1983 des parties contractantes, entente devant comporter les caractéristiques suivantes :

- la clarté;
- la garantie;
- les divers fondements à l'action entreprise, y compris le concept de préjudice grave ou la menace de celui-ci;
- la nature temporaire, le caractère dégressif et l'adaptation structurelle;
- le dédommagement et les mesures de représailles;
- l'avis, la consultation, la surveillance multilatérale et le règlement des conflits assortis d'une référence particulière au rôle et fonctions du comité des mesures de sauvegarde.

La session de 1983 a eu lieu sans qu'aucun progrès important ne soit réalisé.

### ***L'avenir d'un nouveau code de sauvegarde***

Bien que la nécessité d'un nouveau code de sauvegarde soit toujours importante, il est peu probable qu'on arrive à constituer un instrument multilatéral acceptable pour tous. Après plus de dix ans de négociations sans issue, menées parallèlement à l'essai désordonné de nouvelles formes de sauvegarde, la confiance dans le système de sauvegarde du GATT a été sérieusement minée; en même temps s'est instauré l'usage de

recourir à des ententes sélectives bilatérales, voire à des solutions unilatérales. De plus, il ressort que bien des mesures de sauvegarde prises par les différents gouvernements, non seulement dépassent le cadre du GATT, mais vont aussi au-delà des procédures juridiques internes.

La limitation volontaire pratiquée par le Japon sur ses exportations d'automobiles à destination des États-Unis et du Canada aboutit de la même façon à une limitation quantitative des importations. Il ne serait pas possible de faire de telles restrictions aux États-Unis ou au Canada, tant aux termes de la législation nationale existante qu'à ceux des procédures internationales conformes à l'Accord général, sans qu'il soit conclu à un préjudice grave. La commission du commerce international aux États-Unis, en 1980, *n'a pas* conclu précisément que les importations d'automobiles en provenance du Japon causaient un préjudice grave, conclusion qui aurait cependant permis des mesures de sauvegarde de la part des États-Unis. Les États-Unis ont alors négocié un accord de restrictions volontaires des exportations avec le Japon. Le gouvernement canadien n'a même pas cherché à faire admettre l'existence d'un préjudice de façon indépendante, car il a immédiatement eu recours à des négociations sur la restriction des exportations<sup>42</sup>. Différents gouvernements européens ont durci leur régime d'importation, ce qui a encore une fois prouvé la théorie des dominos du protectionnisme. Si un marché important s'isole des rigueurs de la concurrence internationale, on aboutit à un phénomène d'entraînement dans d'autres pays.

Il n'existe aucune législation au Canada qui prévoit un cadre juridique pour la négociation d'une restriction des exportations à la place de restrictions des importations, ni même de restrictions lorsqu'il n'existe aucun préjudice grave. Les Américains réclament des mesures de la part des gouvernements des pays exportateurs à cause de leur propre législation antitrust, laquelle est impressionnante. Les exportateurs étrangers, en réponse aux pressions gouvernementales américaines, sont toujours menacés de poursuites, sauf si leurs gouvernements acquiescent. Les décisions de savoir si l'on doit ou non étendre la protection dans ces circonstances ont donc une nature tout à fait politique, et les procédures sont souvent extra-juridiques. Qui plus est, il n'existe aucun accord en bonne et due forme. Après de longues négociations secrètes, le ministre du Commerce international du Japon « prévoit » que les exportations japonaises à destination du Canada et des États-Unis devraient être d'un montant de  $x$ , c'est-à-dire un chiffre considéré comme acceptable par les autorités d'importation. Historiquement, ces prévisions se sont avérées remarquablement exactes. Il n'existe aucun autre accord.

On trouve les mêmes difficultés dans les procédures de sauvegarde non comprises dans les accords liant les pays de la CEE et l'Association européenne de libre-échange, et dans une moindre mesure, le Japon.

Dans l'ensemble, elles constituent un témoignage éloquent de la nécessité d'un nouveau code de sauvegarde qui comporterait une série de règles beaucoup plus adaptées aux circonstances actuelles et beaucoup plus susceptibles d'être observées. D'après l'expérience passée, pour réussir une négociation, il faudrait que les éléments suivants soient réunis :

- recueillir un vaste soutien;
- prévoir toutes les mesures ayant un effet de sauvegarde mais en excluant éventuellement les textiles et l'agriculture;
- prévoir un cadre adéquat permettant que les mesures appropriées aient une portée suffisante;
- prévoir des mesures sélectives par voie d'accord entre deux ou plusieurs parties mais sous réserve des conditions prescrites pour protéger l'intérêt des pays tiers;
- permettre aux parties visées de répondre et de demander un redressement;
- prévoir des procédures adaptées en matière d'avis, de consultation et de règlement des conflits;
- prévoir une surveillance multilatérale effective.

Si un tel accord devait être négocié, il faudrait exiger des membres qui adoptent des mesures de sauvegarde le respect des conditions suivantes :

- que toute mesure soit fondée sur une preuve valable qu'un préjudice grave a été causé;
- que toute mesure ne soit pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire pour éliminer la menace de préjudice grave ou réparer tout préjudice causé par des importations aux répercussions néfastes;
- que toute mesure ne soit pas instaurée pour une durée plus longue qu'il ne serait nécessaire à l'industrie lésée pour s'adapter aux nouvelles conditions de la concurrence; si l'adaptation ne semble pas avoir lieu, la mesure devrait être retirée ou transformée en une garantie permanente, d'après les procédures prévues à l'article XXVIII;
- que la mesure soit accompagnée d'impératifs d'adaptation et d'aide pour assurer le retour rapide aux conditions normales;
- que le membre prenant la mesure offre un dédommagement suffisant et se soumette à un examen et à une consultation multilatérale pour vérifier s'il se conforme aux règles.

Ces objectifs et cette approche générale en matière d'élaboration de nouvelles règles font la quasi-unanimité. Il s'est avéré impossible de les traduire dans les textes d'une façon qui satisfasse cependant les intérêts de tous les principaux participants. C'est un cas analogue au dilemme qu'ont connu les fondateurs de l'Organisation internationale du commerce qui voulaient le soutien à la fois des perfectionnistes et des

protectionnistes. Les premiers recherchent un système si étanche qu'il n'est pas négociable; les seconds veulent tant d'échappatoires qu'ils en viennent à nier l'objet des accords. Il est bon de se souvenir que cet organisme n'a jamais vu le jour précisément à cause de ce problème.

L'impossibilité d'en arriver à un accord de sauvegarde satisfaisant doit être évaluée d'après les difficultés que pose le problème lui-même et aussi en se disant que cela reflète une question beaucoup plus vaste. Comme il a été noté auparavant, le consensus qui faisait de la libéralisation du commerce et du principe de la légalité des objectifs importants de la politique nationale et étrangère a été considérablement réduit. Le consensus au début de la période de l'après-guerre était fondé sur le leadership, le prestige et l'autorité des Américains. Il est devenu manifeste, tout au long des années 1970 que, face aux changements de l'avantage comparé et au ralentissement de la croissance économique, le pays n'avait pas pu s'adapter mais qu'il s'était tout simplement plié à ces conditions. Une bonne partie des mesures élaborées n'étaient pas assujetties aux règles et aux relations prévues par l'Accord général. De nombreux gouvernements ont supposé que les mesures extra-judiciaires qu'ils se sentaient obligés de prendre, sous l'effet des pressions économiques et politiques de leur pays, seraient tolérées par leurs partenaires commerciaux. Les plaidoyers en faveur de la tolérance se sont multipliés, et la violation des règles est devenue de plus en plus généralisée. Les États-Unis n'étaient pas une exception. Bien qu'il ait été généralement reconnu qu'il ne s'agissait pas d'un état de chose acceptable et que l'érosion du système devait être combattue, peu de mesures ont été prises pour donner un sens à ces mots. Dans ce cas, l'inaction signifiait beaucoup plus que le maintien du statu quo parce qu'elle aidait et contribuait à l'érosion même. Cette constatation n'a jamais été plus frappante que dans le cas des mesures de sauvegarde.

Le motif le plus fréquemment cité relativement à l'échec des négociations est l'intransigeance de la CEE sur la question de la sélectivité. La CEE a jusqu'à présent été réticente à accepter un cadre sérieux pour l'application sélective ou préférentielle des mesures de sauvegarde. Selon la CEE, bien qu'un nouveau code serait utile, elle ne se considère plus comme cherchant un cadre multilatéral en vue de l'application sélective de mesures de sauvegarde. D'après la CEE, c'est maintenant à ceux qui s'opposent à la pratique courante de proposer des mesures de rechange. Jusqu'à présent, les pays en voie de développement qui s'opposent à l'action sélective de la façon la plus vigoureuse n'ont pas proposé de solutions concrètes pour sortir de cette impasse.

En comprenant la position prise par la CEE, il faut se souvenir que cette attitude est inspirée par l'ensemble des accords qu'elle a conclus pour compléter le Traité de Rome. Les pays de l'Association européenne de libre-échange, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Autriche, la Suisse et le Portugal, sont liés à la CEE par un accord de libre-échange;

les pays méditerranéens sont liés par un accord d'association, un genre de liste d'attente pour futurs membres, et les anciennes colonies d'Afrique, des Antilles et du Pacifique sont, elles, liées par la Convention de Lomé. En conséquence, plus de la moitié du commerce extérieur de la CEE et bon nombre de ses relations commerciales sont fondées sur des accords qui ne sont pas régis par l'Accord général ou qui, au mieux, jouissent d'une tolérance évidente aux termes de l'article XXIV. L'Europe n'accorde pas le statut de partie contractante à part entière à ses partenaires commerciaux de l'Europe de l'Est<sup>43</sup>. Les mesures de sauvegarde au sein du régime de la CEE ne sont pas régies par l'article XIX et ne seraient probablement pas assujetties à un nouvel accord de sauvegarde.

Un autre partenaire important de la CEE jouit aussi d'un statut spécial sans être préférentiel. Il y a quelques années, la CEE a finalement accepté de mettre un terme à ses réserves aux termes de l'article XXXV et de reconnaître que l'Accord général était l'accord commercial qui la liait au Japon. Dans cette décision, la CEE cherchait la coopération du Japon et elle l'a obtenue. En échange de la suppression de ces restrictions résiduelles, la CEE, en dehors de l'Accord général, a convaincu le Japon de continuer à pratiquer des restrictions volontaires sur une certaine gamme de produits importants dont certaines étaient assez précises, à savoir ne pas exporter plus de 2 000 automobiles à destination de l'Italie et ne pas prendre plus de 3 % du marché automobile français. Par de tels accords, la CEE s'évitait le soin de prendre des mesures de sauvegarde dans ces secteurs et dans d'autres.

Alors, pour la CEE, l'article XIX de l'Accord général est jugé nécessaire, surtout pour justifier les mesures de sauvegarde qui touchent les États-Unis et le Canada pour le commerce des produits industrialisés. Un facteur de complication découle du fait que les États-Unis et le Canada insistent sur l'application préférentielle de l'article XIX. La CEE cherche habituellement à éviter le recours à cet article. En outre, les mesures de sauvegarde prises aux termes du Traité de Rome et de ses différents accords d'association, et avec le Japon, ne sont pas normalement communiquées au GATT et n'entrent pas dans l'inventaire des mesures de sauvegarde de celui-ci. Elles n'entrent pas non plus dans les antécédents de fait permettant de conclure un nouvel accord. Ainsi, une grande proportion du commerce mondial n'est pas assujettie à l'Accord général lui-même et ne serait pas visée par un nouvel accord sur les mesures de sauvegarde.

Bien que cette description soit correcte sur le plan des faits, elle est cependant incomplète. La décision du Japon et de quelques-uns des principaux pays en voie de développement (en particulier de la Corée) de refuser de restreindre leurs exportations, constituerait un très important pas en avant dans les discussions du GATT sur les mesures de sauvegarde. Depuis le début des années 1950, le Japon a cru bon de restreindre lui-même ses exportations sélectives à destination des mar-

chés où l'opposition était la plus forte. Il a calculé que ces mesures étaient préférables à des mesures sur les importations, mesures sur lesquelles il n'avait aucun contrôle. De plus, le Japon a estimé qu'une telle coopération bilatérale le protégerait des pressions extérieures le forçant à ouvrir sa propre économie. Bien que le Japon ait pu agir ainsi dans son propre intérêt, il a aussi favorisé la croissance des mesures de sauvegarde hors du cadre des ententes ainsi que l'effondrement des règles internationales. Il aurait été préférable pour le Japon de forcer ses partenaires commerciaux à recourir à des mesures de restriction à l'importation, et ensuite d'utiliser les procédures indiquées par l'Accord général, notamment les mesures de représailles, pour protéger ses exportations. Malheureusement, rien ne suggère que le Japon se dirige dans cette deuxième voie.

Enfin, les pays en voie de développement sembleraient voir avec intérêt la négociation d'un code de mesures de sauvegarde. Ils invoquent fréquemment ce défaut de négocier un tel code comme la preuve de l'échec du système dans son ensemble. Bien qu'il s'agisse en partie de rhétorique, elle dénote l'attitude négative de bon nombre de pays en voie de développement vis-à-vis d'une participation active et entière au système du GATT. Sir Eric Wyndham-White, premier secrétaire exécutif du GATT a écrit, il y a une dizaine d'années :

[. . .] le GATT a été peu exigeant [. . .] dans l'étude des demandes d'entrée des pays en voie de développement. En fait, il a parfois ressemblé à une agence de recrutement au lieu d'être une société choisie. Pour ces motifs, on a assisté à l'accroissement exagéré des membres dont quelques-uns sont loin d'accepter les obligations et les règles que l'appartenance au GATT leur impose<sup>44</sup>.

Cet état de choses malheureux s'est très bien reflété dans les négociations sur les mesures de sauvegarde. Les pays en voie de développement n'ont pas proposé d'idée pratique qui améliorerait leur position, en particulier en ce qui concerne la sélectivité. On soupçonne que bon nombre de pays en voie de développement trouvent que l'absence d'un code de mesures de sauvegarde constitue une faiblesse sur laquelle on peut attirer commodément l'attention, mais à laquelle on doit éviter de trouver des solutions. Dans cette perspective, les tensions existant dans le système du GATT ne sont pas inutiles si ce que l'on recherche est en dehors du GATT, comme le fait de vouloir un rôle plus important pour la CNUCED.

Dans l'ensemble, par conséquent, il y a peu de chance que l'on puisse arriver à un code sur les mesures de sauvegarde, à moyen ou à court terme. La question se pose alors de savoir si les intérêts canadiens en souffriront ou non, et si c'est le cas, ce que le Canada pourra faire à ce sujet. Pour traiter de cette question, il importe de voir quels intérêts canadiens pourraient être servis par un nouveau code de mesures de sauvegarde.

## *La législation canadienne*

Le Canada, comme tous les autres pays industriels, a jugé bon à certains moments de prendre des mesures de sauvegarde d'urgence pour protéger de façon temporaire ses industries menacées. À cette fin, il a modifié sa législation pour limiter ses importations en réponse aux pressions des producteurs canadiens.

La législation canadienne prévoit actuellement différentes formes de mesures de sauvegarde. L'article 8 de la *Loi sur les tarifs douaniers* permet au gouverneur en conseil d'imposer une surtaxe à l'importation pendant un maximum de 180 jours, sur la foi d'un rapport du ministre des Finances selon lequel des marchandises sont importées au Canada dans des conditions qui causent, ou menacent de causer, selon lui, un préjudice grave aux producteurs canadiens de marchandises semblables ou directement concurrentielles. La surtaxe peut être étendue avec le consentement des deux chambres du Parlement ou à la suite d'une conclusion de préjudice, soit du tribunal antidumping, soit de la Commission du textile et du vêtement. Le gouvernement peut aussi décider de recourir à des contingents sur les tarifs douaniers, c'est-à-dire à des procédures qui permettent l'augmentation des droits de douane au-delà d'une quantité donnée de produits importés. L'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* permet au gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre intéressé, d'imposer des contingents aux importations si la Commission du textile et du vêtement ou le Tribunal antidumping en viennent à conclure que les importations causent, ou menacent de causer, un préjudice grave aux producteurs canadiens. De même, le gouvernement peut inscrire des produits sur la liste de marchandises d'importation contrôlée pour mieux en surveiller l'entrée lorsqu'il a été conclu à un préjudice, ou à une menace de préjudice par le Tribunal ou par la Commission du textile et du vêtement. La loi de 1982 sur l'importation des viandes prévoit des limitations à l'importation de bœuf et de veau frais, froids et congelés dès que le gouvernement détermine que les circonstances du marché intérieur et du marché mondial sont de nature à causer un préjudice à la production nationale<sup>45</sup>.

Les mesures de sauvegarde qui ont un effet sur les prix (comme les surtaxes ou les valeurs minimales imposables) sont appliquées en vertu des dispositions normales de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur les tarifs douaniers*, une fois que les ordonnances en conseil ont été adoptées pour l'établissement de nouveaux tarifs douaniers ou de droits minimums de douane sur des catégories particulières de marchandises. Des restrictions quantitatives sont instituées au moyen de permis individuels régis par la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Une fois que le gouvernement a décidé de passer à des restrictions quantitatives, des arrêtés en conseil sont adoptés, et le produit en cause est placé sur la liste de marchandises d'importation contrôlée.

De nombreux mécanismes de surveillance existent pour empêcher les abus et le recours trop fréquent aux mesures de sauvegarde. À tout moment, il se trouve toujours des producteurs et des travailleurs qui se sentent lésés et désavantagés par des importations plus concurrentielles et qui se réjouiraient donc d'un répit temporaire de cette concurrence. Les problèmes que ressentent ces groupements d'intérêt particuliers peuvent être provisoires ou permanents. Ils peuvent se présenter de façon soudaine sous l'effet d'un changement du taux de change, de la surabondance d'une denrée sur les marchés mondiaux ou d'une récession économique ayant des effets à court terme plus néfastes dans certains secteurs que dans d'autres. Par ailleurs, ils peuvent découler soit d'un changement au cours des ans de l'avantage relatif du fabricant, soit du défaut de s'adapter à la technologie ou d'améliorer sa productivité. Les procédures gouvernementales visent à éviter le recours aux mesures de sauvegarde pour régler le second problème et se limitent au premier cas. Des organismes quasi autonomes comme le Tribunal canadien des importations ou la Commission du textile et du vêtement ont été créés pour que dans la mesure du possible, les facteurs politiques n'interviennent pas dans l'élaboration d'une décision. Ils font des recommandations au gouvernement après de longues audiences publiques visant à établir les faits.

### *La pratique canadienne*

Par le passé, le Canada a eu recours à des mesures de sauvegarde pour un certain nombre de produits. Des surtaxes temporaires et des surtaxes d'urgence ont été imposées sur les bicyclettes, les fibres de polyester, les chemises d'homme et de garçon et certains produits horticoles particulièrement menacés. Des contingents, à la fois globaux et restreints à certains pays, ont été appliqués à une gamme de produits textiles, de vêtements et de chaussures. Une disposition d'évaluation particulière a été appliquée à l'importation des dindons au milieu des années 1960. Des discussions avec le Japon ont amené ce pays à restreindre lui-même, depuis 1981, l'exportation de ses automobiles, mesure analogue aux mesures de sauvegarde, comme cela avait été le cas à la fin des années 1950 et au début des années 1960 pour les exportations à destination du Canada de la vaisselle plate en acier inoxydable. La même situation s'est produite pour le boeuf et le veau avec d'autres fournisseurs à la fin des années 1970.

Un secteur où les mesures de sauvegarde sont devenues la norme (au lieu d'être temporaires ou de revêtir un caractère d'urgence) est celui du textile et du vêtement, en dépit de niveaux très élevés de protection douanière. Le Canada a négocié des accords bilatéraux de restriction d'une durée de cinq ans avec quelque dix-sept fournisseurs en 1981-1982, et les produits qui sont visés par ces accords vont d'un ou deux articles à pratiquement l'ensemble des textiles et des vêtements



provenant de ces sources. Au fur et à mesure que de nouveaux fournisseurs gênants apparaissent, de nouveaux accords sont négociés pour maintenir l'intégrité du système.

Dans le commerce des produits maraîchers, le Canada a connu des problèmes par le passé, et il a dû recourir à des mesures de sauvegarde d'urgence à court terme pour les cerises fraîches, les fraises, les maïs, les pommes de terre et les petits pois. Ces problèmes découlent du fait que la saison canadienne pour ces produits est un peu plus tardive que celle des États-Unis, de sorte que lorsque la récolte y est abondante, les exportateurs américains sont prêts à vendre à n'importe quel prix au milieu ou à la fin de la saison, c'est-à-dire au moment où les produits canadiens arrivent sur le marché. Du fait que ces denrées sont hautement périssables, une surtaxe de quelques semaines seulement est souvent suffisante pour remédier au problème. Depuis 1979, un système moderne pour l'application des surtaxes à ce commerce entre les deux pays a été mis sur pied à la suite de la crise des oignons jaunes en 1983. De même, le Canada a négocié des droits de douane saisonniers en 1979-1980 conformément à l'article XXVIII de l'Accord général, comme solution à plus long terme à ce problème.

On a avancé différents arguments économiques pour prouver que bon nombre de ces mesures et d'autres qui ont été demandées mais n'ont pas été mises en oeuvre étaient rétrogrades, qu'elles nuisaient aux intérêts économiques à long terme du Canada et qu'elles revenaient à du protectionnisme. L'argument économique le plus simple à l'encontre du protectionnisme est que la croissance économique du Canada doit résulter d'une amélioration de la productivité et de l'efficacité stimulées par la concurrence intérieure et internationale. Le protectionnisme libère le secteur économique protégé de la nécessité d'accroître sa productivité et d'en réduire le coût. En fin de compte, le protectionnisme nuit à l'affectation de la main-d'oeuvre et du capital à des activités plus productives, et il empêche la croissance de ce dernier.

Une autre question se pose, à savoir le mode de répartition des frais de l'activité économique non concurrentielle dans l'économie. La protection aux frontières fait assumer ces frais au consommateur du produit<sup>46</sup>. Ainsi, le coût de la protection aux frontières pour le secteur de la machinerie de construction serait largement supporté par l'industrie de la construction. La protection des usines textiles augmente les frais des fabricants de vêtements, et il leur est par conséquent plus difficile d'être concurrentiels. La protection appliquée à l'alimentation, au vêtement ou à l'automobile a le même effet rétrograde qu'un impôt sur la consommation de ces produits. La distribution régionale de ces frais constitue souvent un problème au Canada du fait que les producteurs et les consommateurs ne sont en général pas situés dans les mêmes régions du pays.

Pour aussi intéressants que soient ces arguments, il ne sont souvent pas assez convaincants pour que les politiciens renoncent à un gain

politique à court terme grâce à des mesures protectionnistes qui favorisent les intérêts particuliers d'un producteur en faveur de gains économiques à long terme dans l'intérêt des consommateurs en général. Bien que les producteurs et leurs employés se souviennent du refus de protection, ils n'attribuent pas souvent les améliorations apportées à leur bien-être à long terme à la politique gouvernementale. Les arguments convaincants sont ceux qui découlent des obligations internationales car ils reflètent des pressions extérieures. En réalité, c'est l'une des raisons pour lesquelles le Canada a si longtemps été partisan du principe de la légalité dans les relations commerciales internationales. Ce principe est, en fin de compte, fondé sur le concept de la rétorsion défensive. Les mesures protectionnistes peuvent entraîner des mesures de rétorsion ou la menace de celles-ci (prévues ou non par l'Accord général), à l'encontre des exportations canadiennes, de la part du pays étranger dont les exportations sont touchées. L'incidence de telles mesures se fera sentir sur des régions et des secteurs économiques particuliers du Canada, et non pas sur les contribuables et les consommateurs en général. Par exemple, le Japon peut restreindre ses importations de matières premières de l'Ouest canadien, de céréales ou de produits de la pêche de la côte Est. Sur le marché européen, les produits forestiers, les métaux et les minéraux seraient vulnérables aux mesures de rétorsion. Les États-Unis pourraient réagir contre des mesures protectionnistes prises par le Canada dans pratiquement tous les secteurs économiques, mais les exportations canadiennes de produits manufacturés comme les automobiles, le matériel de transport et le matériel aérospatial seraient particulièrement menacés.

Le Canada est particulièrement vulnérable à de telles mesures, surtout de la part de ses partenaires commerciaux les plus grands, et cela pour deux motifs : tout d'abord, une bonne moitié des marchandises produites au Canada (environ un quart du produit national brut) est exportée de sorte que la perte de marchés d'exportation particuliers pourrait avoir une incidence macro-économique importante; le Japon, les États-Unis et la CEE sont beaucoup moins vulnérables parce qu'ils exportent une proportion beaucoup plus faible de leur production et parce que le marché canadien revêt une importance moindre pour eux. La vulnérabilité économique extérieure relative du Canada est au moins trois fois celle des États-Unis, de la CEE et du Japon pris individuellement. En second lieu, le marché canadien est réduit, d'après les normes internationales, de sorte que la perte d'accès aux marchés étrangers empêcherait les exportateurs canadiens de jouir des économies d'échelle, ce qui donnerait des augmentations de frais et empêcherait éventuellement d'accroître la productivité.

Il convient aussi de rappeler qu'en tant qu'exportateur, le Canada est vulnérable aux mesures de sauvegarde prises par les autres pays, y compris celles qui visent surtout d'autres partenaires. La possibilité

qu'a le Canada d'influencer ses partenaires commerciaux pour qu'ils se conduisent de façon responsable est directement liée à la façon dont il assume ses responsabilités. Bien que l'on dise souvent qu'il s'agit d'une vue idéaliste et naïve des choses, c'est la seule vraie. En commerce international, il n'y a que des exportateurs et des importateurs, et chacun est vulnérable aux mesures prises par l'autre et cherche à protéger ses propres intérêts.

Les intérêts canadiens ont, par conséquent, été servis par l'élaboration progressive des règles et des procédures internationales, visant à assujettir les mesures de sauvegarde et de rétorsion. Le Canada a souvent pris diverses mesures de sauvegarde et il a, soit payé un dédommagement aux partenaires commerciaux touchés, soit été l'objet de mesures de rétorsion. Pour les différentes mesures de sauvegarde concernant les produits maraîchers mentionnés précédemment, les États-Unis ont obtenu un dédommagement et veillé à ce que ces mesures soient de durée limitée et appliquées de façon peu fréquente. Dans le cas de différentes mesures sur le textile, le vêtement et la chaussure prises en vertu de l'article XIX, les États-Unis et la CEE ont touché un dédommagement. Pour protéger ses exportations, le Canada a commencé, depuis quelques années, à faire valoir ses droits à des consultations et à demander un dédommagement de façon beaucoup plus agressive. La poursuite de cette pratique aidera à renforcer le système des règles internationales.

À une exception près, la pratique des mesures de sauvegarde par le Canada n'établit pas de lien manifeste ou obligatoire entre celles-ci et les mesures d'adaptation. Le secteur du textile et du vêtement fait exception. Depuis 1970, la Commission du textile et du vêtement, quand elle étudie la nécessité de mesures de protection et avant de recommander une forme d'aide quelconque contre les importations, doit tenir compte de la viabilité des projets d'adaptation du producteur et de la probabilité de voir cette adaptation contribuer à redonner à l'industrie une place concurrentielle dans les marchés internationaux. Depuis 1981, l'Office canadien pour un renouveau industriel a été institué directement pour offrir des programmes d'adaptation liés aux mesures de protection mises en oeuvre dans les industries du textile, du vêtement et de la chaussure. Il n'existe pas d'exigences semblables dans la législation portant sur la protection contre les importations, et aucune exigence de la sorte n'est envisagée dans la *Loi canadienne sur les mesures à l'importation*.

Aux États-Unis, depuis le *Trade Expansion Act* de 1962, la protection contre les importations a été directement liée à l'offre d'une aide à l'adaptation<sup>47</sup>. Lorsque le gouvernement étudie une demande de protection contre les importations et lorsque la Commission du commerce international détermine si les importations causent un préjudice grave aux producteurs nationaux, ils doivent dès le départ établir que le

secteur lésé peut éventuellement redevenir concurrentiel, et qu'une protection contre les importations, assortie ou non d'une aide à l'adaptation, serait d'une quelconque utilité à cet égard. L'aide à l'adaptation est, par conséquent, exigée aux termes de la loi. L'octroi d'une telle aide peut compléter une mesure à l'encontre des importations ou s'y substituer. Cette offre a largement contribué à diminuer le nombre des mesures de redressement contre les importations. Il est regrettable qu'une telle disposition n'ait pas été incluse dans les procédures canadiennes de sauvegarde récemment adoptées par le Parlement. Une modification à cet effet, même à ce stade-ci, constituerait une amélioration importante et utile de la législation.

### *L'intérêt pour le Canada d'un nouveau code de sauvegarde*

L'impossibilité de parvenir à un nouveau code de sauvegarde, alliée à la prolifération des procédures et des mesures prises en dehors des ententes a diminué la confiance envers les règles multilatérales établies en droit. En tant que nation commerciale, le Canada bénéficie de la stabilité de l'ordre commercial multilatéral, et l'accroissement du chaos et du désordre semblerait donc nuire aux intérêts canadiens. Pendant deux générations, le gouvernement canadien a conclu, comme l'a fait ressortir l'étude récente de la politique commerciale, que l'Accord général avait fait quelque peu disparaître la loi de la jungle dans le commerce international et le règne de la force dans la solution des conflits<sup>48</sup>. Dans la mesure où le fait de ne pouvoir faire adopter un code de sauvegarde sape le système du GATT, il y va de l'intérêt du Canada que les négociations évoluent dans une direction plus positive. Voilà les remarques générales que nous tenions à faire.

À un niveau plus particulier, un nouveau code de sauvegarde constituerait les bases :

- de toute mesure de sauvegarde que le Canada pourrait prendre;
- sur lesquelles il pourrait s'appuyer pour répondre à des mesures de sauvegarde prises par ses partenaires commerciaux, qui touchent ses intérêts en matière d'exportation;
- lui permettant de faire face aux conséquences des mesures de sauvegarde qu'il aurait prises.

Ces objectifs sont maintenant exprimés dans l'article XIX. On se demande toutefois si l'article XIX est assez contraignant.

L'expérience canadienne relativement à l'article XIX laisse supposer qu'en général, les règles existantes ont une portée adéquate pour pouvoir agir rapidement et effectivement afin d'offrir aux producteurs canadiens un recours d'urgence contre les importations qui les lèsent. Il existe cependant des contraintes aux approches particulières, certaines étant imposées par l'article XIX, d'autres par nos propres procédures. En ce qui concerne la gestion de nos relations commerciales et la

défense de nos intérêts relatifs à l'exportation touchés par les mesures de sauvegarde, on peut s'attendre à ce qu'il y ait des désaccords avec nos partenaires commerciaux, dans la mesure où l'interprétation des droits et des obligations aux termes de l'article XIX diffère. Les interprétations contraires sont de plus en plus nombreuses et touchent des facteurs comme les procédures de consultation, la durée, le caractère dégressif, la sélectivité, le règlement des conflits, le dédommagement et les mesures de rétorsion. Si un nouveau code de mesures de sauvegarde devait conduire à préciser les procédures, les droits et les obligations dans ces domaines, cela constituerait une amélioration par rapport à l'article XIX. Un tel accord pourrait beaucoup plus facilement être conclu sur un plan multilatéral que sur une base bilatérale ponctuelle.

Comme on le pensait du commerce du textile il y a une génération, on croit maintenant de plus en plus que l'article XIX n'est pas assez souple pour faire face aux difficultés imposées aux gouvernements par les changements structurels importants qui interviennent dans l'économie et la faible croissance économique. Un instrument beaucoup plus souple aiderait les gouvernements à concevoir et à mettre en oeuvre des mesures qui répondent aux pressions nationales mais ce, suivant un code international. À défaut d'élaborer un tel code, des mesures seraient néanmoins appliquées, comme cela a été largement le cas, mais elles ne seraient pas contenues dans un ensemble acceptable de règles. Lorsque la loi et la pratique ne sont plus reliées, il faut changer l'une ou l'autre. Dans ce cas, il paraît beaucoup plus simple de changer la loi.

Il convient de souligner que, bien que les gouvernements aient de la difficulté à résister aux pressions protectionnistes, c'est une tâche cependant plus facile s'il existe des lois, tant nationales qu'internationales, qui les empêchent d'agir arbitrairement. Il est beaucoup plus facile d'expliquer à une industrie menacée qu'elle ne peut pas bénéficier de protection supplémentaire pour des raisons juridiques ou internationales que de lui dire qu'elle n'a aucun mérite ou qu'elle n'est pas concurrentielle. Dans une perspective canadienne, il faut souligner que l'Accord général constitue l'accord qui permet de régir les relations commerciales avec nos principaux partenaires et que lorsqu'il est respecté, il constitue la principale règle de conduite pour les procédures de nos plus importants partenaires, en particulier les États-Unis.

Enfin, l'article XIX ne constitue pas un système efficace de surveillance multilatérale; c'est pourquoi il a été très facile de ne pas le respecter. Des mesures sont prises en dehors de ce cadre, et elles ne font jamais l'objet d'avis, ce qui les met par conséquent à l'abri de tout examen de la part de ceux qui sont directement visés par elle. Un système de surveillance effectif permettrait de surmonter les difficultés qui découlent de la pratique des mesures de sauvegarde internationales.

En résumé, il semblerait que dans l'intérêt du Canada, on doive encourager la reprise de négociations en vue de l'adoption d'un nouveau

code de sauvegarde, à la fois pour renforcer le droit international, et en particulier pour mieux mener la politique de sauvegarde canadienne. Que peut faire le Canada pour favoriser ce développement?

### *Des suggestions pour faire avancer les négociations*

Il semble peu probable que les discussions qui ont lieu actuellement à Genève aboutissent à des résultats dans l'immédiat. Il y a trop de joueurs en présence qui ne voient pas en quoi des intérêts importants seraient servis par un nouveau code. Un tel état de choses est moins alarmant que l'on a coutume de le dire. Il est difficile d'arriver à un consensus sur des questions lorsqu'il y a quatre-vingt-onze joueurs autour d'une table. Même pour vingt joueurs, il faut une grande table et beaucoup de souplesse. Il est peu probable que l'on trouve un dénominateur commun qui satisfasse la majorité de tant d'intervenants. Au cours des négociations qui ont conduit à la signature de l'Accord général en 1946-1948, il y avait vingt-trois pays en présence, mais l'un d'eux dominait clairement et c'est lui qui menait le jeu. L'Accord est né de ce leadership américain et des négociations bilatérales américaines fondées sur le *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934. Aujourd'hui, le leadership américain ne suffit plus, mais c'est un commencement. Le Canada peut favoriser le processus en aidant les États-Unis à arriver à un premier consensus de portée limitée.

Les négociations bilatérales en vue de parvenir éventuellement à des engagements multilatéraux est une technique qui a fait ses preuves. Au cours des dernières années, le Canada et les États-Unis ont négocié avec succès une entente portant sur des procédures de sauvegarde relativement aux mesures prises par l'un qui ont une incidence sur l'autre. Il ne s'agissait pas de négociations ambitieuses. Elle sont nées de difficultés rencontrées dans la négociation d'une entente à la fin des années 1970 sur la gamme des mesures de sauvegarde que prévoyait l'article XIX:3a)<sup>49</sup>. L'accord a été signé le 17 février 1984. Il devrait apporter une amélioration de la procédure et des règles. Il n'y a pas de raison pour que le Canada et les États-Unis ne puissent chercher à conclure des ententes semblables avec d'autres partenaires économiques intéressés ni pour que de telles ententes ne soient pas élargies dans leur portée et dans leur application. Un tel processus pourrait faciliter la négociation éventuelle d'un instrument multilatéral plus large. Mais il ne faudrait cependant pas qu'il remplace une entente multilatérale plus générale.

Le Canada peut aussi, soit seul, soit en accord avec d'autres pays, en particulier avec les États-Unis, prendre une autre mesure qui consisterait à demander au Japon de rendre des comptes sur sa politique commerciale. Ce serait une contribution importante aux négociations sur les mesures de sauvegarde que d'amener le Japon à refuser une demande de mesures de sauvegarde qui ne soit pas comprise dans les

ententes. Ce pays n'a pas le droit absolu de dire oui ou non. En tant que signataire de l'Accord général, il a contracté l'obligation de traiter avec ses partenaires commerciaux au sein d'un cadre multilatéral. S'il ne le fait pas et s'il prend des mesures bilatérales, celles-ci ont une incidence sur le commerce des autres pays mais ne sont pas soumises à un examen multilatéral, ce qui peut constituer une cause d'annulation et d'empêchement. Par exemple, en acceptant de limiter ses expéditions d'automobiles à destination des marchés européens il y a dix ans, le Japon a nui aux intérêts canadiens et américains de différentes manières. Tout d'abord, il a consenti une concession à l'Europe au sens de l'article I:1 de l'Accord général, concession qui aurait dû immédiatement être offerte aux autres pays, et cela n'a pas été fait. Deuxièmement, en restreignant ses exportations à destination de l'Europe, il a modifié les règles du jeu et détourné ses exportations d'automobiles à destination des États-Unis. Les États-Unis et le Canada ont alors demandé à conclure les mêmes accords. Il aurait été beaucoup plus sain pour le système multilatéral que les États-Unis et le Canada invoquent l'article XVIII<sup>50</sup>. Ils peuvent encore le faire, vu les restrictions sur l'entrée des automobiles japonaises et une foule de mesures identiques. Une telle démarche contraindrait le Japon à traiter avec ses partenaires commerciaux au sein du GATT, au lieu d'agir de façon bilatérale. Elle serait bénéfique pour le système commercial et constituerait un pas vers la négociation d'un accord en matière de sauvegarde.

Le Canada et ses partenaires commerciaux ont aussi une troisième possibilité d'action. Si nous voulons vraiment que le principe de la légalité fonctionne, si nous croyons que l'Accord général doit être renforcé et qu'un nouveau code de sauvegarde serait avantageux, nous devrions faire comme si le principe de la légalité s'appliquait effectivement, comme si l'Accord était renforcé et comme si le code de sauvegarde était utile. Il y a plusieurs années, un personnage d'une bande dessinée, Pogo, a bien illustré la condition humaine quand il a dit qu'il avait vu l'ennemi, et que l'ennemi c'était lui-même. Le GATT n'existe pas comme une institution indépendante; il est le fruit de la volonté collective des parties contractantes. Le Canada est l'une des principales parties contractantes à l'Accord général, et il a beaucoup d'influence. S'il désire renforcer le système, il doit commencer par ses propres politiques commerciales et industrielles. Au cours des dernières années, on a pu se demander si c'était le cas. À part les problèmes du secteur du textile et du vêtement, les mesures canadiennes qui touchaient, par exemple, l'importation des automobiles et de la chaussure n'ont respecté ni les procédures nationales ni les procédures internationales exigées par les règlements. Ce serait là le signe d'une désillusion croissante quant à ses relations commerciales. Une telle politique à courte vue a miné les intérêts commerciaux à long terme du Canada. Le changement d'attitude symbolisé par la levée des restrictions à l'impor-

tation d'automobiles et de chaussures pourrait contribuer à améliorer les relations commerciales et à renforcer le droit international. Il est dans l'intérêt du Canada, du fait que celui-ci dépend dans une si large mesure de son commerce extérieur pour sa prospérité économique, d'assurer le respect des règles multilatérales et de donner le plus de netteté possible aux mesures qu'il prend sur le plan national.





# Le cas du textile et du vêtement

Et oui, c'est la vie! Quelquefois, on obtient des résultats, quelquefois, des effets.

(Andy Capp)

Les problèmes commerciaux qui ont surgi dans les domaines du textile et du vêtement ont, au fil des ans, mis en relief les difficultés engendrées par le recours à des mesures de sauvegarde pour éviter les adaptations structurelles. L'Arrangement multifibres<sup>51</sup> et les politiques d'importation suivies par tous les pays industriels attestent de façon éloquente le fait que la protection à long terme ne conduit probablement pas à l'adaptation mais plutôt à une rigidité accrue des modèles commerciaux et des modèles de production, et à une érosion progressive de l'avantage relatif. Une telle situation exige de renforcer la protection et rend plus difficile tout retour à une situation de marchés concurrentiels. Cependant, dans un monde en interdépendance, peu de pays sont à même de rompre ce cercle vicieux. Pour résoudre ce problème, il faut une action concertée et un consensus très large. Pourtant, pendant un quart de siècle, le consensus entre les pays industriels a favorisé le dirigisme commercial, plutôt que la concurrence, et le système protectionniste, plutôt que l'adaptation au changement.

L'établissement rapide d'une industrie textile complexe, en expansion, et orientée vers l'exportation dans vingt-cinq à trente pays en voie de développement et pays socialistes au cours des vingt dernières années a enfermé le Canada et d'autres pays industriels dans un dilemme politique. Ces pays produisent des articles de consommation qui sont à peu près conformes à la norme et visent le secteur inférieur du marché, c'est-à-dire les articles utilitaires qui constituent la masse de la consommation et sont les plus sensibles à la concurrence sur les prix; ils les

fabriquent à des prix largement inférieurs à ceux que demandent les producteurs nationaux et donc pratiquement à l'abri des tarifs. Les industries nationales ont été contraintes de s'adapter à la rude concurrence des importations, et elles ont exercé des pressions accrues sur les gouvernements pour que soient limitées ces importations à bon marché. Les gouvernements ont eu la tâche difficile d'appliquer les mesures, commerciales et autres, dont ils disposaient afin de maintenir la viabilité des industries dites du secteur mou, déjà vieillies, aux avantages limités, et comportant un nombre croissant d'inconvénients. Sans une certaine forme d'aide, une grande partie de ces industries, en particulier celle du vêtement, succomberaient rapidement à la concurrence des importations et présenteraient aux gouvernements des problèmes socio-économiques et politiques dont ils ne veulent pas. Collectivement, les gouvernements ont progressivement versé dans le protectionnisme et le problème ne saurait être réglé que par une mesure collective. L'interdépendance présente aussi des inconvénients<sup>52</sup>.

### *L'origine du problème*

Comme la nourriture et le logement, le vêtement est traditionnellement considéré comme un besoin essentiel, et c'est habituellement l'une des premières industries à naître et à se développer dans un pays. Par exemple, la révolution industrielle en Europe occidentale a commencé par la mécanisation et l'expansion de l'industrie du coton et de la laine. Au cours des dernières années, l'industrie du textile s'est révélée être un catalyseur pour relancer et promouvoir la croissance économique et le développement industriel dans un grand nombre de pays en voie de développement, surtout en Asie. Il est relativement simple de remplacer les produits importés par des textiles et des vêtements produits sur place et d'économiser ainsi des devises pour d'autres marchandises et services essentiels. Rapidement ensuite, on peut exporter l'excédent de production pour obtenir des devises destinées à des importations essentielles. La plupart des procédés de transformation de ces secteurs sont assez simples, emploient beaucoup de travailleurs et utilisent des matières brutes que l'on se procure facilement; ils sont par conséquent très bien adaptés au niveau de développement de la plupart des économies en voie de développement. Pour mieux favoriser l'industrialisation, les entrepreneurs qui travaillent dans les pays étrangers sont encouragés à tirer partie du vaste réservoir de main-d'oeuvre à bon marché qui s'y trouve et de différentes mesures d'incitation fiscale et autres offertes par des gouvernements aux nouvelles industries orientées vers l'exportation.

En conséquence, une proportion importante de la main-d'oeuvre industrielle d'un grand nombre de pays en voie de développement est employée dans l'industrie textile. Pour quelques-uns de ces pays appelés à faible prix de revient, l'exportation de produits textiles et de vêtements est devenue une source importante de devises dont ils ont extrêmement

besoin, et leurs sociétés ont l'avantage de disposer d'une machinerie, d'une gestion et de procédés des plus modernes. Dans de nombreux cas, leurs secteurs orientés vers l'exportation sont organisés de façon à créer des bénéfices d'exportation, et ils bénéficient de subventions publiques généreuses. L'importance de l'industrie du textile et du vêtement dans les pays en voie de développement est illustrée par le fait que près de la moitié des importations canadiennes de produits finis en provenance de ces pays est constituée de vêtements.

Cependant, l'industrie du textile et du vêtement demeure l'une des plus importantes branches de l'industrie de la fabrication dans tous les pays du monde. Bien que le pourcentage de la main-d'oeuvre industrielle employée dans cette industrie soit beaucoup plus faible dans les pays industriels, il se chiffre à 4 ou 5 % en Norvège, à 11 ou 12 % en Autriche tandis que, dans la plupart des pays, il est de 6 à 10 %. Le textile et le vêtement constituent quelque 10 % de la valeur ajoutée totale dans la fabrication mondiale.

Du fait des deux facteurs mentionnés précédemment, la production mondiale totale de textiles et de vêtements a augmenté de façon substantielle au cours des trente dernières années. Cette croissance a été favorisée par des améliorations techniques importantes qui ont accru la productivité à la fois de la main-d'oeuvre et du capital. La plus grande partie de cette croissance a été absorbée par la hausse de la demande, non sans créer des problèmes et une dislocation du commerce international.

Le système de sauvegarde instauré par l'Accord général est fondé sur l'idée que les gouvernements n'adhéreront à la libéralisation du commerce que s'ils peuvent offrir des mesures temporaires d'urgence contre les importations pendant que l'industrie nationale s'adapte et se « restructure » pour faire face aux nouvelles conditions de la concurrence. Les mesures de sauvegarde ne sont par conséquent pas destinées à protéger de façon permanente les industries utilisant beaucoup de main-d'oeuvre et très peu de technologie contre la concurrence des importations. Les problèmes de l'industrie du textile et du vêtement n'entrent pas dans les critères normaux du système de sauvegarde du GATT. À partir de la moitié des années 1950, pour protéger leurs industries nationales contre les conséquences néfastes des importations, les pays industriels ont eu recours à une grande variété de barrières tarifaires et non tarifaires afin de limiter les importations. Certaines de ces barrières étaient prévues par les règles du commerce international telles qu'énoncées dans l'Accord général. Un grand nombre cependant remettaient en question, dès le départ, les règles du GATT. Les gouvernements ont par conséquent eu recours à des règles spéciales dans le cadre de l'Arrangement multifibres.

Les industries du textile et du vêtement dans les pays industriels se sont modernisées et rationalisées dans une certaine mesure afin de faire face à la concurrence des importations et de se partager les rares

capitaux, les ressources et la main-d'oeuvre spécialisée. Mais les importations en provenance de sources bon marché ont pris une place de plus en plus grande. La vitesse du processus d'adaptation a été en outre influencée en grande partie par la bonne santé globale de l'économie, et non pas par le degré de protection qui était offert, c'est-à-dire qu'il y eut relativement plus d'investissements dans la modernisation au cours des années 1960 que vers la fin des années 1970 et au début des années 1980. Dans la plupart des pays, il existe des mesures d'adaptation gouvernementale visant à aider l'industrie en général, et de telles mesures visant à améliorer l'efficacité grâce à la réorganisation, à la rationalisation, au déplacement d'usines, à la recherche technique et au recyclage de la main-d'oeuvre sont aussi offertes à l'industrie textile. Ces programmes peuvent être d'une très grande utilité pour aider les sociétés à tirer profit de l'amélioration technologique et à se spécialiser dans des produits plus rentables. Cependant, dans la plupart des cas, ces programmes sont conçus pour moderniser le secteur au sein du pays en cause. Ils visent rarement à faire disparaître un secteur non productif et inefficace et à permettre son transfert dans un pays à faible coût de production.

Les gouvernements sont donc mal armés pour assumer un tel mandat. En fait, dans la plupart des cas où les installations de production sont fermées dans un pays industriel et se réinstallent dans un pays à faible coût de production, ce n'est pas à la suite d'une politique gouvernementale mais plutôt parce qu'une société multinationale décide de prendre ces mesures en réaction aux tendances du marché et cherche à maximiser ses profits.

Du fait de l'évolution rapide de la technologie, ce secteur industriel a progressivement pris le rôle d'une industrie multifibre dotée de procédés multiples. Au cours de la dernière décennie, les fibres artificielles ont fait leur apparition et ont mis fin à la dépendance qu'avait l'industrie auparavant vis-à-vis des fibres naturelles les plus importantes comme le coton, la laine, le lin, la soie et le jute. Les fibres artificielles ont donné lieu à l'adoption d'une technologie totalement nouvelle et complexe dans l'industrie. De ce fait, et aussi à cause d'autres progrès technologiques, certaines parties de ce secteur industriel utilisent moins de main-d'oeuvre et beaucoup plus de capital qu'elles ne le faisaient dans un passé assez récent. En fait, les problèmes auxquels font face actuellement les secteurs des fibres textiles et des tissus dans l'industrie sont souvent très différents de ceux que connaissent les secteurs du vêtement. Le secteur des fibres et des tissus est efficace sur le plan technologique et tend à utiliser beaucoup de capital alors que le secteur du vêtement compte encore beaucoup sur les procédés anciens et tend à utiliser une main-d'oeuvre nombreuse. Au Canada, le secteur primaire est désavantagé parce que les tarifs douaniers élevés sur les autres marchés forcent ce pays à se concentrer sur son marché intérieur pour lequel il doit, par conséquent, produire de trop nombreux types de

produits pour bénéficier des économies d'échelle. C'est en partie pour régler cette question que le gouvernement fédéral s'est récemment préoccupé de voir s'il était possible de diminuer les droits de douane à destination du marché américain. L'industrie du vêtement, étant une industrie qui a beaucoup recours à la main-d'oeuvre, ne peut pas faire concurrence à des entrepreneurs étrangers qui ont des frais de production très faibles, souvent à cause des politiques gouvernementales. Le salaire minimum indexé au Québec, par exemple, a fait de l'ouvrier du textile canadien l'un des ouvriers les mieux payés du monde tout en rendant cette industrie de moins en moins concurrentielle. Cependant, le salaire minimum de l'industrie du textile et du vêtement est nettement inférieur à la moyenne générale dans l'industrie.

Par conséquent, en dépit d'une adaptation limitée, les industries du textile et du vêtement sont restées relativement vulnérables à la concurrence des importations. Les gouvernements de la plupart des pays industriels ne peuvent cependant pas mettre en cause, pour des raisons sociales et politiques, la viabilité économique à long terme de nombreuses parties de leur industrie textile nationale. Plutôt que de conduire à un système de rationalisation internationale progressive des industries textiles, le système de sauvegarde de l'Arrangement multi-fibres a donc constitué un cadre permettant aux gouvernements de mener des politiques industrielles et commerciales, ce qui a tendu à perpétuer l'existence d'un problème d'importation de textiles à bon marché dans les économies industrielles. La pression des fournisseurs à faible coût de production continuera donc et augmentera peut-être. Le nombre de pays produisant à faible coût, capables de fabriquer de grandes quantités de vêtements pour l'exportation, s'accroît. De nombreux pays à faible coût de production, surtout en Asie, ont établi une grande partie de leur programme de développement à partir de la production de ces articles de consommation nécessitant une main-d'oeuvre nombreuse, pour les exporter sur les marchés des grands pays industriels. De plus, les pays d'Europe de l'Est, pour pouvoir acheter la nourriture et les matières premières essentielles avec des devises convertibles, doivent exporter des produits nécessitant aussi une main-d'oeuvre nombreuse, comme le vêtement, à destination de l'Ouest, sans égard à ce qu'ils leur coûtent. Afin d'encourager l'établissement et la croissance de ces industries, les pays en voie de développement tout comme les pays socialistes offrent divers traitements préférentiels, dont des subventions généreuses, qui sont souvent liés à la performance relative à l'exportation de l'industrie.

### ***La réaction du Canada à la situation du textile à bas prix***

Au cours des années 1950 et au début des années 1960, la principale source d'importation du textile bon marché était le Japon. Afin

d'encadrer ces importations, le Canada ainsi que d'autres grands importateurs ont conclu des accords avec ce pays aux termes desquels ce dernier restreignait « volontairement » l'exportation de certains produits à destination du Canada. En 1960, en réponse à la croissance des importations bon marché et à l'augmentation du nombre de sources d'approvisionnement, le gouvernement a établi un comité interministériel pour étudier les problèmes particuliers aux importations bon marché et faire des recommandations au ministre des Finances en vue de mesures de protection particulières. L'établissement de ce comité, qui est le Comité interministériel des importations bon marché, a coïncidé avec la conclusion heureuse, sous l'égide du GATT, d'un accord spécial pour traiter de ce problème à l'échelle mondiale. Il s'agit de l'accord à long terme sur les textiles de coton. Pendant les années 1960, le gouvernement a négocié un certain nombre d'accords de restrictions des exportations sur des produits particuliers avec des fournisseurs « bon marché » comme le Japon en 1960, Taiwan en 1963, et Hong-kong en 1965.

Dès 1969, sous l'effet de l'augmentation des pressions sur le marché canadien des pays à production bon marché, cette approche au coup par coup s'est avérée insatisfaisante, et en 1970, le gouvernement a lancé une politique nationale du textile intégrée et globale. Cette politique avait pour objectif de donner une direction et de créer un cadre et des conditions grâce auxquelles les industries du textile et du vêtement pourraient planifier, investir et se développer avec un plus grand degré de confiance. Elle était fondée sur la considération des facteurs suivants :

- la contribution de l'industrie à l'économie canadienne;
- la stabilité de l'emploi;
- les implications régionales et locales;
- l'intérêt des consommateurs;
- les exportations canadiennes;
- les obligations internationales du Canada.

Compte tenu de ces facteurs, le gouvernement a conclu qu'il devait créer des conditions dans lesquelles les industries canadiennes du textile et du vêtement pourraient se diriger davantage vers des lignes de production viables, face à une concurrence internationale de plus en plus serrée. Sans prendre d'engagements à l'avance, le gouvernement a indiqué qu'il était prêt à appliquer les mesures suivantes au besoin :

- la rationalisation des droits de douane sur les textiles;
- l'amélioration des méthodes et l'utilisation plus efficace de la loi antidumping et des droits compensateurs;
- l'amélioration de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur les statistiques* afin de fournir au gouvernement des renseignements plus exacts et plus actuels sur le mouvement des importations;
- les mesures de protection contre les importations bon marché à condition qu'il ait été conclu officiellement à un préjudice grave ou à une

menace de préjudice, et que l'industrie visée ait présenté des projets appropriés pour améliorer sa situation concurrentielle vis-à-vis de ces importations;

- l'établissement d'une commission du textile et du vêtement pour déterminer si les conditions précédentes sont remplies et pour recommander des mesures appropriées;
- l'amélioration du soutien financier à l'industrie pour la rendre plus efficace et plus concurrentielle, et pour adoucir le coût social des bouleversements causés par la rationalisation;
- l'établissement de mesures de soutien technique et de promotion, notamment de centres de développement et de productivité, d'un programme d'aide à la conception et à la mode et de différentes activités de promotion.

Bien que tous les éléments de la politique du textile n'aient pas été mis en oeuvre comme cela avait été annoncé, et que certains ne l'aient jamais été, il est très vite devenu manifeste que, quoique l'on fasse dans les autres domaines, les mesures utilisées pour contrôler les importations étaient l'élément crucial de la politique.

La Commission du textile et du vêtement, qui est un organisme indépendant responsable des enquêtes dans des situations de préjudice éventuel à des compagnies canadiennes et à leurs travailleurs, a constitué un instrument essentiel de la politique. Elle devait être chargée d'étudier la situation et de faire des recommandations au gouvernement. Les critères de contrôle des importations sur lesquels les considérations de la Commission et la mise en oeuvre par le gouvernement des recommandations de la Commission seraient fondées devaient être les suivants :

- les considérations relatives à la main-d'oeuvre et à la région, et les programmes de services offerts par un ministère ou un organisme gouvernemental;
- les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et de l'Arrangement multifibres ainsi que de tout accord international s'y rapportant;
- l'effet probable de mesures particulières de protection pour différentes catégories de consommateurs;
- le principe selon lequel des mesures particulières de protection ne devaient pas être mises en oeuvre afin d'encourager le maintien de catégories de produits n'ayant aucun avenir sur le plan de la concurrence;
- les conditions qui prédominent dans le commerce international du textile et du vêtement.

Au cours de ses six premières années d'existence, la commission a étudié et a recommandé des mesures particulières pour plusieurs produits textiles de première transformation, pour les tissus et les vête-

ments. Le gouvernement a mis en oeuvre bon nombre de ces recommandations. Dans l'ensemble, l'approche était sélective et restreinte aux produits provenant de sources particulières que la commission considérait comme ayant causé un préjudice aux producteurs nationaux. En conséquence, l'entrée globale des importations, en particulier en provenance de pays à faible prix de revient, a augmenté de façon constante. De 1961 à 1976, les importations de vêtements par exemple ont augmenté de 350 % (de 86,5 à 391,5 millions de pièces).

Avant 1975, la majorité des mesures relatives à l'importation visaient à protéger l'industrie textile de première transformation. La plupart des vêtements bon marché importés tendaient à approvisionner ce secteur inférieur du marché que la plupart des producteurs nationaux étaient prêts à abandonner. En outre, par l'intermédiaire de l'Institut canadien du textile, l'industrie textile de première transformation pouvait exercer des pressions sur le gouvernement pour obtenir des mesures de protection. En effet, l'industrie du vêtement, qui était très morcelée, réclamait souvent une politique commerciale plus libérale de façon à avoir un meilleur accès aux tissus bon marché. Le degré de plus en plus élevé de complexité et la productivité des fabricants de vêtements à faible prix de revient dans les années 1970 ont cependant donné lieu à l'accroissement des demandes de protection, non seulement de la part du secteur du vêtement mais encore du secteur de la première transformation qui, sans une industrie du vêtement nationale saine, perd une large portion de son marché. Les pressions de plus en plus fortes sur le gouvernement pour obtenir des mesures protectionnistes efficaces avaient déjà entraîné l'établissement d'un certain nombre de contingents ou de surtaxes globales aux termes de l'article XIX de l'Accord général (au lieu de l'approche sélective de l'Arrangement multifibres) pour les chemises d'homme et de garçon, les gants de travail, la bonneterie à maille double, les fibres acryliques et les fibres de polyester.

### ***La crise de 1976***

En 1976, les importations de vêtements ont augmenté de 46 % de plus par rapport à 1975. Vers la fin de 1976, la part du marché canadien détenue par les producteurs nationaux avait diminué puisqu'elle était passée de 73 %, en 1971, à 55 % en 1976 (en termes de volume), et l'emploi dans l'industrie du vêtement avait décliné pendant la même période, perdant 20 000 travailleurs, tandis que dans le secteur textile de première transformation, la perte des emplois s'était accrue de 12 000. La Commission du textile et du vêtement qui, au milieu de 1976, avait lancé une enquête dans l'industrie du vêtement, a conclu dans son rapport provisoire en octobre 1976 que les vêtements dans une vaste gamme de catégories étaient importés au Canada en nombre de plus en plus grand et dans des conditions qui causaient un préjudice grave aux



producteurs nationaux. En conséquence, le gouvernement a entrepris de ramener les importations de vêtements au niveau de 1975 et de donner à cette industrie la protection qu'elle réclamait depuis longtemps. Dans cette décision, trois facteurs sont particulièrement entrés en ligne de compte :

- les autres pays industriels, en particulier ceux de la CEE et les États-Unis, pratiquaient des politiques d'importation de textiles beaucoup plus restrictives que le Canada. La pression sur le marché canadien était par conséquent proportionnellement beaucoup plus forte qu'elle ne l'aurait été si le marché mondial, dans son ensemble, avait été plus ouvert;
- la croissance de la capacité mondiale tant dans les pays industriels que dans les pays en voie de développement, avait dépassé, et de loin, dès 1976, la croissance de la demande mondiale, ce qui menaçait d'exposer le marché canadien à des importations gênantes de toute provenance et non seulement de pays à faible coût de production en période de récession;
- la concentration de l'emploi dans le textile au Québec et dans l'Est de l'Ontario, c'est-à-dire dans une zone de fort chômage et de grande sensibilité politique, obligeait donc le gouvernement à intervenir et à donner à l'industrie une certaine marge pour s'adapter aux nouvelles conditions de la concurrence.

Le gouvernement a choisi au départ de recourir aux dispositions de sauvegarde d'urgence de l'article XIX de l'Accord général, et le 29 novembre 1976, il a annoncé le contingentement global temporaire de toute importation de vêtements. Le gouvernement a adopté ces mesures pour assurer un redressement immédiat de la situation et pour ramener les importations à leur niveau de 1975. Les mesures prises aux termes de l'Arrangement multifibres auraient signifié des négociations intensives et très longues; elles n'auraient pas procuré le niveau de redressement jugé souhaitable et les résultats en auraient été moins prévisibles.

Cependant, le fait de recourir à l'article XIX plutôt qu'à l'Arrangement multifibres, bien qu'il ait procuré un redressement immédiat, a entraîné certains inconvénients majeurs. Les membres du Comité du textile du GATT qui se sont réunis peu après l'imposition du contingent global ont sévèrement critiqué le Canada, notamment sur les points suivants :

- le Canada avait eu recours aux dispositions les plus générales de l'Accord général avant d'avoir totalement épuisé les dispositions de l'Arrangement multifibres précisément établies en dérogation à l'Accord général pour régler un déséquilibre du commerce du textile;
- les mesures aux termes de l'article XIX sont habituellement restreintes à un produit particulier; le contingent global canadien s'appliquait à l'ensemble du secteur du vêtement;

- en recourant à l'article XIX, le Canada a estimé nécessaire d'abroger un certain nombre d'accords bilatéraux qui avaient été négociés aux termes de l'Arrangement multifibres;
- en ne se prévalant pas de l'Arrangement multifibres et de ses dispositions concernant les mesures de sauvegarde afférentes au textile, le Canada avait passé outre aux dispositions de sauvegarde plus générales de l'Accord général, à un moment où ses règles faisaient l'objet de négociations délicates dans le cadre des négociations multilatérales du Tokyo Round.

Outre ces critiques, l'article XIX prévoit que les parties contractantes touchées par des mesures de sauvegarde peuvent demander un dédommagement ou prendre des mesures de représailles. Les États-Unis se sont prévalus de ce droit, et pendant une série de consultations, le Canada a accepté de dédommager les États-Unis par un certain nombre de concessions douanières.

Bien qu'on ait pu atténuer les conséquences directes et immédiates de la décision de recourir à une action globale aux termes de l'article XIX, leur effet cumulatif s'est avéré dommageable pour les intérêts commerciaux canadiens. En tant que l'un des principaux partisans et bénéficiaires du principe de la légalité dans le commerce international, le Canada a un peu perdu de sa crédibilité, et la confiance dans les négociateurs canadiens s'est trouvée amoindrie. Le fait que le Canada ait abrogé deux accords a nui aux négociations bilatérales, en particulier avec les pays exportateurs de produits textiles de l'Asie, où les négociateurs canadiens ont rencontré de la résistance lorsqu'ils ont voulu obtenir des ententes relativement directes.

Ayant décidé d'agir en dehors du cadre de l'Arrangement multifibres, le Canada n'avait pratiquement plus aucune influence sur la forme du nouvel Arrangement multifibres de 1976–1977. La CEE et les États-Unis ont écarté les négociateurs canadiens des discussions. Il a fallu quatre années d'efforts prudents pour faire revenir la participation canadienne aux discussions internationales sur le textile à un niveau normal. L'insatisfaction causée par la politique canadienne d'importation de tissus et de vêtements s'est aussi fait sentir dans les discussions de 1977 sur la chaussure, là où une certaine compréhension de la part de la CEE aurait pu éviter l'institution subséquente du contingent global de la chaussure.

Dans son rapport final de mai 1977, la Commission du textile et du vêtement recommandait, soit la continuation des mesures globales aux termes de l'article XIX, soit la négociation d'accords de restrictions globales bilatérales avec les vingt et un pays fournisseurs considérés comme la source des importations préjudiciables. Le fait que la commission ait été si liée à des intérêts sectoriels étroits de l'industrie commençait déjà à inquiéter les observateurs indépendants.

Après avoir étudié différentes options et tenu compte des difficultés causées par le contingentement global, notamment, les problèmes d'administration des importations, le gouvernement a décidé d'en revenir à une approche bilatérale et de négocier des accords de restrictions bilatéraux dans le cadre du nouvel Arrangement multifibres. La première série de négociations s'est terminée par un échec, en partie à cause de l'amertume causée par le contingentement global et aussi du fait des attentes irréalistes sur ce que l'on pouvait négocier bilatéralement. Cependant, au cours de 1978, le gouvernement a réduit ses attentes précédentes et les hauts fonctionnaires canadiens ont petit à petit conclu des accords bilatéraux de restrictions des importations portant sur trois ans avec Taiwan, Hong-kong, la République de Corée, la République populaire de Chine<sup>53</sup>, les Philippines, la Pologne et la Roumanie. Ces accords s'appliquaient à quelque 80 % des importations de vêtements de toute provenance ainsi qu'à une gamme d'articles particulièrement vulnérables aux importations. Ils entraient en vigueur le premier janvier 1979, ce qui permettait au contingentement global aux termes de l'article XIX d'expirer le 31 décembre 1978. En outre, le gouvernement a institué un régime de surveillance des importations globales aux termes duquel on devait donner un avis préalable en cas d'importations de sources non limitées qui menacent de nuire au marché canadien.

En 1979, le gouvernement a estimé nécessaire de négocier d'autres accords de restrictions avec des fournisseurs moins importants. Des accords ont été conclus avec Macao, la Thaïlande, le Sri Lanka, le Pakistan, Singapour, la Bulgarie, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, l'Inde et la Malaysia. En conséquence, pratiquement toutes les importations de vêtements et un volume important de textiles provenant de pays à faible prix de revient sont entrés au Canada sous le régime du contingentement.

### *L'étude, la réforme et le recul*

C'est ainsi que, dès la fin des années 1970, la politique canadienne d'importation de tissus et de vêtements s'est éloignée de façon remarquable des principes énoncés en 1970. L'adaptation jouait maintenant un rôle minimum dans la politique gouvernementale. Le soutien financier général qui était donné à l'industrie par le Programme d'aide générale de transition, le Projet d'expansion des entreprises, l'assurance-chômage et divers programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre, notamment les prestations de retraite anticipée, le Programme de subventions au développement régional, le Programme d'aide à l'adaptation industrielle et le Programme de développement des marchés d'exportation ne s'appliquaient pas précisément au problème particulier des produits textiles et des vêtements et étaient très peu utilisés par ces industries. Les restric-

tions à l'importation sont devenues l'élément essentiel de la politique, mais au lieu d'être des restrictions temporaires à court terme et limitées à un ou à quelques produits, depuis le 29 novembre 1976, elles touchaient l'importation de pratiquement tous les produits textiles et les vêtements provenant de pays à faible prix de revient.

L'avancement technologique à l'échelle mondiale accélérerait en même temps le mouvement vers une production nécessitant beaucoup plus de capital, surtout dans le secteur textile de première transformation, et un investissement important si l'industrie voulait faire face à la concurrence de la CEE, du Japon et des États-Unis. Cependant, les sociétés canadiennes ne bénéficiaient pas des économies d'échelle offertes à leurs concurrents. Le marché canadien était trop restreint et l'accès aux plus grands marchés trop limité pour qu'il fut possible d'installer des chaînes de production de plus grande taille. La fabrication des vêtements, qui devrait probablement toujours nécessiter de nombreux travailleurs, serait toujours assujettie à des pressions importantes de la part des producteurs bon marché. Il était, par conséquent, probable que les deux secteurs de l'industrie continuent à subir la pression de facteurs extérieurs qui exacerberaient leur situation concurrentielle. La viabilité à long terme de ces industries, à l'exception des produits sélectionnés, était douteuse.

Il n'y avait toutefois aucune indication que les États-Unis et la CEE abaisseraient le niveau élevé des mesures protectionnistes, ce qui voulait dire que tout relâchement des mesures de la part du Canada entraînerait immédiatement un afflux massif d'importations. Pendant la récession du début des années 1980 et parallèlement à la baisse de la demande, les producteurs bon marché continuaient à augmenter leur production avec le vain espoir qu'ils pourraient trouver un marché pour leurs produits.

Dans ce contexte, la commission a mené, en 1979–1980, une enquête approfondie sur les industries textiles et du vêtement. Elle avait pour but de faire rapport au gouvernement sur l'état de l'industrie et de déterminer si les mesures de protection particulières en vigueur depuis 1976 devaient être maintenues, modifiées ou abrogées, à leur expiration, au 31 décembre 1981.

Dans son rapport du 30 juin 1980, la commission a conclu que l'industrie textile au Canada était comparable à tout autre secteur identique du monde industriel et que les vêtements canadiens se comparaient aux vêtements de qualité en provenance des pays développés. Les deux industries étaient dans l'ensemble compétentes sur le plan technique et prêtes à faire face à la concurrence internationale des pays industriels. De l'avis de la commission, les deux secteurs allaient continuer à améliorer leur productivité s'ils avaient l'assurance d'un marché stable; on pouvait arriver à cette stabilité ou à cette sécurité en continuant à restreindre les importations de vêtements en provenance de sources bon marché ou de pays socialistes, outre la protection douanière qui existait

sur les importations de toute provenance. Le rapport a conclu qu'en l'absence de mesures de protection particulières après le 31 décembre 1981, les importations provenant de sources bon marché de pays socialistes augmenteraient d'une façon très rapide et désordonnée, ce qui causerait un préjudice à la production et à l'emploi au Canada, préjudice qui serait difficile à réparer. Ils recommandaient une protection étendue du niveau d'importation de 1979-1980 pendant une durée de neuf ans, ce qui donnerait à l'industrie une longue période de stabilité pour s'adapter.

En faisant ces recommandations, la commission a soutenu que l'on pouvait obtenir la sécurité voulue sur les marchés canadiens grâce à l'imposition de contingents gérés et surveillés au Canada contre les exportations en provenance de toutes les sources bon marché ou des pays socialistes, en établissant des niveaux particuliers de catégories bien déterminées de vêtements. Cependant, reconnaissant les obligations internationales du Canada, la commission a recommandé une approche bilatérale modifiée, à savoir le recours à des accords de restrictions négociés bilatéralement dans le cadre de l'Arrangement multifibres, mais avec des limites particulières pour chaque pays pour les fournisseurs à faibles prix de revient sur cinq articles particulièrement sensibles, et avec une limite globale sur tous les autres produits de textiles et de vêtement d'après les modèles d'importation de 1979-1980. À défaut d'y parvenir, des restrictions négociées bilatéralement seraient suffisantes, de l'avis de la commission, pour créer un milieu beaucoup plus propice à l'investissement, ce qui était nécessaire pour le développement accru d'une industrie concurrentielle du textile et du vêtement au Canada.

L'essentiel des recommandations de la commission, à savoir le besoin de créer un climat de confiance pour promouvoir l'investissement ressemblait beaucoup à un des principaux points de la politique du textile de 1970. Cependant, la politique de 1970 consistait à recourir à des mesures particulières limitées et sélectives de protection et d'assistance à l'adaptation pour se diriger vers des lignes de production beaucoup plus viables au Canada, ce qui diminuerait la nécessité de mesures aux frontières à plus long terme. Depuis 1976, comme les pressions des importations avaient augmenté, la commission avait recommandé l'utilisation de mesures de protection contre les importations beaucoup plus larges que celles qui étaient envisagées à l'origine dans la politique. À l'époque de son rapport de 1980, la commission a proposé que, pour réaliser le climat nécessaire, les programmes d'aide à l'adaptation fédérale devaient être retenus mais que le niveau de protection des importations devait être à la fois important et permanent au cours d'une période de neuf ans, et plus restrictif que le niveau existant actuellement. Ainsi, la commission s'enfermait, dans ses propres examens, dans le dilemme de la politique protectionniste qui cherchait à promouvoir en même

temps l'adaptation. Il faut de plus en plus de protectionnisme parce que le *besoin* d'adaptation semble dépasser l'adaptation *réelle*.

Le rapport de la commission a été bien reçu par l'industrie textile et du vêtement mais largement critiqué par tous les autres secteurs de l'opinion pour son caractère protectionniste nuisant aux intérêts des consommateurs, des exportateurs, des importateurs canadiens et des partenaires commerciaux du Canada.

Dès le départ, il était manifeste que le rapport de la commission exigeait une analyse interne importante pour constituer la base d'une décision du Cabinet. Plusieurs efforts ont été menés de front. D'une part, le Comité des importations bon marché s'est intéressé aux recommandations portant sur les mesures d'importation, et un groupe de travail sur l'adaptation a étudié les possibilités de nouveaux programmes d'adaptation particuliers aux secteurs pouvant être développés pour que la protection à venir entraîne une restructuration majeure et élimine progressivement le besoin de recourir à des mesures de protection particulières. Le débat a fait rage au gouvernement pendant dix mois. Comme il se perpétuait, l'industrie a exercé de fortes pressions et des rumeurs de décisions imminentes ont alourdi cette atmosphère de crise et de confusion.

Le comité chargé des importations bon marché a analysé de façon exhaustive l'impact potentiel des recommandations de la commission, leur caractère négociable, des moyens de rechange pour atteindre le même objectif et l'incidence d'une diminution de la protection. Il a consulté les principaux fournisseurs de vêtements à faible prix de revient, les États-Unis et la CEE pour voir ce qui était négociable et ce qui ne l'était pas. La tâche du comité a été compliquée du fait que l'Arrangement multifibres devait expirer à la fin de 1981, en même temps que les accords bilatéraux existants, tout nouvel accord devant être négocié sans savoir s'il y aurait un nouvel Arrangement multifibres, et le cas échéant, quelles étaient ses conditions. Il était manifeste cependant que plus les négociateurs se verraient confier rapidement leur mandat, plus ils étaient aptes à le mener à bien.

Le groupe chargé de l'adaptation s'est lancé dans une analyse des perspectives à long terme des différents sous-secteurs de l'industrie, des effets de la protection accrue sur la productivité, de l'offre limitée de fonds pour l'aide à l'adaptation et des types de programmes particuliers d'adaptation qui pouvaient fonctionner. Des discussions poussées ont eu lieu avec les fonctionnaires provinciaux de l'Ontario, du Québec et du Manitoba pour assurer la complémentarité des programmes provinciaux et fédéraux.

Dès janvier 1981, les deux groupes avaient atteint le point où leurs efforts pouvaient être combinés pour faire l'objet d'une seule proposition au ministre de l'Industrie et du Commerce et d'une discussion interministérielle approfondie entre les hauts fonctionnaires. Une étude

complète fut achevée au début de février; elle traitait de la protection aux frontières, de l'aide à l'adaptation et d'une série de voies que le Cabinet devait étudier avant de prendre sa décision. Il y eut des querelles sans fin entre certains ministres et de hauts fonctionnaires dans un contexte de pressions politiques croissantes de la part de l'industrie, de conditions économiques de plus en plus précaires, de l'année de la Conférence Nord-Sud pour le premier ministre et dans un cadre de plus en plus restreint pour les négociations. Pour aggraver les choses, tous les secteurs de l'opinion publique, y compris les consommateurs et les importateurs mais hormis le gouvernement, ont fait savoir à celui-ci que s'il acceptait les recommandations de la commission visant à faire durer le protectionnisme, il serait préférable d'établir des contingents globaux aux termes de l'article XIX appliqué par le Canada plutôt que d'avoir des accords bilatéraux aux termes de l'Arrangement multifibres. Des querelles ont opposé les réalistes aux idéalistes, les protectionnistes aux libre-échangistes et ceux qui croyaient en la science économique aux partisans de la politique. Les discussions ont été longues, ardues et peu intéressantes. La paperasse s'accumulait.

À la fin de mai 1981, le Cabinet avait étudié la question plusieurs fois sans prendre de décision. Les ministres étaient maintenant mécontents de se trouver face à une pile d'analyses et de recommandations. L'évaluation sommaire faisait quarante-trois pages à simple interligne. Le projet des négociations bilatérales avait déjà été modifié trois fois. Au début du mois de juin, les ministres et les hauts fonctionnaires ont finalement mis au point un plan d'action qui satisfaisait tout le monde. Il a fallu plusieurs réunions du Cabinet et des discussions entre les hauts fonctionnaires pour en élaborer le détail. Il en est résulté un compromis prudent, fondé sur une protection à long terme, un programme d'adaptation enrichi et quelques concessions à des intérêts économiques et autres.

La décision gouvernementale annoncée le 19 juin lors des conférences de presse tenues à Montréal, à Ottawa, à Toronto et à Winnipeg contenait les deux principaux éléments suivants :

- un programme d'adaptation de 250 millions de dollars réparti sur cinq ans, que devait administrer un nouvel organisme, l'Office canadien pour un renouveau industriel. Le mandat de cet Office serait de créer de nouveaux emplois dans les collectivités touchées par l'adaptation industrielle, d'aider les travailleurs déplacés à tirer profit des nouvelles possibilités d'emploi et d'aider la modernisation des entreprises viables dans les industries du textile et du vêtement;
- la négociation d'accords bilatéraux nouveaux, portant sur cinq ans, avec des pays fournisseurs ayant des prix de revient réduits au sein d'un cadre établi par les accords bilatéraux de 1979.

La nouvelle n'a été publiée que quatre jours après le discours du premier ministre Trudeau devant la Chambre des communes sur les relations

Nord-Sud. Les thèmes qu'il a traités portaient notamment sur le besoin des pays industriels de concevoir des mesures qui faciliteraient la transition d'une relation d'aide à une relation commerciale. Le Canada et les autres pays industriels ne devaient pas fermer la porte aux produits du tiers monde mais plutôt permettre aux pays de celui-ci de payer leurs dettes dans le monde en achetant leurs produits. C'est un thème qu'il a fait valoir avec ses partenaires au sommet de Montebello quelques semaines plus tard. Ses partenaires n'ont pas été convaincus. Ils venaient d'être informés des décisions afférentes aux produits textiles et aux vêtements.

Cette décision témoignait du pouvoir et de l'influence du caucus québécois au Parlement et de celle des ministres québécois au Cabinet fédéral. Les ministres ne voulaient pas traiter de la viabilité à long terme de l'industrie. La décision est allée aussi loin que possible dans la direction des recommandations de la commission mais tout en tenant compte des réalités de la négociation et des engagements internationaux du Canada. Le contraste entre les recommandations de la commission et la décision définitive est riche d'enseignements :

- la commission a recommandé des accords hautement restrictifs d'une durée minimum de neuf ans; le gouvernement les a fixés à cinq ans avec la possibilité de les assouplir avec le temps;
- les recommandations de la commission faisaient porter un fardeau plus lourd aux exportateurs les plus pauvres et les plus petits; la décision gouvernementale exprimait précisément le besoin d'améliorer l'accès pour ces pays au sein d'un cadre généralement restrictif;
- la commission ne recommandait aucune aide à l'adaptation ou très peu; le gouvernement a décidé d'adopter une approche intégrée qui incorporait un programme important d'aide à l'adaptation pour cette industrie avec des restrictions aux frontières pouvant être assouplies avec le temps, à mesure que l'adaptation se ferait;
- les recommandations de la commission n'étaient pratiquement pas négociables; le gouvernement a décidé qu'il négocierait des accords mutuellement acceptables avec des fournisseurs de produits textiles et de vêtements à bas prix de revient;
- les recommandations de la commission venaient en contradiction avec les obligations internationales du Canada; tout en donnant une interprétation libérale aux règles existantes, la décision gouvernementale prévoyait des changements considérés comme négociables au plan multilatéral;
- le gouvernement a décidé qu'il pouvait rassurer l'industrie sur son avenir immédiat, ce que recherchait l'industrie, et qui était au coeur des recommandations de la commission, sans recourir aux mesures draconiennes recommandées par la commission.



Après les avoir examinées, l'industrie a rejeté ces décisions. À son avis, le gouvernement avait dilué sans raison les recommandations d'une commission qui avait mené une enquête exhaustive et conclu que la viabilité à venir de l'industrie exigeait des mesures fermes. Comme d'habitude, elle considérait les conclusions et les recommandations de la commission comme sacrées et le devoir du gouvernement, limité à la mise en oeuvre de rapports aussi rapide que possible. Néanmoins, elle était prête à attendre les résultats des négociations avant de se plaindre de façon trop bruyante. Le programme d'adaptation avait reçu peu d'attention.

Les négociations sur les accords bilatéraux avaient commencé une semaine plus tôt à Hong-kong. Le gouvernement canadien, réticent, avait accepté que tout autre report des négociations ne puisse être envisagé, et la première équipe de négociateurs a traversé le Pacifique le 13 juin. La première série de négociations avec Hong-kong n'aurait pas bien de l'avenir. Les fonctionnaires de Hong-kong surveillaient les négociations imminentes de l'Arrangement multifibres et les négociations qui allaient suivre avec les États-Unis et la CEE, et ils n'étaient pas prêts à établir de précédent avec le Canada. Les règles existantes étaient le seul cadre qui était offert. Hong-kong était prêt à agir de façon souple et imaginative à l'intérieur de ce cadre. Les fonctionnaires canadiens n'étaient cependant pas prêts à échouer dans leur premier effort. La souplesse et l'imagination des représentants de Hong-kong ne sont pas venues à bout de leur résistance. Il semblait qu'au mieux, on pourrait conclure un accord provisoire d'un an pour 1982. Cependant, il fallait du temps pour réfléchir.

La première ouverture véritable a eu lieu en Chine. Comme ce pays n'était pas une partie contractante à l'Arrangement multifibres, ses préoccupations n'étaient pas celles de Hong-kong, mais il comprenait que l'accès au marché canadien ne se développerait pas, et qu'il pouvait lui servir d'être le premier à obtenir une part d'un marché aux dimensions fixes. Sa coopération antérieure avec le Canada démontrerait aussi à la CEE et aux États-Unis que la Chine n'était pas déraisonnable. La Chine a cependant conservé un très grand appétit, et l'issue des négociations n'a été connue que vingt-quatre heures avant la date fixée pour le départ de la délégation. C'est alors que l'accord a été conclu, et que quelques heures avant son départ, la délégation signait une convention globale de cinq ans.

La deuxième étape fut la Corée. En l'espace de quelques heures, il est devenu clair que la Corée n'était pas en mesure de répondre de façon positive à quelque proposition que ce soit du Canada. L'exploration des possibilités de chacune des parties a duré trois jours mais sans succès. La Corée, comme Hong-kong, n'était pas prête à devancer le nouvel accord multifibres et à amorcer des négociations difficiles avec le

Canada ni à entraver ses prochaines négociations avec la CEE et les États-Unis. Même un accord provisoire ne semblait pas concevable.

La Fédération du textile de Taiwan était l'interlocuteur suivant. Du fait que le Canada ne reconnaît pas Taiwan, cette Fédération remplace le gouvernement, et les rencontres ont lieu en terrain neutre; cette fois-ci, elles le furent à Hong-kong. Du fait que Taiwan ne participe pas au système multilatéral de commerce et de paiement, le terme « négociation » ne s'applique pas à la nature des discussions qui ont eu lieu. Les fonctionnaires canadiens indiquent à leurs interlocuteurs ce que les autorités canadiennes sont prêtes à tolérer en termes de niveaux d'importation, et la Fédération expose sa façon de voir ces attentes. Les fonctionnaires canadiens ont indiqué que la tolérance serait bien moins grande en 1981 qu'elle ne l'avait été au cours des années précédentes. Les fonctionnaires de Taiwan ont conclu que, sans des discussions approfondies à Taipei, ils ne pouvaient dire quels engagements ils pourraient prendre. Les discussions ont été extrêmement difficiles, et la Fédération a demandé trois mois pour répondre adéquatement à la proposition canadienne, délai qu'elle a obtenu.

L'Inde était la prochaine étape sur la liste. Il est très vite devenu manifeste que l'Inde n'envisagerait même pas de conclure un accord de cinq ans, tant que les négociations de l'Arrangement multifibres ne seraient pas terminées. Afin d'éclaircir cette situation, tant pour les exportateurs que pour les importateurs, les équipes de négociation ont signé une prolongation d'un an de l'entente de 1980-1981, étant entendu que cet accord temporaire pourrait être remplacé par un accord à long terme dès que possible et une fois qu'un nouvel arrangement multifibres aurait été conclu.

À la fin du mois de juillet 1981, l'équipe de négociation est arrivée à Genève pour participer à une autre réunion du comité des textiles du GATT. En marge de cette réunion, les négociations ont continué avec Hong-kong, et un accord provisoire d'un an a été conclu pour l'année 1982. Cet accord comprenait une disposition instaurant un système d'autorisation des exportations. Ce système, sans spécifier de contingents annuels, introduisait une moyenne flottante pour certaines catégories en fonction des expéditions réelles, lesquelles pouvaient être rapidement limitées en cas de menace d'augmentation des expéditions antérieures. Ce système, qui avait été instauré dans la convention de 1978 à 1982 entre Hong-kong et les États-Unis, constituait un système d'importation plus souple et évitait de contingenter des articles qui ne nuisaient évidemment pas au marché canadien. Il permettait aussi d'éliminer le problème artificiel du contingentement virtuel à cause duquel, prétendait-on, un contingentement inutilisé pouvait, si on l'utilisait au cours des années suivantes, donner lieu à une telle augmentation des importations que cela pouvait nuire au système, bien que l'on demeurât dans les limites des contingents convenus au préalable.

La première série de négociations avait réussi au-delà de toute espérance : l'accord de cinq ans, les deux accords provisoires et une certaine entente de la part de trois des quatre fournisseurs qui n'étaient pas assujettis à une convention à long terme. On avait pu raffiner les aspects techniques des négociations et ouvrir la voie à des discussions avec d'autres fournisseurs après les vacances d'août. À la différence de ce qui était arrivé en 1977, où il n'y avait eu aucune entente, il ne semblait pas être nécessaire de chercher à modifier le mandat des négociateurs.

Cependant, un facteur de préoccupation s'était manifesté, à savoir que les conseillers de l'industrie qui accompagnaient la délégation avait commencé à envoyer des messages au Canada suggérant que ses négociateurs outre-passaient les limites de leur mandat. Leur interprétation de la décision du gouvernement différait de celle des fonctionnaires. Elle était beaucoup influencée par les recommandations de la commission. Bien qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène nouveau, il augurait mal de l'avenir.

Il n'est pas nécessaire de reprendre dans le détail le reste des négociations bilatérales. La première série a été la plus difficile. Puis sont arrivés des fournisseurs de moindre importance qui avaient droit à un traitement plus généreux. La plupart ont accepté immédiatement de nouvelles conventions de cinq ans. Au fur et à mesure que les plus gros fournisseurs prenaient connaissance de ces ententes, la peur de voir s'amoinrir leur part du marché les amenait à négocier. La Corée s'est donc ravisée, et elle a accepté de signer un accord à la fin du mois de septembre à la condition que les détails n'en soient pas révélés avant la fin des négociations sur l'Arrangement multifibres. La Fédération du textile de Taiwan a emboîté le pas en octobre.

Au moment où les négociations sur l'Arrangement multifibres étaient devenues plus franches, à la fin du mois de novembre 1981, le Canada avait conclu des accords de cinq ans avec la Chine, la Corée, Taiwan, la Malaysia, la Thaïlande, les Philippines, Macao, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que des accords d'un an avec Hong-kong, l'Inde, la Hongrie et Singapour. Du point de vue de la négociation, il s'agissait d'une réalisation impressionnante au cours de six mois. Ces accords couvraient quelque 98 % des importations permises pour l'année 1982 en provenance de pays à faible prix de revient à un niveau équivalent à l'accès autorisé en 1979-1980 mais pour une gamme beaucoup plus vaste de vêtements. Ces accords négociés avaient été simplifiés et normalisés, et ils permettaient une meilleure surveillance des importations, une certaine souplesse pour les exportateurs et une croissance pour les cinq années à venir à un taux approximatif de 3,5 %, ce qui est légèrement supérieur à la croissance prévue pour le marché. Les négociateurs avaient renforcé les restrictions pour les quatre principaux fournisseurs (Hong-kong, la Corée, Taiwan et la Chine) ainsi que pour les fournisseurs de l'Europe de l'Est; ils répartissaient de nouveau aussi les

importations autorisées entre les plus petits pays en voie de développement, ce qui leur donnait un accès supérieur à celui dont ils avaient bénéficié auparavant. Dans cette tâche, les négociateurs avaient cherché à éviter les objectifs précis de chaque catégorie fournie par les exportateurs individuels, et à offrir plutôt un accord global en harmonie avec l'accès total offert aux exportateurs à faible prix de revient sur le marché canadien en 1979–1980. Ils ont atteint cet objectif. Il s'agissait cependant d'une approche à laquelle l'industrie s'est opposée.

Le succès inattendu des négociations bilatérales a simplifié énormément la tâche des négociateurs canadiens qui participaient aux discussions sur la reconduction de l'Arrangement multifibres. Cette tâche était maintenant d'assurer le renouvellement de l'Arrangement multifibres et une certaine souplesse dans les dispositions existantes pour donner une garantie multilatérale aux nouveaux accords et ainsi prévoir leur application efficace au cours des cinq prochaines années. En même temps, il était nécessaire d'assurer qu'un nouvel accord multifibres ne permettrait pas aux États-Unis et à la CEE de négocier des accords bilatéraux importants plus restrictifs que les nouveaux accords canadiens. Advenant une telle situation, le gouvernement canadien aurait subi de nouvelles pressions pour que les accords du Canada soient modifiés afin de se conformer à ce que la CEE et les États-Unis pouvaient conclure.

Les négociations de l'Arrangement multifibres ont été extrêmement difficiles. Le Canada s'est trouvé dans une position intermédiaire entre celle des États-Unis et celle de la CEE, mais les négociateurs canadiens ont ainsi pu voir quels étaient les besoins et les exigences des exportateurs au cours des six mois écoulés. La CEE et les États-Unis, qui étaient désireux d'avoir le même succès dans leurs négociations bilatérales à venir, mais avec des objectifs différents, étaient très ouverts aux suggestions. À la différence des négociations de 1976–1977, le Canada s'est montré un participant influent et très actif. La nuit du 17 décembre, lorsque l'accord final a été conclu, le Canada était l'un des six cosignataires. L'accord conclu cette nuit-là a tenu en dépit des pressions considérables exercées par la CEE pour s'en écarter, et l'Arrangement multifibres a été prorogé de quatre ans et sept mois<sup>54</sup>.

L'Arrangement multifibres ainsi prorogé correspondait à tous les objectifs du Canada, c'est-à-dire qu'il facilitait les restrictions aux importations à bon marché en provenance de sources particulières. Il permettait de trouver une formule faisant l'unanimité des membres exportateurs et importateurs, malgré des objectifs très différents. Les exportateurs visaient la libéralisation progressive du régime existant et l'élimination éventuelle de l'Arrangement multifibres. Les importateurs souhaitaient avoir un instrument plus restrictif qui puisse exercer une plus grande pression sur les exportateurs pour qu'ils acceptent le type d'entente que les gouvernements des pays industriels estimaient politiquement nécessaire pour apaiser leurs industries nationales. À la fin,

l'accord renouvelé prévoyait une surveillance multilatérale permanente, un plus grand engagement à s'adapter à la situation du marché international, un meilleur traitement des petits exportateurs, et constituait une assise pour conclure des accords mutuellement satisfaisants mais beaucoup plus restrictifs avec les grands exportateurs qui jouissaient déjà de la part du lion des marchés des pays industriels offerts aux exportateurs à faible prix de revient. On avait tiré le meilleur parti possible d'une mauvaise situation.

Avec le renouvellement de l'Arrangement multifibres, il était maintenant possible pour le Canada de conclure des accords de cinq ans avec Hong-kong et l'Inde. Bien que ces négociations aient été difficiles et aient exigé beaucoup d'imagination et de compromis de part et d'autre, on est parvenu à un haut degré de confiance et d'entente mutuelle pendant ces dix-huit mois de contacts fréquents, lors de négociations bilatérales, ce qui a permis le succès de l'entreprise. L'Inde et Hong-kong avaient joué un rôle actif et constructif à Genève, qui résultait en partie de la compétence de leurs négociateurs et de la position de principe que ces deux pays avaient adoptée.

À la fin mars 1982, soit seulement quelque dix mois après le début des négociations, le Canada était parvenu à une entente qui assurait une période de stabilité et des prévisions quant aux importations d'au moins cinq ans. Cela devait permettre à l'Office canadien pour un revenu industriel (OCRI) de travailler dans une atmosphère relativement stable et de faciliter l'adaptation progressive de l'industrie vers un état plus concurrentiel exigeant moins de protectionnisme dès la fin de la décennie. Seuls le Pakistan, le Sri Lanka, Singapour et la Hongrie, qui étaient tous des fournisseurs relativement peu importants, n'avaient pas conclu d'accord de cinq ans. Avec ces quatre pays cependant, des accords provisoires avaient été conclus engageant les parties à négocier des ententes satisfaisantes, et dans l'intervalle, permettant le maintien des importations et des exportations à un niveau acceptable en attendant la conclusion d'un accord.

On aurait pu s'attendre à ce qu'à ce stade-ci, les ministres se reposent et s'intéressent à d'autres questions. Cela n'a pas été le cas. Le Canada a alors affronté une récession. L'industrie de la chaussure s'est démarquée de l'industrie du textile et du vêtement quand elle a demandé et obtenu la prolongation du contingentement global, tout d'abord limité à la chaussure qui n'était pas en cuir, puis étendu à la chaussure de cuir. C'était maintenant au tour du groupe de pression du textile et du vêtement d'exprimer ses plaintes. Selon lui, les nouvelles conventions montraient que les négociateurs avaient outrepassé leur mandat et que les accords négociés n'allaient pas dans le sens de l'intérêt de l'industrie. Avec la combinaison des contingents antérieurs et la création d'une nouvelle catégorie, et aussi avec la redistribution des contingents entre les fournisseurs, on entrait à nouveau, selon eux, dans une situation de

déséquilibre. À son avis, les importations augmentaient alors que la demande fléchissait. Ce qui était pire selon lui, c'est que la CEE et les États-Unis obtenaient des accords plus satisfaisants, beaucoup plus en harmonie avec les besoins de leurs industries. Les accords canadiens devaient donc être négociés de nouveau.

Ces représentations, qui n'étaient pas nouvelles, ont reçu le soutien du caucus québécois, de ministres et de hauts fonctionnaires. On pouvait constater la faillite totale des vingt-cinq ans de protectionnisme. Le débat faisait à nouveau rage à huis clos dans tous les cercles gouvernementaux d'Ottawa. L'OCRI ne pouvait se dérober. C'était aussi un échec. Au cours de sa première année d'opération, il avait pris son mandat au sérieux et avait refusé l'aide aux entreprises qui ne pouvaient pas garantir leur viabilité future ni assurer leur restructuration. Les faits relatifs à la performance réelle à l'importation, le fléchissement de la demande, l'état de l'économie et la conclusion d'accords américains et européens perdaient de l'importance devant la pression croissante exercée par un groupe puissant. Personne ne semblait comprendre, après vingt ans de plaintes contre l'inaction gouvernementale et en dépit de l'aide publique qui avait été accordée (sans commune mesure avec ce qui avait été accordé aux autres secteurs), que les porte-parole de l'industrie étaient incapables d'avoir une autre réaction. La détérioration ininterrompue de leur situation concurrentielle ne pouvait être qu'imputable à des importations nuisibles et au manque d'efforts de la part des pouvoirs publics pour restreindre cette concurrence.

En réalité, les accords bilatéraux négociés en 1981–1982 étaient remarquablement identiques à ceux de 1982–1983, négociés par les États-Unis et la CEE, bien que toute comparaison portant sur les détails s'avérait quand même difficile à soutenir. Il s'agit d'accords différents négociés par des organismes différents pour faire face à des objectifs particuliers. Les ressemblances n'existent qu'au niveau le plus général. L'effet global des niveaux de contingentement, de la croissance, de la souplesse et de l'entrée des importations antérieures montre cependant que ces trois partenaires ont maintenant des régimes d'importation des textiles et des vêtements assez semblables. Un changement important s'est produit dans la situation d'avant 1976. À cette époque, le gouvernement canadien s'enorgueillissait d'un régime beaucoup plus libéral et les porte-parole de l'industrie se complaisaient à traiter les fonctionnaires d'idéalistes et de naïfs. Bien que les choses aient changé, l'industrie et les critiques qui abondent dans son sens perpétuent ce mythe.

La CEE, les États-Unis et le Canada ont tous négocié des accords d'une durée de cinq ans. Cependant ces accords ne visaient pas à garantir l'industrie contre les risques d'une récession. En effet, d'autres secteurs moins protégés de l'économie ont souffert beaucoup plus que l'industrie des textiles et du vêtement en 1982–1983. Les trois gouvernements ont cependant fait face à une pression croissante de la part de ce

secteur de l'industrie. Le gouvernement canadien a cherché à restreindre les importations de ses principaux fournisseurs mais il n'a pas réussi. Toutefois, le débat permanent et les négociations avaient une fois de plus engendré l'incertitude et l'instabilité dans l'industrie, ce qui empêchait d'enclencher le processus d'adaptation.

### *Le coût et les conséquences*

En 1970, de nouveau en 1976, puis en 1981, le gouvernement s'est penché sur les problèmes de l'industrie textile et du vêtement, et à chaque fois, il a annoncé qu'il prolongeait les mesures de protection particulière pour restreindre les importations en provenance de pays dont les exportations à bon marché bouleversaient le marché canadien; ces mesures visaient à instaurer la stabilité sur le marché national et à faciliter l'adaptation de l'industrie nationale aux nouvelles circonstances de la concurrence. Toutefois, l'adaptation avait tardé par rapport à l'augmentation de la concurrence des importations et le besoin se faisait de plus en plus sentir de recourir à d'autres mesures de protection, celles-ci devenant en fait beaucoup plus restrictives. L'état de l'industrie était donc précaire et vulnérable à la concurrence des importations. On ne pouvait trouver preuve plus éloquent que le protectionnisme n'incitait pas à l'adaptation.

Il est difficile de calculer le coût et les avantages précis de la protection par voie de contingents, mais on en a une idée assez claire. L'un des principaux effets des restrictions quantitatives aux importations est la redistribution du revenu. De par les contingents, les consommateurs dépensent plus d'argent qu'ils n'en dépenseraient autrement sur d'autres articles, ce qui conserve des emplois dans l'industrie du vêtement et l'industrie textile reliée au vêtement, emplois qui seraient autrement perdus. Cependant, en même temps, ce transfert des dépenses de consommation entraîne une diminution des dépenses d'autres produits et diminue, par conséquent, l'emploi dans d'autres secteurs de l'économie. Les contingents de vêtements importés à bon marché réduisent la quantité et la sélection de vêtements à bon marché disponibles pour les consommateurs. Cela a pour effet de faire augmenter le prix des vêtements au détail. Des prix plus élevés donnent lieu à une productivité marginale à coût élevé, ce qui permet à des catégories de produits et à des usines moins efficaces de rester dans le marché.

On voit très bien, d'après ce qui précède, qui sont les bénéficiaires des avantages et qui supporte le coût des contingents de vêtements à bon marché. Les principaux perdants sont les consommateurs tandis que les producteurs et les employés du vêtement sont perçus comme les principaux bénéficiaires. Les contingents imposés, en plus du tarif de 25 % supérieur à celui des États-Unis ou de la CEE, font payer aux consommateurs canadiens des prix plus élevés qu'ailleurs. La charge en est plus

élevée aussi pour les consommateurs à faible revenu du fait de l'inélasticité de la demande.

La réduction des importations, il est vrai, empêche la perte d'impôts sur les sociétés ou de taxes de vente relativement à la fabrication et à la vente de vêtements et de textiles, mais elle cause une diminution dans la perception des impôts de secteurs de l'économie qui auraient autrement profité d'une augmentation des dépenses à la consommation. Sans les contingents, les employés des secteurs du vêtement et du textile toucheraient des prestations d'assurance-chômage au lieu d'y contribuer. Par contre, l'imposition de contingents entraîne une diminution des tarifs douaniers perçus sur les importations de vêtements par le gouvernement.

Du fait que la plus grande partie de l'industrie du vêtement soit située au Québec, les habitants de cette province sont censés être les bénéficiaires directs de la protection par les contingents. L'Ontario et le Manitoba sont aussi des consommateurs et des fabricants importants de vêtements tandis que les autres provinces, du fait des contingents sur les importations de vêtements, aboutissent à transférer un revenu au Québec.

L'effet pernicieux du protectionnisme est cependant beaucoup plus étendu. Dans les pays industriels, l'industrie textile, et en particulier, l'industrie du vêtement est habituellement concentrée dans ce que l'on appelle des régions défavorisées. Cependant, l'une des raisons pour lesquelles la région est défavorisée tient au fait que l'industrie du vêtement s'y trouve concentrée. Cette industrie est caractérisée par de bas salaires, une qualification relativement peu poussée de la main-d'oeuvre, un niveau de vie peu élevé et de rares possibilités d'avancement, une grande vulnérabilité à la concurrence internationale et une grande dépendance vis-à-vis de l'aide gouvernementale. Au Canada, la faiblesse structurelle de l'économie est due en grande partie à la concentration du textile, de l'industrie du vêtement, de la chaussure et de l'ameublement ainsi que des chantiers navals au Québec, qui sont toutes des industries désuètes ou à caractère « mou ». Toute mesure tendant à substituer des emplois plus durables à ces industries devraient par conséquent être favorisée. Cependant, dans la réalité, la continuation du protectionnisme et l'aide financière qu'elles reçoivent ont abouti à maintenir leur dépendance et de bas salaires dans les régions où elles sont concentrées. La charge est accrue du fait que les régions plus prospères du pays, qui tendent à être plus concurrentielles et intégrées dans les marchés internationaux, sont mécontentes d'avoir à payer pour la protection d'une industrie qui a peu d'avenir, voire pas du tout.

La protection des industries qui sont structurellement faibles, surtout au moyen de contingents négociés, a aussi une incidence négative sur les exportations des régions plus concurrentielles du pays. En limitant les exportations de Hong-kong, de la Corée, de Taiwan et des pays asiatiques, on leur refuse les devises avec lesquelles ces pays pourraient nous



acheter du charbon, du bois et des réacteurs CANDU, et depuis récemment, des services comme l'ingénierie et la construction.

Il est par conséquent manifeste que le contrôle des importations à long terme agit comme un instrument insuffisant pour favoriser l'adaptation structurelle d'une industrie vieillie. Il tend plutôt à protéger et à prolonger la vie d'une industrie qui n'est pas concurrentielle, à retenir les travailleurs dans des emplois à bas salaires et de qualité médiocre, à condamner des régions actuellement désavantagées à un manque de concurrence à long terme, à une mauvaise affectation des ressources de main-d'oeuvre et de capital, à la diminution du potentiel du développement économique du pays, à l'augmentation de l'inflation et à accroître le ressentiment des consommateurs, tout en augmentant les tensions entre les régions et en portant atteinte à la crédibilité internationale du Canada. Le contrôle des importations augmente aussi l'acuité d'autres problèmes directement liés aux techniques utilisées. Les mesures douanières, qui touchent la concurrence par le biais du mécanisme des prix, tendent à être des mesures relativement neutres et générales, permettant encore l'entrée des producteurs étrangers les plus concurrentiels sur le marché, malgré des prix plus élevés. Cependant, les quotas ont un effet très différent en particulier lorsqu'ils sont négociés de façon bilatérale et appliqués aux exportations.

L'un des principaux inconvénients de l'approche bilatérale (par opposition à un contingentement global) est le déplacement vers des sources non restreintes, soit pour éviter des restrictions établies, soit en réponse à une augmentation de la capacité des nouvelles sources qui font leur apparition. Par exemple, pendant l'année 1979, il s'est avéré nécessaire d'augmenter le nombre d'accords bilatéraux de six à quinze. Lorsqu'un déplacement s'effectue, la première difficulté qui surgit consiste à déterminer le niveau auquel les augmentations deviennent potentiellement néfastes. À l'heure actuelle, des niveaux ont été établis et incorporés dans le système de surveillance; ils ont pour fonction de prévenir lorsqu'il y a augmentation des importations en provenance de nouvelles sources. Il est pourtant difficile d'évaluer si ces niveaux sont adéquats ou s'ils continueront à l'être, et à quel moment d'autres mesures s'imposent. En outre, quand les importateurs commencent à se tourner vers de nouvelles sources d'approvisionnement, il est difficile de déterminer si ces nouvelles sources s'ajoutent aux niveaux établis ou remplacent les importations antérieures. Dans la première hypothèse, les importations globales peuvent devenir trop importantes par rapport à la demande globale du marché et à la production nationale, ce qui empire une situation que l'on avait jugée préjudiciable. Cependant, l'Arrangement multifibres oblige ses signataires à traiter les nouveaux participants de façon généreuse. Des importations doivent donc être fixées à un niveau dépassant le niveau symbolique. Puisque l'Arrangement multifibres ne prévoit pas de recul par rapport aux niveaux existants mais prévoit plutôt

la hausse des niveaux de restriction, il en résulte une augmentation virtuelle des importations, dont l'accès est garanti par les accords de restrictions existants.

Les importateurs se sont plaints de se voir imposer une surtaxe à l'importation pour les contingents de divers fournisseurs, ce qui conduit inévitablement à une augmentation du prix des vêtements. Cette pratique est pourtant acceptée dans le cadre des accords de restrictions des exportations et représente le prix que les exportateurs s'attendent à obtenir, vu la restriction des exportations. Il est difficile de prouver leur portée et leur effet. Cependant, l'incidence à long terme tend à être neutralisée par la concurrence de sources différentes et par la demande du marché national. Dans certains cas, les surtaxes sont à l'origine de niveaux de restriction inférieurs aux plafonds établis dans certains pays. Elles expliquent toutefois le développement progressif d'une industrie parallèle qui vit de l'administration et de la manipulation des contingents. Il est à souligner que l'administration des importations crée une industrie du même type, même si elle est moins connue. Vu que l'achat et la vente des contingents sont interdits au Canada, la pratique en est moins ouverte et donc peut-être moins désirable.

Malgré l'importance des mesures particulières de protection qui ont été étendues à l'industrie canadienne des produits textiles et du vêtement, et en dépit du tarif allant de 20 à 25 % relativement peu touché par les diverses négociations du GATT, l'industrie nationale continue à demander en même temps l'application de mesures de protection d'urgence, c'est-à-dire l'élévation de l'évaluation, les droits antidumping, les droits compensateurs et les surtaxes. L'application d'au moins deux de ces mesures aboutissant au même résultat a été considérée comme redondante. Bien que, dans certains cas, il soit bon d'agir de la sorte, l'élévation de l'évaluation ou les droits antidumping servent mal souvent des intérêts politiques plus vastes. Ils augmentent les prix que les consommateurs devront payer, par exemple, et accroissent le problème de l'approvisionnement du secteur inférieur du marché. En outre, les pays exportateurs réagissent de façon négative lorsque des mesures font double emploi. Puisque, dans un régime bilatéral, le niveau des contingents doit être négocié de façon périodique, des mesures redondantes peuvent être très préjudiciables à la négociation de niveaux plus élevés. En effet, l'Arrangement multifibres interdit tout particulièrement de recourir à des mesures de protection en plus de celles qui sont prévues.

L'industrie canadienne des produits textiles et du vêtement est une industrie intégrée qui fabrique une gamme complète de tissus et d'articles servant à l'habillement. Elle n'est cependant pas assez variée pour satisfaire le goût des consommateurs canadiens, ou pour ce qui est des tissus, les exigences des fabricants de vêtements. En outre, pour ce qui a trait aux matières premières, le Canada ne produit pas de

coton, ni suffisamment de laine ou de fibres synthétiques pour la demande des filatures et des usines de tissage et de bonneterie. Il est donc nécessaire qu'il y ait des importations à toutes les étapes de la fabrication, que ce soit de pays industriels ou de pays à faible coût de production. L'industrie n'est pas intégrée en grande partie verticalement. En outre, de nombreux milieux de l'industrie sont opposés aux importations pour des raisons de principe. Il n'existe pas d'entente dans l'industrie sur ce qui constituerait une politique rationnelle des importations. Les liens entre les différents secteurs de l'industrie sont ténus, mais ceux-ci s'entendent tous sur la nécessité de surveiller les importations. Ils ne s'entendent pas sur ce qui devrait être surveillé; les filatures veulent que l'on surveille l'importation des fils à tisser, les industries de tissage, des tissus; les fabricants de vêtements veulent, eux, une surveillance des vêtements mais non des fils à tisser ou des tissus. Les fabricants de vêtements se plaignent amèrement du fait que les industries textiles canadiennes ne leur offrent pas la gamme de tissus dont ils ont besoin pour fabriquer des vêtements intéressants. En même temps, ils refusent qu'on leur facilite l'accès à des produits importés moins chers par le moyen des mesures gouvernementales qu'elles demandent (importations qui rendraient les produits fabriqués plus concurrentiels) tels l'élévation des contingents, les tarifs, les droits de dumping et l'élévation des niveaux d'évaluation.

Cette rivalité empêche le développement d'une politique d'importation beaucoup plus largement acceptée, et elle a contribué à instaurer un climat d'insatisfaction entre les importateurs et l'industrie, et entre les importateurs et le gouvernement. L'industrie a besoin d'importations et le consommateur exige des importations, mais la communauté des importateurs est considérée comme un paria par l'industrie. Cependant, les fonctionnaires doivent élaborer des mesures qui répondent aux intérêts légitimes des importateurs. Par exemple, on ne peut imposer arbitrairement des contingents lorsque les importateurs ont engagé des fonds dans l'entreprise d'un fabricant étranger.

Dans l'élaboration et l'administration d'une politique d'importation judicieuse, les fonctionnaires doivent aussi veiller à ce que le marché soit suffisamment approvisionné par une gamme complète de produits qui couvrent tous les niveaux de prix. Ce n'est pas une tâche facile. Dans un marché dépourvu de réglementation, les mécanismes de l'offre et de la demande assurent habituellement cet approvisionnement, mais avec des limites globales, la concurrence entre les importateurs diminue puisqu'ils se voient garantir une certaine part de ce marché. Les profits sont à leur niveau maximum du fait qu'une part des contingents est allouée à chaque importateur, et que celui-ci peut fixer ses prix de gros légèrement en dessous de ceux des fabricants nationaux mais bien au-dessus des prix payés au moment du débarquement. Les fabricants nationaux ont donc abandonné le secteur inférieur du marché aux impor-

tations peu coûteuses. Cependant, une fois que les mesures de contrôle sont instaurées, les importateurs sont réticents à approvisionner ce marché du fait que les marges bénéficiaires sont faibles.

Avec les contingents globaux, l'approvisionnement du secteur inférieur du marché est incertain. Une fois instauré un système général fondé sur la restriction des exportations bilatérales, celui-ci devient précaire. Les exportateurs ne considèrent pas les restrictions comme une limite mais plutôt comme un accès garanti, et ils cherchent à augmenter leurs profits au maximum. La part du marché constituée par les importations est fournie dans des conditions où le vendeur a la position dominante, et les exportateurs commencent à vendre au niveau le plus bas du marché pour finalement se tourner vers le marché intermédiaire qui donne des profits supérieurs. Hong-kong, la Corée et Taiwan fournissent actuellement 70 % du volume des importations totales de vêtements du Canada. Tandis qu'en 1970, par exemple, ces importations était relativement faibles, soit 37 % du volume global comparativement à 54 %, elles se situent maintenant à mi-chemin, soit 70 % de leur valeur. Le marché de la haute couture qui est un marché comportant des risques, où les profits sont les plus élevés, commence même à être envahi par des articles soi-disant bon marché. C'est une des raisons pour lesquelles les importateurs ont commencé à changer de sources d'approvisionnement. De ce fait, afin d'offrir une gamme complète de marchandises à tous les prix, il faut importer en quantité de pays comme la Chine et l'Inde. Toutefois, même ces fournisseurs commencent à exporter des articles à des prix plus élevés qu'auparavant.

La prolifération des régimes généraux de contingentement parmi les principaux pays importateurs a donné lieu à des initiatives de la part, aussi bien des importateurs que des exportateurs, pour y échapper. Par exemple, on affirme que les fabricants de Hong-kong apposent des étiquettes « Fait en Indonésie » à certains vêtements qu'ils envoient en Indonésie, d'où ils sont réexpédiés vers le Canada comme s'ils provenaient de cette région. Cependant, si le Canada cherchait à négocier un accord avec l'Indonésie, celle-ci pourrait alors alléguer à bon droit que sa production est insuffisante pour justifier des restrictions, et refuser de diminuer les quelques exportations qu'elle juge légitimes afin de résoudre un problème entre lui et Hong-kong. Ce protectorat peut alors faire valoir à juste titre qu'il dispose d'une économie libre, et qu'il ne peut pas restreindre les exportations à destination de l'Indonésie avec laquelle il n'a conclu aucun accord de restriction. Les douanes canadiennes n'ont pas les ressources nécessaires pour ouvrir tous les colis, enquêter comme il le faudrait, et faire condamner les contrevenants. Par conséquent, on est dans une impasse, et les importations de plus en plus nombreuses nuisent au marché canadien et bouleversent l'industrie.

## *Le fardeau de l'interdépendance*

Le gouvernement américain est fermement convaincu que les restrictions dans le domaine des produits textiles devraient être limitées aux fournisseurs produisant à bas prix, et que les prix réduits sont par définition une caractéristique des pays en voie de développement ou des pays socialistes, c'est-à-dire qu'il sont attribuables à une main-d'oeuvre peu payée, ce qui est considéré comme inéquitable. Les importations à bas prix qui sont le fait d'économies d'échelle, de prix très bas des matières premières ou d'investissements importants de capital ne sont pas des produits « bon marché » mais des produits concurrentiels. Les États-Unis rappellent souvent à leurs partenaires commerciaux que les importateurs industriels doivent agir de façon collective et qu'il n'est dans l'intérêt de personne de restreindre le commerce des autres<sup>55</sup>. Cette attitude est une des raisons pour lesquelles les États-Unis ont toujours demandé un dédommagement lorsque le Canada a entrepris des mesures globales aux termes de l'article XIX.

L'attitude américaine est compréhensible. L'industrie américaine est le producteur le plus efficace de produits textiles primaires, et souvent, c'est celui dont les prix de revient sont le moins élevés. Du fait de l'importation de tissus à bon marché, certains vêtements américains font une concurrence directe à ceux de Hong-kong et de Corée. Les États-Unis sont, et de loin, le fournisseur le plus important du marché canadien. Plus de 50 % des importations de produits textiles au Canada viennent des États-Unis, en termes de valeur, comme le sont beaucoup de ses importations de vêtements. Bien qu'elle ne soit pas aussi efficace que les États-Unis, la CEE reste pour des raisons historiques le plus grand exportateur du monde. Les exportations se chiffraient au total, en 1981, à plus de 15 milliards de dollars américains, soit 70 % en produits textiles et 30 % en vêtements. Cependant, tandis que les États-Unis ont inspiré le régime international actuel, c'est à la CEE qu'il faut en attribuer le resserrement.

L'élaboration et l'administration d'une politique d'importation des textiles saine et responsable sont donc très limitées par le cadre de la politique commerciale internationale au sein duquel elles s'insèrent. Le fait que les États-Unis aient suivi une politique commerciale protectionniste avec succès dans le secteur des textiles et du vêtement pendant plus de vingt-cinq ans a augmenté le fardeau des autres importateurs. Les plus petits importateurs ont vu leur fardeau s'accroître au milieu des années 1970 lorsque la CEE, faisant face à une augmentation rapide des importations de vêtements et ne voulant plus compter sur des restrictions sélectives ni sur l'invention de restrictions illégales et non tarifaires de toute sorte, a adopté l'approche globale américaine. La croissance rapide de la production de biens exportables dans les pays en voie de développement (la Corée du sud a décuplé sa production de 1971 à 1979) visait les marchés des États-Unis et de la CEE. Lorsque l'accès à ces

deux marchés a fait l'objet de limitations importantes, la pression sur les plus petits importateurs a augmenté proportionnellement. Tout grand exportateur peut maintenant se faire octroyer une part prépondérante du marché du vêtement canadien. Sans la réglementation, le marché canadien serait par conséquent inondé.

L'Arrangement multifibres a été conçu en 1972–1973 comme un prolongement logique à l'accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton. Tant cet accord que l'Arrangement multifibres prévoient des règles spéciales permettant aux participants de prendre des mesures de restrictions discriminatoires dans le secteur du textile, ce qui assure la commercialisation ordonnée conformément aux règles élaborées de façon conjointe sur le plan international. La justification de cette dérogation aux dispositions de l'Accord général était l'entrée rapide et menaçante sur le marché international de produits bon marché en provenance des fournisseurs asiatiques. À cette époque, on pensait couramment que le problème du bouleversement de l'industrie par les marchandises bon marché nécessiterait une certaine forme de dérogation provisoire à la clause de la nation la plus favorisée prévue par l'Accord général, et que l'adaptation des fabricants de textiles dans les pays industriels à ce phénomène prendrait aussi quelques années. Cette dérogation « provisoire » dure maintenant depuis vingt-cinq ans. Récemment, cependant, l'industrie des textiles a connu une transformation de fond en comble qui a remis en question l'Arrangement multifibres et les principes sur lesquels il repose présentement.

Le marché international des textiles est maintenant dominé par sept partenaires : les États-Unis, la CEE, le Japon, la République de Corée, Hong-kong, la Chine et Taiwan. Les deux premiers sont des importateurs nets, mais ils peuvent, pour des raisons comme les économies d'échelle, produire une vaste gamme de produits attrayants et concurrentiels sur le plan international. La menace à long terme d'un bouleversement des marchés américains et de la CEE par les fournisseurs produisant à peu de frais est limitée, non pas tant par les régimes actuels de restrictions mais par les données de la vie économique elle-même. Dans le domaine des fibres et des fils, les États-Unis sont maintenant plus concurrentiels qu'un certain nombre de fournisseurs prétendument à faible prix de revient. Dans le secteur des textiles primaires, les facteurs qui influent sur la concurrence internationale n'ont pas trait, par exemple, au coût réduit de la main-d'oeuvre, que l'on considère comme inéquitable, mais plutôt à des différences dans les taux d'imposition des bénéfices commerciaux et la distance qui sépare le fabricant du destinataire. Dans le domaine du vêtement, l'intrusion dans des catégories de produits plus coûteux des principaux fournisseurs asiatiques a entraîné une concurrence directe entre les fournisseurs nationaux et étrangers portant sur la qualité, le style, la proximité du marché, et l'accès à un système de distribution plutôt que sur le prix de

revient. La question de savoir donc si le prix de revient chez un fournisseur est réduit ou non perd peut-être de son importance. Quelques-uns des principaux manufacturiers se désintéressent progressivement du secteur inférieur du marché et produisent une gamme étendue d'articles de grande qualité, de haute couture, qui se vendent à des prix élevés. Le système de contingentement de l'Arrangement multifibres a accéléré cette évolution en garantissant aux principaux producteurs étrangers une part des principaux marchés industriels sans préciser quelle serait son importance. Il en est résulté que les exportateurs abandonnent le marché inférieur pour le marché intermédiaire, c'est-à-dire les articles de valeur inférieure pour des articles plus coûteux, tout en respectant les mêmes restrictions quantitatives.

La concentration du marché international des textiles a été accélérée par la récente diminution de la demande. Tant qu'elle croissait au rythme accéléré des années 1950 et 1960, la demande suffisait à tous les partenaires. La récession et le ralentissement de l'économie depuis 1973 ont cependant modifié cette situation. Les nouveaux intervenants et les partenaires de moins grande taille, en particulier les pays en voie de développement, ont de plus en plus de difficulté à se tailler une place au sein du marché. Les industries nationales moins efficaces dans les petits pays d'importation ont de plus en plus de difficulté à soutenir la concurrence. L'intérêt accru pour la mode chez les hommes et l'arrivée à l'âge adulte de la génération de l'après-guerre dans les pays industriels ont assuré des taux de croissance sains pendant une quinzaine d'années, soit de 1958 à 1973. Cependant, la demande actuelle et l'inélasticité du marché des textiles montrent que cette croissance phénoménale a fort peu de chance de se prolonger dans un avenir immédiat. De ce fait, la majorité du marché international que se partagent à l'heure actuelle quelques partenaires ne sera probablement pas modifiée de façon importante.

Les pays importateurs et exportateurs les plus petits se trouvent dans une situation peu enviable. Les pays exportateurs ne peuvent être considérés comme les bénéficiaires de l'Arrangement multifibres parce que cet accord favorise les fournisseurs établis à l'encontre de nouveaux partenaires bien que son texte suggère tout autre chose. La pratique a révélé que la combinaison des taux de croissance, les restrictions quantitatives établies, les accords généraux et le déclin du marché rendaient pratiquement impossible l'entrée de nouveaux intervenants sur les principaux marchés. Par conséquent, l'Arrangement multifibres ne répond pas aux aspirations des vrais pays en voie de développement. Il est douteux que le préambule de l'Arrangement multifibres, qui n'a pas de fondement pratique, mais constitue un recueil de vœux pieux, continue à répondre aux exigences des relations Nord-Sud.

Les petits pays importateurs ne peuvent pas non plus être considérés comme les bénéficiaires de l'Arrangement multifibres car cet accord ne

permet pas facilement aux industries nationales de ces petits pays d'améliorer leur situation commerciale quand le marché est déjà saturé, puisque les taux de croissance édictés par l'Arrangement multifibres et des baisses illégales de prix favorisent les exportateurs établis. En réalité, nombreux sont les petits pays importateurs qui souhaitent trouver le moyen de faire disparaître les industries les moins viables de façon ordonnée. Mais l'existence de régimes protectionnistes aux États-Unis et dans la CEE a placé les gouvernements de ces pays devant la nécessité de protéger leur industries. L'Arrangement multifibres actuel continuera donc d'influencer le processus d'érosion des industries nationales dans les pays importateurs les plus petits jusqu'à ce que l'on arrive à un point de non-retour. Pour certains pays, ce point est peut-être arrivé. L'Arrangement multifibres les a enfermés dans un système d'où il leur sera difficile de sortir.

### *Comment résoudre la question du textile et du vêtement?*

La politique du textile de 1970 au Canada visait à fournir une direction, un cadre et des conditions à l'industrie des textiles et du vêtement lui permettant de planifier, d'investir et de concevoir des catégories de produits viables de plus en plus concurrentiels sur les marchés internationaux. La seule protection à long terme dont jouirait l'industrie serait celle des droits de douane. Les mesures de sauvegarde étaient perçues comme des mesures de sauvegarde temporaires à l'encontre des importations préjudiciables tandis que l'industrie nationale, grâce aux programmes d'adaptation prévus par la politique, visait à améliorer sa situation concurrentielle vis-à-vis de ses importations. De plus, la politique du textile énonçait que des mesures particulières de protection (comme les contingents, les surtaxes, les restrictions volontaires des exportations) ne seraient pas mises en oeuvre pour encourager le maintien de produits qui n'avaient aucune chance de concurrencer les produits importés. Dans l'ensemble, elle semblait être une politique responsable, voire même courageuse, surtout en comparaison avec celle pratiquée aux États-Unis.

L'imposition d'un contingentement global, en 1976, de toutes les importations de vêtements aux termes de l'article XIX et la négociation subséquente d'accords de restrictions bilatéraux avec tous les principaux fournisseurs du Canada représentaient un revirement significatif par rapport aux principes formulés dans la politique du textile de 1970. Ces mesures étendaient leur protection à une vaste gamme de vêtements et de produits textiles, mesures qui ont progressivement revêtu un caractère permanent. De plus, les vêtements visés par ces accords ne sont plus exclusivement des produits bon marché mais aussi des produits entrant dans la catégorie des prix moyens, et ils font directement



concurrence à la production canadienne. La prolongation de cette politique jusqu'en 1986 a souligné son caractère presque permanent.

Ce revirement brutal dans l'application de la politique en réponse à des changements fondamentaux dans le volume et le type des importations entrant dans le marché canadien a provoqué une certaine incertitude, à la fois sur le plan intérieur et sur le plan international, à propos de l'avenir de la politique du textile. Le caractère permanent de la protection a progressivement fait disparaître l'incertitude qui régnait. Cependant, il semblerait utile de mener une enquête complète, publique et indépendante sur les objectifs et les fondements de la politique du textile de 1970, modifiée en 1975 et à nouveau en 1981, afin de déterminer s'ils sont toujours valables. Une telle étude ne pourrait être menée par la Commission du textile et du vêtement elle-même, vu que celle-ci est déjà perçue comme étant une des causes du problème.

L'une des raisons pour lesquelles la politique du textile et du vêtement n'a pas pu régler de façon adéquate la question de l'adaptation est que les décisions concernant la mise en oeuvre de la politique du textile de 1970 ont été prises au sein d'un cadre sectoriel étroit. Les positions en matière d'adaptation ont été élaborées par les fonctionnaires chargés de servir un client, l'industrie; ils avaient donc un intérêt acquis à ce que cette industrie continue d'exister. Les positions en matière de politique commerciale ont été prises par des fonctionnaires responsables de la négociation et de l'administration des contingents, lesquels avaient aussi encore un intérêt acquis à ce que ces mesures subsistent. L'élaboration de la politique au fil des ans s'est faite très souvent à l'écart des grandes préoccupations que sont la gestion de l'économie, l'adaptation étendue à tous les secteurs, l'inflation et la politique étrangère. Lorsque l'élaboration de la politique coïncide avec une pression de l'industrie, elle peut difficilement être dynamique et ne s'accomplit qu'en dehors du processus habituel.

En bref, une telle étude viserait à développer une évaluation de la rentabilité pour l'économie canadienne des différentes solutions comme le maintien ou l'augmentation du degré actuel de protection, ou encore la réduction du degré de protection en insistant davantage sur l'adaptation industrielle. Quant au coût des mesures, les études devraient examiner l'incidence de différents choix sur les prix à la consommation, sur la mauvaise affectation de ressources productives, sur les relations commerciales et économiques avec les fournisseurs et sur les relations fédérales-provinciales du fait d'une distribution inégale des frais et des avantages de la protection. Cette analyse devrait aussi porter sur le rôle des secteurs de la distribution dans la formation du prix, puisque ces secteurs participent de plus en plus à l'importation et sont très concentrés. Sur le plan des avantages, l'étude devrait viser à quantifier l'incidence des mesures sur les niveaux d'emploi dans les industries de production et de soutien, sur les investissements et sur l'utilisation du

capital existant. L'étude devra aussi traiter de la rentabilité sociale découlant de la reconversion de cette industrie dans les petites villes et les villages qui dépendent largement de l'industrie du textile et du vêtement pour leur survie. Il conviendrait dans cette démarche de différencier les effets de démembrement à court terme des effets à plus long terme.

Bien qu'une étude indépendante et complète puisse fournir les renseignements nécessaires à l'élaboration d'une meilleure politique pour la fin des années 1980, une politique intérieure plus adaptée ne persuaderait pas les divers acteurs en présence tant qu'existera l'Arrangement multifibres et tant que les États-Unis et la CEE continueront à pratiquer un régime hautement protectionniste. En ce sens, le Canada a été davantage la victime que le bourreau dans cette affaire. Le gouvernement américain aimerait trouver un moyen de mettre fin au cauchemar du protectionnisme dans ce secteur. Il conviendrait d'encourager toute tendance dans cette direction car seuls les États-Unis peuvent, en fin de compte, assurer l'enterrement de l'Arrangement multifibres.

Le refus de Hong-kong et de la Corée d'accéder à toute autre demande de limitation volontaire des exportations faciliterait la disparition de cet Arrangement multifibres. Ces deux partenaires commerciaux pourraient demander à l'expiration de l'Arrangement multifibres actuel que leurs relations commerciales avec les principaux importateurs se déroulent dans le cadre du GATT. Une négociation de l'Accord général qui tiendrait compte des intérêts commerciaux des pays en voie de développement faciliterait cette évolution.

Un nouvel accord sur les mesures de sauvegarde, qui viendrait remplacer l'Arrangement multifibres, serait un pas dans cette direction. Cependant, les perspectives de conclusion précoce d'un tel accord ne sont pas bonnes. La perpétuation du régime instauré par l'Arrangement multifibres continuera probablement à en freiner la discussion. Le retour des textiles aux règles de l'Accord général pourrait pourtant y conduire.



## L'avenir de l'industrie canadienne dans un monde en interdépendance

Les pays récoltent ce qu'ils ont semé.

(Nos excuses à saint Paul pour cet emprunt)

Le Canada fait face à des défis extraordinaires pour le restant de la décennie, défis qu'il doit relever si les Canadiens veulent non seulement conserver mais améliorer leur niveau et leur qualité de vie. L'économie canadienne n'est pas encore parfaitement adaptée à la concurrence qu'implique l'ouverture de ses marchés. Le fait que ce défi existe aussi pour beaucoup de nos partenaires commerciaux nous donne de l'espoir et souligne combien il est urgent de régler les questions actuelles dans une juste perspective. Le Canada doit s'adapter aux circonstances et évoluer. Bien que la croissance économique engendrée par le commerce international soit un jeu où il y a toujours un gagnant et un perdant, les circonstances nouvelles indiquent que toutes les nations ne bénéficieront pas également de cette croissance. Leur aptitude à tirer profit de la stimulation de l'emploi qui en découle dépendra largement du climat économique créé par les mesures gouvernementales et du désir du secteur privé de rechercher les occasions d'évoluer et de surmonter les obstacles de façon dynamique.

Les décisions du secteur privé sont la concrétisation des vastes objectifs et priorités mis de l'avant par ceux qui travaillent à l'essor économique du Canada. Cependant, ce sont les gouvernements qui favorisent les conditions du commerce et de l'économie, lesquelles influencent de façon radicale les activités et les décisions du secteur privé. Les hommes d'affaires ne seront pas prêts à effectuer des changements, à investir des capitaux en vue de l'adaptation et du renouveau industriel et à tabler sur la puissance éventuelle du Canada dans les marchés étrangers s'ils n'ont pas la certitude que le cadre commercial et économique national et international au sein duquel ils doivent travailler les favorisera.

## *L'adaptation et le protectionnisme*

Une saine gestion macro-économique de l'économie est fondamentale pour l'avenir économique du Canada tout comme l'est une attitude positive face à l'adaptation du gouvernement et du secteur privé. Ceux qui sont lésés par l'évolution de l'économie internationale doivent s'adapter au changement. Dans un monde en interdépendance, personne ne peut résister ou empêcher le changement. Il s'agit là d'un fait dont les gouvernements ont eu tendance à faire fi au cours des années 1970. Le système multilatéral des échanges commerciaux les aide à se plier à cette réalité. Ils doivent être soutenus pour pouvoir appliquer leur politique. Les obligations réciproques qu'ils contractent à l'extérieur les aident à résister à la pression politique des milieux lésés. Le fait de céder semble souvent se traduire par un soutien politique immédiat, mais il s'agit d'un soutien temporaire qui tend à exiger un renforcement constant.

Tout au long des années 1970, les gouvernements sont intervenus de plus en plus souvent dans l'économie de façon positive pour stimuler la croissance en supprimant les obstacles au fonctionnement efficace du marché ou en les réduisant, et de façon négative, en cédant aux plaintes par l'instauration de règles. Il est difficile de critiquer les mesures gouvernementales qui visent à atténuer les difficultés socio-économiques provenant de l'adaptation ou à adoucir le processus d'adaptation, mais les gouvernements ont eu tendance à intervenir de façon trop étendue et trop souvent pour des fins politiques dont les effets économiques étaient douteux. Lorsque le gouvernement intervient pour affecter les ressources de façon plus judicieuse ou pour répartir les avantages et les inconvénients plus équitablement entre les citoyens, il s'agit d'une décision politique. Les décisions de ce genre sont davantage dictées par des intérêts sectoriels étroits et particuliers que par ceux d'un pays, d'une région. Elles ne le sont pas par ceux des consommateurs, beaucoup plus nombreux, et n'obéissent pas à des considérations fiscales. Les intérêts étroits vont habituellement de pair avec le protectionnisme et le report ou l'abandon de l'adaptation.

De plus, les ministres et les fonctionnaires ont en général une vue pessimiste des choses relativement à l'industrie nationale du fait de leurs contacts fréquents avec les fabricants qui réussissent moins bien. Les entrepreneurs prospères évitent les contacts avec le gouvernement car, pour eux, il est là pour régler des problèmes. L'attitude interventionniste est donc suscitée par les attentes de certains milieux du secteur privé avec lesquels le gouvernement est le plus fréquemment en contact. Elle entretient la conviction qu'il est impossible d'ouvrir de nouveaux marchés et de prendre des risques sans intervention gouvernementale. Cependant, ce type d'entreprise bénéficierait justement de l'instauration d'un cadre et de mesures favorisant l'adaptation.

Il peut être tentant de retarder l'adaptation; en réalité, les contingents ou les subventions apportent un palliatif et des avantages politiques immédiats, mais ils ne font que perpétuer le problème. Une activité non concurrentielle dans une économie ouverte requiert un arsenal de plus en plus important de mesures d'aide comme cela a été le cas pour le textile et le vêtement. La main-d'oeuvre, la gestion, la machinerie et les matériaux sont tous restreints à une activité marginale et soutirent des ressources d'activités plus efficaces afin de maintenir un secteur qui n'est plus concurrentiel. L'aide à court terme facilitant l'adaptation peut être défendable, mais elle évolue trop souvent en une aide à long terme qui permet d'éviter cette adaptation. Par conséquent, il convient donc d'agir avec prudence, lorsque l'on conçoit et met en oeuvre des mesures de ce genre, pour ne pas tomber dans le piège.

Les distorsions créées dans un secteur de l'économie auront souvent des effets négatifs sur les autres secteurs, vu les mécanismes du marché. Les appels en faveur du protectionnisme de la part d'un secteur peuvent déclencher une réaction en chaîne entraînant des mesures de compensation, ce qui accroît la mauvaise affectation des ressources et produit une diminution de la performance économique. Des règles auxquelles les pays ont souscrit collectivement poussent ceux qui font face à des pressions politiques constantes à changer de camp. L'une des raisons d'être des divers organismes multilatéraux, et en particulier du GATT et du FMI, est de faciliter la tâche de l'adaptation, c'est-à-dire d'en répartir le fardeau sur un très grand nombre de pays plutôt que sur quelques-uns. Bien que cela aide, ce n'est pas une panacée car le conflit entre la politique et l'économie demeure. C'est ce qu'a très bien dit un sous-secrétaire du Trésor américain en exprimant les doutes et le mécontentement ressentis aux États-Unis :

[ . . . ] l'horizon des politiciens est toujours plus proche que celui des économistes. Il y a peu d'avenir politique dans les bonnes politiques économiques. En réalité, dans une société libre, les politiques économiques viables et la bonne politique sont très souvent l'antithèse l'une de l'autre<sup>56</sup>.

L'Arrangement multifibres constitue un exemple éloquent de ce truisme et de l'échec du système international quant au développement d'un cadre adéquat permettant de promouvoir l'adaptation. Parce que des difficultés politiques surgissent lorsqu'on adopte une politique fiscale appropriée, on laisse trop souvent aux banquiers et à la politique monétaire le soin de combattre l'inflation. Pour des raisons analogues, lors de l'adoption de mesures favorisant l'adaptation, on laisse aux fonctionnaires chargés du commerce extérieur et à la politique commerciale le soin de combattre le protectionnisme. Ces deux approches sont certes utiles mais pragmatiques. Dans les deux cas, les décisions prises collectivement dans les organismes internationaux servent les banques centrales et les fonctionnaires du commerce lorsqu'ils ont à conseiller et à aider les politiciens désireux de

résister aux pressions des intérêts sectoriels. Le défi consiste à aider les fonctionnaires responsables du commerce et des politiques monétaires à contribuer à la croissance économique mondiale, laquelle bénéficiera à chaque pays, individuellement.

### *La politique commerciale et les règles du système multilatéral*

La politique commerciale est un des instruments dont dispose le gouvernement fédéral pour stimuler l'adaptation en vue d'une économie plus concurrentielle et plus productive. L'existence de tarifs douaniers, le refus des restrictions quantitatives, le respect rigoureux des droits multilatéraux, l'instauration rapide de droits antidumping, l'offre de crédit aux exportateurs garanti par le gouvernement sont autant de facteurs qui peuvent influencer de façon positive les décisions relatives aux investissements. Au cours des ans, l'adoption de ces instruments et de divers autres instruments de politique commerciale a modelé l'économie canadienne. La politique commerciale canadienne a été, et sera, en grande partie un compromis entre les objectifs des milieux d'affaires recherchant l'accès aux marchés étrangers, la nécessité de promouvoir l'efficacité et le caractère concurrentiel des produits, et de protéger, pour des raisons politiques, les industries canadiennes jugées importantes pour le pays et les régions. Les décisions concernant la conception et l'utilisation d'instruments particuliers sont tout à fait conditionnées par des facteurs extérieurs au Canada, en particulier par ceux découlant du système international de commerce et de paiement.

La dimension multilatérale du système se ressent actuellement des tiraillements engendrés par les pressions protectionnistes. Le système est encore fondamentalement sain, mais les pressions protectionnistes empêchent le gouvernement d'y participer de façon positive et constructive. Le protectionnisme est néfaste; il peut contribuer à une atmosphère globalement malsaine qui pourrait avoir des répercussions profondes, par exemple, sur les investisseurs. Le protectionnisme récent est révélateur de problèmes économiques plus graves qui sont communs à tous les pays industriels. Des mesures saines favorisant la croissance économique et l'investissement aideront à réduire à leur tour les demandes en faveur des mesures protectionnistes.

Des mesures protectionnistes importantes ont été prises au cours des dernières années malgré l'engagement des leaders gouvernementaux à résister à cette tendance. Les mesures prises par la plupart des pays de l'OCDE dans un grand nombre de secteurs comme les textiles, le vêtement, la chaussure, l'acier, l'automobile, l'agriculture et le crédit à l'exportation sont clairement protectionnistes, et elles ont fait douter de l'efficacité d'un ordre commercial multilatéral pour les empêcher de proliférer. Néanmoins, les instruments multilatéraux dureront tant que les gouvernements accepteront systématiquement de traiter les pro-

blèmes de manière à ce que le système s'adapte à la conjoncture. Les consultations entre chefs de gouvernement lors des sommets économiques et entre fonctionnaires lors des rencontres quadrilatérales peuvent avoir une influence considérable à cet égard. Leur succès dépendra de mesures dynamiques et d'une volonté arrêtée d'accepter certains sacrifices. L'application permanente des règles établies lors du Tokyo Round et les progrès récents accomplis dans le contrôle de la course aux subsides à l'exportation sont des signes positifs d'un engagement permanent envers un ordre commercial multilatéral ouvert. Le renouvellement de l'Arrangement multifibres, les engagements bilatéraux concomitants et l'incapacité permanente de négocier un accord satisfaisant en matière de sauvegarde montrent que malgré tout, certains défis fondamentaux ne sont pas réglés.

Ce qui empêche notamment de limiter le protectionnisme en période de croissance lente, c'est le fait que tous les pays se perçoivent comme étant plus ouverts, c'est-à-dire moins protégés que leurs partenaires commerciaux. C'est à partir de cette opinion qu'ils justifient leurs mesures protectionnistes et se permettent d'attaquer celles prises par les autres. C'est cette attitude qui a conduit aux politiques égoïstes des années 1930 et qui menacent de surgir à nouveau aujourd'hui. Tous les pays disposent, à l'heure actuelle, d'une grande variété de moyens pour régler leur commerce extérieur de façon directe ou indirecte. Aucun ne peut se targuer d'être innocent en ce qui concerne l'utilisation éventuellement excessive de ces mesures. L'effort réalisé au cours des trente-cinq, voire quarante dernières années, a été de regrouper ces pratiques nationales dans un cadre de discipline internationale et de promouvoir le principe de la légalité.

### *L'expérience canadienne et les questions à explorer*

Le Canada possède un régime efficace qui est tout à fait capable de protéger les producteurs canadiens si besoin est. Le danger provient du fait que le système a fait l'objet d'abus et que son utilisation fréquente et complète n'est pas nécessairement dans l'intérêt à long terme du Canada. Ce n'est pas dans l'intérêt économique du Canada de protéger des producteurs qui ne sont pas concurrentiels, surtout si leur capital et leur main-d'oeuvre peuvent être utilisés de façon plus productive ailleurs. Il n'est pas dans l'intérêt canadien non plus d'étendre la protection lorsque de telles mesures conduisent inévitablement à des représailles de la part des partenaires commerciaux du Canada et ferment des marchés aux producteurs canadiens concurrentiels. Il est donc très difficile de distinguer la protection légitime du protectionnisme, et cette distinction peut facilement disparaître en période de tension économique. Les mesures prises par le Canada dans les secteurs de l'automobile et de la chaussure en sont l'illustration.

On souligne souvent le fait, au Canada, que l'économie du pays repose sur ses ressources naturelles, comme s'il s'agissait là de quelque chose de honteux. Il serait tout à fait étrange de prétendre autre chose et de chercher à le priver des avantages que comporte le fait d'être l'un des plus grands réservoirs de ressources naturelles du monde. Ce qui nous semble plus important, c'est de voir ce que le Canada a fait de ces ressources. Sans vouloir faire montre de suffisance, on peut dire que l'économie canadienne s'est diversifiée et que le degré de traitement des ressources naturelles a progressivement augmenté au cours des trente dernières années. En même temps, le nombre de personnes employées dans l'agriculture, les mines, l'industrie du bois, la pêche et même dans la fabrication de produits de base a aussi augmenté de façon stable, et cet accroissement s'est accompagné d'une amélioration de la productivité, pendant que l'emploi dans le secteur des services et dans le secteur secondaire de la fabrication et de la technologie de pointe augmentait constamment. Une tendance vers ce que l'on a appelé des activités qui requièrent beaucoup de connaissances se fait jour. Une étude des différents secteurs de l'économie contenue dans *l'Étude de la politique commerciale canadienne*<sup>57</sup> a montré que les secteurs les plus forts sont ceux qui sont fondés sur les ressources naturelles ou qui font appel à la technologie de pointe intégrée aux marchés internationaux. Les secteurs faibles sont ceux qui dépendent de ressources importées ou disponibles un peu partout, ainsi que de la technologie qui n'est pas nécessairement intégrée aux marchés mondiaux. La plus grande contrainte à la croissance économique canadienne demeure celle de ne pouvoir accéder sans barrières à un marché de plus de cent millions d'habitants. Cela est particulièrement vrai à une époque dominée par la spécialisation comme celle que nous traversons, mais cette contrainte a diminué de façon constante sous l'effet de la participation au commerce multilatéral qui a fait baisser les tarifs douaniers par un cadre de règles fixes. Les négociations à venir, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales, devraient encore contribuer à relâcher cette contrainte.

On fait aussi beaucoup état au Canada de la diversité régionale, là encore comme si cette diversité constituait un inconvénient. L'extraction et l'exploitation des ressources naturelles de même que la fabrication de biens se font dans toutes les provinces, mais la fabrication demeure concentrée en Ontario et au Québec, tout comme l'est la population du Canada pour des raisons historiques, de proximité du marché américain et d'infrastructure. Il est peu probable que cette situation change de façon importante à l'avenir. La force du pays tient à sa diversité régionale.

Bien que le Canada demeure une économie fondée sur les ressources naturelles et que celle-ci varie d'une région à l'autre, il ne s'agit pas d'une économie tributaire des ressources naturelles. Cette distinction est réelle et importante. Les économies qui dépendent, pour leur maintien,



des ressources naturelles connaissent, en général, l'éclatement comme celles qui reposent sur une ou quelques denrées. Le Canada a connu la dernière fois ce type d'éclatement lors de la dépression des années 1930, avec l'effondrement de l'économie céréalière de la Saskatchewan. Les régions du pays sont maintenant beaucoup moins tributaires d'une ou de quelques denrées car elles sont toutes dotées d'une économie raisonnablement diversifiée et commercent l'une avec l'autre, ce qui a pour effet de renforcer leur interdépendance.

Nous vivons actuellement à une époque de spécialisation et d'interdépendance, deux facteurs qui contribuent de façon importante à l'intégration et à la croissance économique. Les mesures de croissance économique actuelles et à venir doivent tenir compte de ces facteurs. Les règles internationales offrent un cadre facilitant les décisions qui tiennent compte de cette dimension de la réalité canadienne actuelle; il n'y a donc pas lieu de modifier fondamentalement la politique commerciale et économique du Canada mais faire montre plutôt de constance et adhérer aux règles.

Les producteurs canadiens constateront que le système international est approprié à leurs besoins si le gouvernement améliore l'accès aux marchés internationaux des secteurs où la production canadienne est concurrentielle ou peut le devenir, et s'il protège l'accès dont ils disposent actuellement. Ils ont besoin d'être rassurés sur l'accès de leurs produits aux marchés extérieurs. Ils veulent également être sûrs que les gouvernements étrangers ne chercheront pas à contrer les efforts que font les Canadiens pour commercialiser leurs produits à l'étranger. Le gouvernement doit manifester sa volonté de réaliser ses objectifs et de veiller avec soin à la conduite de ses relations extérieures.

Pour encourager nos partenaires à négocier avec nous, le gouvernement doit être prêt à recourir dans trois domaines principaux. Premièrement, l'amélioration de l'accès au marché canadien pourrait faire l'objet de négociations en échange de concessions étrangères. Notre marché est d'un intérêt certain pour nos partenaires commerciaux, et il est encore protégé par des droits de douane relativement plus élevés pour un certain nombre de secteurs que dans les autres pays industriels. Les ressources naturelles du Canada sont aussi un atout dans les négociations. Le Canada, avec son économie de marché et un environnement politique stable, est considéré comme une source sûre d'approvisionnement en matières premières par les principaux pays industriels.

Deuxièmement, le Canada devrait être prêt à négocier un renforcement des dispositions de l'Accord général, notamment pour des questions brûlantes comme les restrictions aux exportations et les taxes à l'exportation, qui aurait pour effet d'accroître sa réputation en tant que fournisseur fiable de produits fabriqués à partir de matières premières. Les efforts de renforcement des règles du commerce international devraient aussi porter sur les mesures d'urgence à l'encontre des impor-

tations, là où les efforts internationaux pour négocier un accord de sauvegarde ont jusqu'à présent été vains. On pourrait, par exemple, organiser des négociations bilatérales ou multilatérales comme première démarche vers un consensus plus vaste sur ce qui est négociable, demander au Japon de rendre des comptes sur sa politique d'ententes bilatérales et abolir certaines mesures protectionnistes récentes qui ne sont pas en harmonie avec les règles existantes comme les contingents sur la chaussure et l'accord avec le Japon relativement aux automobiles. En outre, le Canada devrait mener un dialogue ferme avec divers pays pour déterminer quels sont ceux parmi eux qui sont prêts à collaborer avec lui pour réaliser ses objectifs. Ceux-ci seront plus facilement réalisables si d'autres pays sont prêts à utiliser leur pouvoir de négociation pour y arriver.

Troisièmement, la défense des droits commerciaux internationaux du Canada devrait constituer un aspect important de la politique étrangère canadienne. Le gouvernement doit être prêt à démontrer sa volonté de voir le système du GATT fonctionner de façon efficace; il doit aussi s'assurer que ses partenaires commerciaux ne nuisent pas aux concessions qui ont été négociées en faveur des exportateurs canadiens. Il doit appuyer les efforts visant à renforcer le système de règlement des conflits, et en conséquence, se montrer désireux de suivre les règles internationales.

Le gouvernement se doit également de discuter avec les provinces et le secteur privé de la formulation d'une politique commerciale afin d'en arriver au meilleur consensus national possible. Avec les provinces, il doit examiner les méthodes actuelles de consultation, voir si elles sont suffisantes ou s'il faut envisager de nouveaux mécanismes. Avec le secteur privé, le gouvernement doit voir si des consultations renforcées, tels les comités consultatifs de secteurs industriels aux États-Unis, seraient appropriées. Les deux ensembles de consultations devraient viser à instaurer la confiance dans l'engagement du gouvernement fédéral envers un système commercial multilatéral ouvert.

Rien ne peut remplacer la concurrence et la recherche dynamique par le secteur privé de marchés pour ses produits. Cependant, un programme de développement des exportations actif et bien conçu, surtout s'il vise à aider les petites et moyennes entreprises, devrait toujours demeurer un élément important de la stratégie commerciale du gouvernement au cours des années 1980. À cet égard, l'accès du Canada aux marchés mondiaux doit être protégé avec vigueur grâce aux droits qui lui sont reconnus en vertu d'accords.

Le gouvernement jouit cependant d'une grande latitude car il peut décider de réaliser ses objectifs par l'intermédiaire du cadre multilatéral ou par le biais d'accords bilatéraux. Il nous paraît sensé, pour le Canada, de poursuivre les objectifs qui peuvent être atteints de façon multilatérale au sein de ce régime. Cependant, il se peut que d'autres objec-

tifs, difficilement réalisables par des ententes multilatérales, nécessitent des négociations bilatérales. Il faudra alors décider de l'importance relative à donner à l'utilisation de moyens bilatéraux dans la recherche de ces objectifs. Ceci est particulièrement opportun en ce qui concerne nos relations avec les États-Unis.

Les progrès réalisés grâce à l'Accord général ne devraient pas nous empêcher toutefois de continuer à explorer toutes les avenues à même de nous assurer un accès plus sûr aux marchés étrangers, en particulier au marché américain. Il importe d'opter constamment pour la libéralisation des échanges car elle favorise nos industries d'exportation et pousse l'économie canadienne à devenir toujours plus concurrentielle. L'expérience passée nous indique clairement que si nous ne recherchons pas activement la libéralisation du commerce, nous ne maintiendrons pas le statu quo mais nous irons vers de nouvelles restrictions. Les forces du protectionnisme sont toujours à l'oeuvre, soit pour créer de nouvelles barrières ou pour employer différemment les anciennes afin de gêner le libre-échange. Pour contrer ce pouvoir, il faut que nos initiatives tendent constamment à libéraliser le commerce. Bien que le GATT demeure le principal organe sous ce rapport, on ne devrait pas le considérer comme le seul. Il faudrait saisir les occasions dès qu'elles se présentent.

Le bien-être du Canada dépend de façon essentielle de ses relations avec les États-Unis. Bien que ces relations, dans l'ensemble, ne soient pas susceptibles de changer dans un avenir immédiat, on peut envisager certaines modifications comme la diminution ou l'abolition des barrières douanières et l'amélioration du règlement des questions bilatérales dans un certain nombre de domaines. La discorde dans les relations entre le Canada et les États-Unis peut gêner considérablement la politique canadienne; l'engagement mutuel à poursuivre des objectifs communs peut au contraire lui apporter des avantages substantiels. De nouveaux efforts pour libéraliser le commerce bilatéral et améliorer la gestion des relations commerciales et économiques de cet ordre devraient donc constituer l'objectif prioritaire du Canada.

Si la situation internationale évolue d'une manière imprévue et fait en sorte que le système multilatéral ne constitue plus le véhicule le plus viable pour traiter des intérêts commerciaux canadiens, il faudra repenser la place du Canada dans le monde. Le cas échéant, le Canada se rabattrait sans aucun doute sur ses relations bilatérales avec ses principaux partenaires commerciaux afin de sauver les avantages déjà négociés dont jouissent les Canadiens sur ces marchés. Il ne semble pas très utile cependant de poursuivre ici un scénario aussi sombre. Ce serait accorder foi aux arguments protectionnistes que nous estimons, quant à nous, inacceptables. Le Canada fait partie d'un système multilatéral d'échanges et il serait inutile de penser à des plans de rechange. La politique commerciale canadienne des années 1980 devrait donc conserver les assises sur lesquelles elle a été édiflée au cours des décennies

passées, tout en tenant compte des réalités présentes. Pour faire face au contexte international difficile des années 1980 et faciliter l'adaptation et le renouveau de l'économie canadienne, il faudra adopter une approche claire et prudente reposant sur un fort consensus national. Il est d'une importance économique vitale pour le Canada de préserver et de promouvoir un système assujéti à des règles.

## Notes

Cet ouvrage a été traduit de l'anglais. L'original était en grande partie terminé en février 1985.

1. William Mulholland, devant un groupe de journalistes de la presse internationale au cours de la réunion annuelle de 1982 du FMI à Toronto, le 8 septembre 1982.
2. Colin Campbell (1983) a bien exprimé l'engouement des Canadiens pour la coordination et les organismes centraux.
3. Canada, Ministère des Affaires extérieures (1983*b*, p. 1, v.o.).
4. Voir notamment W. Frank Stone (1984) dont l'ouvrage contient de longues notes bibliographiques; A.F.W. Plumptre (1977); Canada, Ministère des Affaires extérieures (1977).
5. A.F.W. Plumptre (1977) fournit un témoignage éloquent sur le rôle important et constructif que le Canada et les Canadiens ont joué dans l'élaboration et la mise en oeuvre du système de commerce international et de paiement après la guerre. L'auteur, qui a lui-même participé à ces discussions, établit clairement que les responsables étaient mus, non seulement par une conception assez large de ce qu'il fallait dans le monde dévasté des années 1940, mais aussi par une vision très nette des intérêts du Canada. Une autre participante, Dana Wilgress (1963; 1967) a exprimé les mêmes idées. Parmi les autres Canadiens qui ont participé aux différentes discussions, citons Louis Rasminsky, Clifford Clark, Hector McKinnon, Norman Robertson et John Deutsch.
6. Il n'est pas nécessaire d'étudier ici les origines du système de coopération multilatérale qui a été proposé par les États-Unis et la Grande-Bretagne vers la fin de la guerre. Il avait été conçu par plusieurs personnes, mais plus particulièrement par John Maynard Keynes de Grande-Bretagne et Harry Dexter White, Cordell Hull et Will Clayton des États-Unis, et découlait de l'expérience de ces deux pays au sein de la Société des Nations et des négociations commerciales et monétaires qu'ils avaient eues au cours des années 1930. La Charte de l'Atlantique signée par Churchill et Roosevelt en 1941 constitue à cet égard un document riche en enseignements. Elle dit entre autres :

*Quatrièmement*, ils vont s'efforcer, tout en faisant honneur à leurs obligations présentes, de faciliter à tous les États, qu'ils soient grands ou petits, vainqueurs ou vaincus, l'accès, sur un pied d'égalité, au commerce et aux matières premières du monde qui sont requises pour leur prospérité économique;

*Cinquièmement*, ils désirent amener toutes les nations à collaborer pleinement dans le domaine économique de manière à assurer à chacun des conditions de vie meilleure, l'adaptation au milieu économique, et la sécurité sociale.
7. Voir notamment John Jackson (1969); Kenneth Dam (1970); Canada, Ministère des Affaires extérieures (1983); W. Frank Stone (1984).
8. Guillaume Guindey (1980, p. 9).
9. La participation du Canada au Fonds monétaire international est bien expliquée par A.F.W. Plumptre (1977).
10. Les fonctionnaires internationaux qui travaillent au GATT, par exemple, restent des employés de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, organisme ayant un accord de siège avec le gouvernement suisse et qui a récemment nommé Arthur Dunkel à titre de troisième directeur général du GATT.
11. Cité dans *Nous, peuples. . . le Canada et les Nations Unies 1945-1965*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 82.
12. Préambule à la constitution de la FAO.
13. On peut en trouver une description complète dans le *United Nations Yearbook*, préparé par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande et périodiquement mis à jour et réédité.
14. Gottfried Haberler (1964) démontre l'intégration croissante de l'économie mondiale dans une vaste perspective historique depuis le 18<sup>e</sup> siècle. Au cours des deux cent cinquante dernières années, on a assisté à un processus régulier d'intégration, à l'exception de l'Entre-deux-guerres. Ce fut un phénomène national jusqu'à la moitié du 19<sup>e</sup> siècle avant de devenir un phénomène international.

15. Voir Sylvia Ostry (1984, p. 553–560).
16. Charles Ritchie (1983, p. 78 et 79).
17. Dans ce contexte, il faudrait peut-être souligner qu'une bonne partie de la politique commerciale canadienne oblige les États-Unis à adopter une position constructive, position encouragée par les autorités commerciales américaines qui craignent d'être prises entre des intérêts sectoriels étroits (souvent protectionnistes) et des considérations de politique étrangère plus vastes. Les mesures fâcheuses adoptées par les États-Unis incitent le gouvernement canadien à des interventions étroites et protectionnistes.
18. Pour une évaluation détaillée de ces propositions, voir M.M. Hart (1985).
19. En 1984, la Communauté économique européenne (CEE) comprenait l'Irlande, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la Grèce, la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Les pays de l'Association européenne de libre-échange (Suède, Norvège, Finlande, Autriche, Suisse et Portugal) sont liés à la CEE par une convention industrielle de libre-échange. L'Espagne, la Turquie et les pays du Maghreb sont liés par des accords d'association que d'aucuns assimilent à un statut de membre stagiaire. Les anciennes colonies européennes en Afrique, aux Antilles et dans le Pacifique sont liées par la Convention de Lomé sur l'aide et le commerce. La CEE a été créée à la suite de l'intégration, en 1965, de communautés antérieures distinctes, mais liées entre elles : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) instituée en 1952, la Communauté économique européenne (CEE), instituée par le Traité de Rome de 1957, et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), également créée cette année-là. Ces différentes communautés sont unies par plusieurs institutions, notamment la Commission, le Conseil des ministres, le Parlement européen et la Cour européenne. De tous ces organes, la Commission est le plus important pour le Canada, car il s'agit de l'organe exécutif de la Communauté chargé de l'élaboration de la politique étrangère commerciale. Elle est soutenue dans son travail par une armée de bureaucrates, à Bruxelles.
20. On a estimé que, du fait de l'intégration européenne et des autres traités d'association et de libre-échange, ainsi que du fait du commerce avec des pays n'ayant pas adhéré à l'Accord général, moins de 50 % du commerce mondial est maintenant régi par celui-ci. Ces accords ont été élaborés conformément aux règles de l'Accord général, mais une fois conclus, ils échappent à ces règles.
21. Jan Tumlir (1977, p. 11).
22. Voir notamment Peter Morici *et al.* (1982); Michael Jenkin (1983) et Canada, Ministère des Affaires extérieures (1983b).
23. Depuis plus de dix ans maintenant, les Canadiens connaissent un débat public bruyant, entretenu par les éditoriaux des grands journaux, sur la question de savoir si le Canada devrait ou non adopter une stratégie industrielle ouverte. Une telle stratégie offrirait le cadre nécessaire à la réalisation de tout le potentiel économique du Canada. Les Américains ont récemment commencé un débat sur le même thème. Dans les deux pays, on se réfère à l'exemple du Japon qui aurait apparemment réussi son miracle économique parce qu'il avait un plan. Richard D. French (1980) donne une description passionnante de la façon dont les ministres et les hauts fonctionnaires ont été amenés, au cours des années 1970, à soutenir la position de tel et tel milieu, chacun de ceux-ci ayant trouvé un appui dans un organisme fédéral déterminé. Le Conseil des sciences, par exemple, a proposé une stratégie fondée sur l'intervention et le développement d'une souveraineté technologique, et il a trouvé des appuis auprès des nationalistes canadiens de différente obédience. Le Conseil économique ne proposait aucune stratégie, mais il prônait le libre-échange et la concurrence par une plus grande intégration dans les marchés mondiaux. Il a trouvé un écho favorable chez des internationalistes et les continentalistes. Le débat américain est résumé par Sidney Blumenthal (1983).
24. Marc Lalonde (1982), lors d'une table ronde à laquelle assistaient des journalistes de la presse internationale, à l'occasion de l'assemblée annuelle du Fonds monétaire international, à Toronto.

25. Dans les gouvernements modernes, les ministres, les bureaucrates, les ministères, les organismes, etc. sont récompensés lorsqu'ils inventent et cherchent à accroître leur pouvoir ou leurs ressources; dans le cas contraire, la gratification qu'ils reçoivent est minime; les programmes actuels qui sont gérés de façon compétente et responsable sont rarement portés aux nues. Dans un tel système, il est normal qu'il y ait des ratages, des changements d'orientation et l'abandon de programmes. Les gouvernements sont habiles à lancer de nouveaux programmes, de nouveaux instruments et de nouvelles politiques; ils ne manifestent pas autant d'habileté pour gérer les programmes existants et ils ont beaucoup de mal à enterrer officiellement les mauvais programmes. La mode est par conséquent au changement, et l'accent sur la modernité.
26. De nombreux autres pays de l'OCDE font face à des défis identiques pour s'adapter. Les pays industriels bien établis doivent modifier leur industrie en adoptant les technologies nouvelles pour être concurrentiels. Le manque de souplesse se traduit aussi dans leur attitude sur l'accès au marché et dans leur volonté de ne pas tenir compte de certaines obligations aux termes de l'Accord général.
27. Gerald Bouey à la Chambre de Commerce du Canada, le 21 septembre 1982 (texte dactylographié de la Banque du Canada).
28. La théorie économique qui favorise les subventions par rapport aux droits de douane découle du fait que les subventions stimulent la production, les exportations et la consommation, tandis que les barrières douanières visent à restreindre les importations et ne stimulent que la production interne. Les produits subventionnés, lorsqu'ils sont en concurrence avec des marchandises importées, ou lorsqu'ils sont exportés, en concurrence avec des produits fabriqués ailleurs, trouveront leur prix naturel sur le marché, et la consommation n'en sera pas réduite. Par ailleurs, les barrières tarifaires font augmenter les prix et tendent, par conséquent, à réduire la consommation. Les usagers canadiens de l'acier, par exemple, paient plus cher pour l'acier fabriqué au Canada que les usagers américains pour le même acier. Les producteurs canadiens fixent leur prix d'après les droits de douane au Canada, mais ils doivent s'aligner sur le prix mondial aux États-Unis. Pour connaître le pour et le contre sur cette question, voir Kenneth W. Dam (1970, p. 132-147).
29. Programme de développement des exportations, Programme pour l'avancement de la technologie, Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre, Office canadien pour un renouveau industriel, Accord de développement de la région de l'Atlantique, Programme d'aide générale de transition, Programme de redressement des industries de la chaussure et du tannage, ministère de l'Expansion économique régionale, Programme d'assistance à la conception industrielle, Programme de subventions au développement régional, Entente cadre de développement, Accords spéciaux de perfectionnement, Programme d'aménagement rural et de développement agricole, Programme d'aide au développement de l'industrie pharmaceutique, Programme d'assistance aux créations de la mode, Programme de projets de promotion, Programme de développement des marchés d'exportation, Corporation commerciale canadienne, Comité des retombées industrielles et régionales, Programme d'aide aux constructeurs de navires, Société pour l'expansion des exportations, Corporation de développement des investissements du Canada, Société de développement du Cap Breton.
30. L'introduction du critère du préjudice dans le droit américain pour les produits assujettis aux droits de douanes était un important objectif du Canada dans le Tokyo Round. La valeur de cette concession est devenue apparente lorsque les six conclusions ont toutes été rejetées par la suite, en 1980, à cause du défaut de prouver le préjudice.
31. Anciennement connu sous le nom d'« Accord sur l'interprétation et l'application des articles VI, XVI et XXIII » de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Sur les pratiques et les attitudes américaines et les négociations du Tokyo Round, voir R. de C. Grey (1982).
32. Pour une description des différents aspects de la SEE, voir Canada, Ministère des Affaires extérieures (1983*b*, p. 162-165).
33. Pour une discussion des barrières douanières au commerce interprovincial des produits agricoles, voir R.E. Haack, D.R. Hugues et R.G. Shapiro (1981).

34. Pour une connaissance approfondie des arguments juridiques et autres conditions de l'application de l'article XIX, voir John Jackson (1969, chapitre 23) et le document du GATT L/4679 du 5 juillet 1978, *Modalités d'application de l'article XIX*. Parmi les autres dispositions de l'Accord général qui ont un effet de sauvegarde ou qui peuvent influencer sur la nature d'une mesure de sauvegarde, citons les articles VI (régissant l'imposition de droits antidumping ou compensateurs), XI (régissant les restrictions aux normes de sauvegarde agricoles et les quotas de production), XII (pour préserver l'équilibre de la balance des paiements), XIII (régissant l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives), XVIII (pour préserver le développement économique dans les pays en voie de développement), XXV (les exonérations d'obligations) et XXVIII (la modification ou le retrait des concessions négociées). Le présent chapitre ne présente de façon détaillée que les types de mesures prévus à l'article XIX.
35. L'article XXXV permet à une partie contractante de déclarer qu'elle ne considère pas l'Accord général comme la convention la liant à une autre partie contractante, en particulier pour ce qui est de l'accession, et que par conséquent, son commerce bilatéral se trouve exempt des dispositions de l'Accord. Le protocole d'application provisoire prévoit que les parties contractantes appliqueront la partie II de l'Accord général dans la mesure où elle est compatible avec la législation antérieure.
36. Le présent chapitre ne porte pas sur le système complet d'éventualités ou de garantie conditionnelle, lequel comprend aussi les droits antidumping et les droits compensateurs. Les droits spéciaux sont souvent le premier refuge du producteur qui cherche à éviter de s'adapter. À défaut d'y parvenir, le recours suivant est le contingent d'urgence ou la surtaxe à l'importation pour protéger le secteur industriel contre tout préjudice grave.
37. Voir OCDE (1983).
38. Dans les pays industriels avancés, on estime, curieusement d'ailleurs, que les nouveaux emplois doivent provenir du secteur industriel ou manufacturier, ce qui est peut-être s'illusionner. Par exemple, au Canada et aux États-Unis, quelque 70 % de la population active travaille actuellement dans le secteur des services, ce qui correspond à 65 % du PNB. Dans la dernière décennie, quatre sur cinq des nouveaux emplois ont été créés dans ce secteur. On peut voir aussi que ce dernier a été le plus dynamique et le plus novateur, et qu'il s'est le mieux adapté aux conditions changeantes de la concurrence. Cependant, la plupart des programmes d'aide publique sont orientés vers les secteurs de biens manufacturés où l'on peut voir et mesurer des produits finis.
39. Le texte final des négociations du Tokyo Round (document MTN/SG/W/47 du 11 avril 1979) contenait un code détaillé de l'interprétation et des règles et procédures supplémentaires concernant l'application de l'article XIX. Les dispositions clés du W/47 portaient sur les critères de l'établissement du préjudice grave, les procédures internes, les conditions auxquelles toute action doit se conformer, la nature de toute action, l'application sélective limitée, le caractère dégressif, l'avis, la consultation, la surveillance, le règlement des litiges et la réponse à toute mesure par les parties concernées.
40. Le Canada a estimé que, bien que l'ouverture complète doive demeurer la norme, il conviendrait d'envisager des mesures sélectives à l'occasion mais d'après des règles strictes exigeant le consentement et la surveillance multilatérale. L'attitude des États-Unis, selon qui des mesures sélectives devraient être permises lorsque les parties en cause y consentent, c'est-à-dire la sélectivité consensuelle, ne correspond pas au point de vue de la Communauté économique européenne, laquelle estime qu'elle pourrait se faire unilatéralement. Les arguments politiques et économiques contre la sélectivité sont convaincants. La sélectivité permet à un pays d'écarter les producteurs les plus efficaces et les plus concurrentiels de son marché, en n'assujettissant les producteurs internes qu'à la concurrence des producteurs moins efficaces. Pour de nombreux produits, les producteurs les plus efficaces et qui produisent au moindre coût sont habituellement ceux des économies plus faibles et moins bien établies qui ont de la difficulté à défendre leurs intérêts commerciaux. Par conséquent, la sélectivité réintroduit la question du pouvoir dans les relations commerciales, c'est-à-dire précisément les déficiences que l'on cherchait à pallier par des règles multilatérales.



41. Ces dernières dispositions ont été adoptées au Tokyo Round pour que les litiges soient réglés de façon plus transparente et régulière.
42. De même, la décision du gouvernement canadien d'imposer de nouveau le contingentement total de la chaussure de cuir en 1982, sans qu'on ait prouvé qu'il y ait eu préjudice important, traduit un mépris inquiétant des procédures internes et internationales. En mai 1984, le gouvernement a prorogé à nouveau le contingentement de la chaussure jusqu'en mai 1986 et a demandé au Tribunal antidumping de réétudier la situation de ce secteur. À la fin de cette prolongation, le contingentement provisoire aura en fait duré neuf ans.
43. La CEE continue à appliquer des mesures discriminatoires en les justifiant grâce à l'article XXXV, au protocole d'application provisoire et à ses instruments relatifs à l'accession au GATT. La question des pays socialistes pose des difficultés à cette institution, et elle n'a jamais été tout à fait réglée. Les parties contractantes examinent tous les ans la situation pour voir si ces pays respectent leurs engagements initiaux.
44. Sir Eric Wyndham-White (1975).
45. Après le Tokyo Round, le gouvernement a réexaminé ses procédures de sauvegarde et rendu publiques certaines suggestions d'amélioration (Canada, Ministère des Finances, 1980). Les propositions ont été étudiées par un comité spécial du Parlement, lequel a présenté son rapport en juin 1982 sous le titre *Rapport sur la Loi sur les mesures spéciales d'importation*, sous-comité sur la politique d'importation, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Chambre des communes, juin 1982. Un projet de loi comprenant une nouvelle loi sur les mesures spéciales d'importation a été déposé au Parlement en décembre 1983 et adopté en juin 1984.
46. Dans certains cas, la théorie économique montre que le pays exportateur assume une partie de ces frais.
47. Pour un résumé intéressant de la législation, voir S.F. Kaliski (1963).
48. Canada, Ministère des Affaires extérieures (1983a, p. 37).
49. Parmi ces mesures figuraient, entre autres, les mesures de sauvegarde américaines sur les aciers spéciaux, les attaches industrielles, les champignons en conserve, et les mesures canadiennes relatives à la chaussure.
50. Cet article prévoit la consultation en vue de procédures de règlement des litiges lorsqu'une partie contractante croit que les actes de l'autre l'ont empêchée de profiter totalement ou partiellement d'avantages qui lui revenaient aux termes de l'Accord général.
51. L'Arrangement concernant le commerce international des textiles, qui est mieux connu sous le nom d'« Arrangement multifibres ».
52. La plupart des données de ce chapitre sont fondées sur la participation étroite de l'auteur à la politique canadienne d'importation des textiles de 1976 à 1982.
53. L'arrangement avec la Chine portait, à l'origine, sur deux ans; il fut prolongé d'un an en 1979, à la suite des efforts faits par le Canada pour régler un problème d'administration des exportations chinoises.
54. La décision de proroger l'Arrangement multifibres jusqu'au 31 juillet 1986 a été prise à la suite d'une suggestion faite par le Canada au Pakistan. Les pays exportateurs les plus petits étaient gênés par le fait que la CEE pouvait recourir à une arme modeste mais efficace : la difficulté de rentrer chez soi pour Noël. Les prochaines discussions porteront sur le congé du mois d'août qui ne revêt de caractère « sacro-saint » que dans la CEE.
55. Voir notamment les différents arguments décrits par William R. Cline (1982).
56. R.T. McNamar (1982).
57. Canada, Ministère des Affaires extérieures (1983, p. 61-125). Le même thème est évoqué par le Conseil économique du Canada (1983) et par Christopher Beckman (1982) dans son rapport au Conference Board.

## Bibliographie

- Archer, Maurice, *Canada's Economic Problems and Policies*, Toronto, Macmillan, 1975.
- Balassa, Bela, « The Tokyo Round and the Developing Countries », *Journal of World Trade Law*, vol. 14, mars-avril 1980.
- Baldwin, Robert E., *Beyond the Tokyo Round Negotiations*, Londres, Trade Research Centre, 1979.
- Beckman, Christopher, *Canada's International Trade Performance: A Survey of Recent Trends*, Ottawa, Conférence Board du Canada, 1982.
- Bergsten, C. Fred et Cline, William C., *Trade Policy in the 1980s*, Washington, Institute for International Economics, 1982.
- Biggs, Margaret A., *The Challenge: Adjust or Protect?*, Ottawa, Institut nord-sud, 1980.
- Blackhurst, Richard et Tumlrir, Jan, *Trade Relations Under Flexible Exchange Rates*, Genève, GATT, 1980.
- Blackhurst, Richard, Marian, Nicolas et Tumlrir, Jan, *Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence*, Genève, GATT, 1977.
- , *Adjustment, Trade and Growth in Developed and Developing Countries*, Genève, GATT, 1978.
- Blumenthal, Sidney, « Drafting a Democratic Industrial Plan », *New York Times Magazine*, 28 août 1983.
- Bouey, Gerald K., *Monetary Policy — Finding a Place Stand*, les conférences Per Jacobsson, Toronto, 5 sept. 1982.
- Britton, J.N.H. et Gilmour, J.M., *The Weakest Link: A Technological Perspective on Canadian Industrial Underdevelopment*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa.
- Cable, Vincent, *World Textile Trade and Production*, Londres, The Economist Intelligence Unit, 1979.
- Campbell, Colin, *Governments Under Stress*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.
- Camps, Miriam et Diebold, William Jr, *The New Multilateralism: Can the World Trading System Be Saved?*, New York, Council on Foreign Relations, 1983.
- Canada, Gouvernement du Canada, *Le développement économique du Canada dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Le Canada et les Nations Unies 1945–1975*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.
- , *La politique commerciale canadienne pour les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983a.
- , *Une étude de la politique commerciale canadienne*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983b.
- Canada, Ministère des Finances, *Propositions relatives à la politique d'importation : un document de travail proposant des modifications aux lois visant les importations canadiennes*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
- Clark, Melvin G., « Canada–United States Trade Relations », *The Canadian Business Review*, vol. 8, n° 1, 1980.
- Clarkson, Stephen, *Canada the the Reagan Challenge: Crisis in the Canadian-American Relationship*, 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.
- (édit.), *Trade Policy in the 1980s*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1983.
- Cohen, Stephen D., *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform*, New York, Praeger, 1977.
- Commission du textile et du vêtement, *Enquête sur les textiles et les vêtements : rapport au Ministre de l'Industrie et du Commerce*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.

- \_\_\_\_\_, *Enquête sur les textiles et les vêtements : rapport au Ministre de l'Industrie et du Commerce*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Au-delà des frontières — Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975.
- \_\_\_\_\_, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance du revenu*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
- Curtis, John M., *World Trade Pressures: Designing Our Future*, mémoire présenté à la réunion du Conseil consultatif du transport dans l'Ouest, le 2 novembre 1983.
- \_\_\_\_\_, *Canada and the International Monetary Fund*, mémoire présenté à la conférence sur le Canada et le commerce international, Vancouver, du 5 au 6 juin 1983.
- Curzon, Gerald, *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, London, Michael Joseph, 1965.
- Daly, Donald J., *Canada in an Uncertain World Economic Environment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982.
- Dam, Kenneth W., *The GATT Law and International Economic Organization*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Dauphin, Roma, *The Impact of Free Trade in Canada*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978.
- Denis, G.A., *New Developments in International Economic Law: The Tokyo Round Results*, mémoire présenté au Conseil canadien sur le droit international, 26 octobre 1979.
- Diaz-Alejandro, Carlos F. et Helleiner, Gerald K., *Handmaiden in distress: World Trade in the 1980s*, Ottawa, Institut nord-sud, 1982.
- Diebold, William Jr, *Industrial Policy as an International Issue*, New York, Council on Foreign Relations, 1980.
- Doern, G. Bruce, « Liberal Economic Development Statement: To Scheme Virtuously », *Canadian Business Review*, vol. 9, n° 1, printemps 1980.
- Finlayson, Jock A. et Zacher, Mark W., *The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions*, mémoire présenté à la conférence sur les régimes internationaux à Palm Springs (Calif.), les 27 et 28 février 1981, publié dans *International Organization*, vol. 35, automne 1981.
- French, Richard D., *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968–1980*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1980.
- Gold, Joseph, *The International Monetary Fund and International Law: An Introduction*, Washington (D.C.), FMI, 1965.
- Golt, Sidney, *The GATT Negotiations 1973–75: A Guide to the Issues*, Montréal, British–North American Committee, 1974.
- \_\_\_\_\_, *The GATT Negotiations 1973–79: The Closing Stage*, Montréal, British–North American Committee, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Trade Issues in the Mid-1980s*, Toronto, British–North American Committee, 1982.
- Grey, Rodney de C., *The Context of the MFA*, mémoire présenté à la conférence sur le commerce international des textiles et du vêtement régi par l'« Accord multifibres », Bruxelles, les 28 et 29 mai 1980.
- \_\_\_\_\_, *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canadian-U.S. Trade Relations*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1981.
- \_\_\_\_\_, *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982.
- Guindey, Guillaume, *Reflections on the International Monetary System*, les conférences Per Jacobsson, Bâle, 1980.
- Haack, R.E., Hugues, D.R. et Shapiro, R.G., *The Splintered Market*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1981.
- Haberler, Gottfried, « Integration and Growth of the World Economy », *American Economic Review*, vol. 54, mars 1964, p. 1–22.

- Hart, Michael M., *Some Further Thoughts on Canada-U.S. Sectoral Free Trade*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.
- Hindley, Brian, « Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause », *The World Economy*, vol. 3, n° 3, 1979.
- Hudec, Robert E., *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York, Praeger, 1975.
- , *Adjudication of International Trade Disputes*, Londres, Trade Policy Research Centre, 1978.
- Institut C.D. Howe, « Flexibility as the Best Protection », *Commentary*, novembre 1983.
- Jackson, John H., *World Trade and the Law of the GATT*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969.
- Jenkin, Michael, *The Challenge of Diversity: Industrial Policy in the Canadian Federation*, étude préparée pour le Conseil des sciences du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
- Johnson, W., Sarna, A.J. et Kraulis, H., « *The Impact of the Multilateral Trade Negotiations on Industrial Adjustment* », Ottawa, étude préparée pour le ministère de l'Industrie et du Commerce, 1981.
- Kaliski, S.F., *Adjustment Assistance Under the U.S. Trade Expansion Act*, Montréal, Association de planification privée du Canada, 1963.
- Kock, Karin, *International Trade Policy and the GATT: 1947-1967*, Stockholm, Almqvist and Wiksell, 1969.
- Lalonde, Marc, discours sur le nationalisme économique prononcé au FMI devant la presse internationale, le 8 septembre 1982.
- de Larosière, J., *The International Monetary Fund Between Conservatism and Innovation*, mémoire présenté au colloque organisé par le Forum européen de management, à Davos, le 3 février 1981.
- Lazar, Fred, *The New Protectionism: Non-Tariff Barriers and Their Effects on Canada*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1980.
- Lea, Sperry, *A Canada-US Free Trade Arrangement: Survey of Possible Characteristics*, Montréal, Canadian-American Committee, 1963.
- Lea, Sperry, Morici, Peter, et Smith, Arthur J.R., *The United States and Canada in the Eighties: Perspectives on Commercial Policy*, Washington (D.C.), National Planning Association, mars 1980.
- Macdonald, Donald S., « The Multilateral Trade Negotiations — A Lawyer's Perspective », *Canadian Business Law Journal*, vol. 4, 1979-1980.
- , « The Tokyo Round: Enforcing the New Codes », *Canadian Business Review*, vol. 7, n° 4, 1980.
- McNamar, R.T., *The Inexorable Linkage: International Trade and Finance*, conférence McNally donnée à la University of Michigan Business School, 15 novembre 1982.
- Meyer, F.V., *International Trade Policy*, Londres, Croom Helm, 1978.
- Morici, Peter, *Canada's Trade Realities and Potential: A U.S. Perspective*, mémoire présenté le 1<sup>er</sup> novembre 1983 à la réunion du Conseil consultatif du transport dans l'Ouest (1983a).
- , *Trends in U.S. Trade Policy and Non-Tariff Barriers*, mémoire présenté le 2 décembre 1983 au colloque de recherche de la Commission Macdonald sur le GATT et les barrières non douanières (1983b).
- Morici, Peter et Megna, Laura, *Canada-United States Trade and Economic Interdependence*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1980.
- Morici, Peter, Smith, Arthur J.R. et Lea, Sperry, *Canadian Industrial Policy*, Washington (D.C.), National Planning Association, 1982.
- Mutti, John et Morici, Peter, *Changing Patterns of U.S. Industrial Activity and Comparative Advantage*, Washington (D.C.), National Planning Association, 1983.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Politiques d'ajustement positives : maîtriser le changement structurel*, Paris, OCDE, 1983.

- Ostry, Sylvia, « The World Economy in 1983: Marking Time », *Foreign Affairs*, vol. 62, n° 3, 1984.
- Pearson, Charles et Salembier, Gerry, *Trade, Employment and Adjustment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.
- Pestieau, Caroline, *A Balance of Payments Handbook*, Montréal, Canadian-American Committee, 1974.
- , *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy?*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1976.
- , *The Quebec Textile Industry in Canada*, Montréal, Institut C.D. Howe, 1978.
- Phidd, Richard et Doern, G. Bruce, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978.
- Plumptre, A.F.W., *Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System, 1944–1975*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.
- Protheroe, David R., *Imports and Politics: Trade Decision-Making in Canada 1968–1979*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
- Quinn, John et Slayton, Philip, *Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
- Reich, Robert B., « Beyond Free Trade », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 4, 1983.
- Ritchie, Charles, *Storm Signals: More Undiplomatic Diaries, 1962–71*, Toronto, Macmillan, 1983.
- Robertson, David, *Fail Safe Systems for Trade Liberalization*, Londres, Trade Policy Research Centre, 1977.
- Roessler, Frieder, *Specific Duties, Inflation and Floating Currencies*, Genève, GATT, 1977.
- Stone, Frank W., *Canada, the GATT and the International Trade System*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984.
- Tumlrir, Jan, « Can the International Economic Order Be Saved? », *The World Economy*, vol. 1, octobre 1977.
- Wex, Samuel, *Instead of FIRA: Autonomy for Canadian Subsidiaries?*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984.
- Weidenbaum, Murray L., Munger, Michael C. et Penoyer, Ronald J., *Toward a More Open Trade Policy*, St. Louis, Center for the Study of American Business, janvier 1983.
- Wilgress, L. Dana, *Canada's Approach to Trade Negotiations*, Montréal, Association de planification privée du Canada, 1963.
- , *Memoirs*, Toronto, Ryerson, 1967.
- Wyndham-White, Eric, « Negotiations in Prospect » dans C. Fred Bergsten (édit.), *Toward a New World Trade Policy: The Maidenhead Papers*, Lexington (Mass.), D.C. Heath, 1975.



---

*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-Waddis  
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 développement économique du Canada et le système de commerce international**

MICHAEL M. HART

Voici le deuxième volume d'une série de trois portant sur **Le milieu juridique international** (voir la liste des études à la fin du volume) et qui s'inscrit au nombre des études préparées dans le cadre de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

L'auteur analyse ici les composantes essentielles du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les relations économiques internationales et évalue les conséquences qu'elles pourraient avoir sur le développement économique du Canada, s'arrêtant surtout au commerce des biens et des services. Il discute aussi des répercussions régionales qu'auraient certaines mesures envisagées et formule des propositions concrètes visant tant la réforme du cadre juridique international que celle des processus internes qui déterminent la politique économique extérieure du Canada.

MICHAEL HART est à l'emploi du ministère des Affaires extérieures du Canada. JOHN QUINN a coordonné la recherche sur *Le milieu juridique international*; il est également professeur à Osgoode Hall, Université York, Toronto.



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