

Le Canada et le G.A.T.T.

Bernard Bonin

Volume 34, numéro 4, janvier–mars 1959

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001427ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001427ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonin, B. (1959). Le Canada et le G.A.T.T. *L'Actualité économique*, 34(4), 669–679.
<https://doi.org/10.7202/1001427ar>

scolaires, qui auraient le droit, de plus, si elles le désirent, d'ajouter encore 1 p.c.

4° Un système de subventions statutaires, grâce auquel des fonds provinciaux seraient mis à la disposition des commissions scolaires en vertu de critères objectifs comme le nombre de nouvelles classes construites, par exemple, ou le nombre des instituteurs.

5° Subventions discrétionnaires destinées à faire face à des situations d'urgence ou à des inégalités que n'aurait pas réussi à corriger le régime général de taxation. Si ce dernier cependant est établi de façon rationnelle, on peut prendre pour acquis que ce type de subvention serait exceptionnel et de peu d'importance.

6° Création d'un Office de crédit scolaire auquel pourraient recourir les commissions scolaires qui ont besoin d'emprunter. Il est évident qu'un tel organisme devrait fonctionner, s'il veut bien remplir son objectif, uniquement sur une base d'affaires et ne pas fournir une prime à la mauvaise administration. L'avantage d'une telle mesure serait de permettre aux commissions d'emprunter à moins de frais et à des taux d'intérêts plus faibles et moins fluctuants que ceux que nous avons connus depuis quelques années.

Ces mesures, faciles d'application, résoudreient vraisemblablement la plupart des problèmes financiers des commissions scolaires. Elles n'atteindraient cependant leur pleine efficacité que si le mouvement de concentration mentionné plus haut s'intensifiait davantage. Ce n'est que par l'organisation des commissions, sur une base régionale, avec transport des élèves, au besoin, d'une municipalité à l'autre, qu'on pourra offrir à chaque enfant l'instruction conforme à ses aptitudes et à ses ambitions, sans imposer aux régions déshéritées ou à population clairsemée un fardeau financier intolérable.

Roland PARENTEAU

**Le Canada et
le G.A.T.T**

L'existence du General Agreement on Tariffs and Trade (G.A.T.T.) est-elle menacée? Le Canada, qui fut sans contredit l'un des membres les plus fidèles de G.A.T.T., s'est élevé contre les violations flagrantes de certaines clauses du traité par les pays membres, notamment par les États-Unis. Le changement de gou-

vernement, de même que de fortes pressions intérieures ont cependant amené le Canada à passer outre à certaines clauses de G.A.T.T. Deux courants d'opinion s'opposent actuellement. Plusieurs prétendent que les réductions des tarifs canadiens, accordées au cours des négociations du G.A.T.T., sont avantageuses pour l'économie canadienne dans son ensemble. D'autres, de plus en plus nombreux, tiennent ces réductions de tarifs responsables des difficultés que connaissent certaines industries canadiennes importantes, et réclament parfois le retrait du Canada de cet accord tarifaire. Il n'est pas question ici de faire l'analyse de la politique du Canada, mais plutôt de mettre en lumière l'alternative qui s'offre à notre pays.

* * *

À la fin de la dernière guerre mondiale, plusieurs pays ont dû établir de rigides contrôles du commerce international pour diverses raisons. La pénurie de dollars, les importations massives de marchandises américaines, l'état précaire des relations entre les diverses trésoreries, ont contribué à amener cet état de choses.

En 1947, alors que la situation était extrêmement tendue, cinquante-trois nations décidèrent de se réunir à La Havane pour signer l'accord qui devait rétablir une situation plus normale. Malheureusement, on avait essayé, lors de cette réunion, de résoudre trop de problèmes à la fois, et le document final émis à cette occasion n'était pas autre chose qu'un mélange inutilisable de compromis. Un seul des cinquante-trois pays représentés ratifia la Charte que l'on avait envisagée, et l'I.T.O.¹ fut donc un échec complet. Profitant de cette expérience, on fit une nouvelle tentative, en prenant cette fois la bouchée moins grosse. En effet, lors d'une réunion tenue à Genève la même année, une trentaine de pays acceptèrent de se réunir périodiquement dans le but d'en arriver à des réductions de tarifs et à la disparition des contrôles quantitatifs qui faisaient obstacle à des relations internationales normales. Ce que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de General Agreement on Tariffs and Trade est la convention qui fut signée lors de cette réunion.

1. International Trade Organization.

Actuellement, 35 pays sont membres de G.A.T.T. En 1953, ces pays étaient responsables des trois quarts du commerce mondial. À quoi se sont engagés les participants de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce?

Les pays membres acceptent de négocier la réduction de leurs tarifs et de s'accorder des avantages réciproques. À titre d'exemple, envisageons le cas suivant. La France, d'une part, désire voir entrer plus facilement au Canada certains de ses produits sujets à un droit élevé. Le Canada, d'autre part, désire voir réduits les tarifs français qui s'appliquent à l'entrée de certains produits canadiens. Après négociations, la France décide d'accorder au Canada ce qu'il demande, et réciproquement. La clause de la nation la plus favorisée est alors appliquée, c'est-à-dire que le Canada doit accorder à tous les pays membres la même réduction qu'il vient d'accorder à la France, et celle-ci doit faire de même.

Un pays membre s'engage également à ne pas hausser les tarifs existants et à ne pas en établir de nouveaux, sans préalablement discuter le fait avec les autres participants. De plus, il est défendu d'accroître les marges de préférence déjà en vigueur; elles peuvent cependant être réduites. Le G.A.T.T. a prévu le cas du dumping et a établi les règles à observer quand il s'agit de déterminer si vraiment il y a dumping et les moyens d'y faire obstacle. Lors de la signature de la convention, on se proposait de faire disparaître graduellement les contrôles quantitatifs. Il faut bien admettre cependant que l'influence de G.A.T.T. a été assez limitée à cet égard. Un grand nombre de contrôles sont effectivement disparus, mais G.A.T.T. n'en est pas principalement responsable.

Cependant, on a essayé de prévoir la procédure à suivre dans les cas critiques. L'article XIX du G.A.T.T., que l'on connaît sous le nom de «clause échappatoire», permet à un pays de rétablir certains tarifs douaniers lorsque l'entrée des produits étrangers auxquels ils s'appliquent menace l'existence d'une industrie nationale. Malheureusement, cette clause est devenue une sorte de bouclier que l'on s'empresse de lever, même si parfois la menace est à peine apparue.

On a également prévu le cas où, à cause des difficultés rencontrées pour équilibrer sa balance des paiements, un pays se doit de remettre en opération certains quotas à l'importation. Lorsque ce

cas se produit, il est bien spécifié que les quotas ne doivent pas être établis de façon discriminatoire, mais plutôt de façon à s'appliquer à l'ensemble des pays membres.

* * *

Après ces quelques notes sur la nature de l'accord lui-même, nous essaierons de déterminer l'influence qu'il a exercée sur la politique commerciale du Canada. On doit souligner que les buts de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce étaient très compatibles avec les principes de base de la politique commerciale canadienne, et qu'ainsi il bénéficia ici d'un appui très étendu. La politique commerciale et tarifaire du Canada, depuis la guerre et jusqu'à l'avènement récent du parti conservateur au pouvoir, s'appuyait, en effet, principalement sur deux principes interreliés. On prenait pour acquis d'abord que la prospérité du Canada est largement dépendante de la prospérité de ses industries exportatrices et qu'il faut donc s'efforcer de libéraliser le commerce international afin d'obtenir des marchés pour ses produits. On était d'avis également que, d'une façon plus générale encore, la prospérité du Canada dépendait dans une bonne mesure de l'existence d'un commerce mondial multilatéral, où les devises seraient convertibles, et où disparaîtraient les quotas à l'importation. Par conséquent, le G.A.T.T. poursuivait un but qui tenait déjà une place très importante dans la politique canadienne.

Pour comprendre toute l'influence que le G.A.T.T. a pu avoir sur la politique tarifaire du Canada, il faut examiner brièvement la structure du tarif douanier. En premier lieu, le Canada utilise surtout deux sortes de tarifs: les droits *ad valorem*, qui s'expriment sous la forme d'un pourcentage de la valeur du produit importé, et les droits spécifiques, qui se présentent sous la forme d'un montant fixe que l'exportateur doit payer pour pouvoir faire entrer son produit ici. Le Canada utilise cependant une foule de combinaisons des deux types de tarifs.

En second lieu, le Canada entretient avec les pays étrangers un très grand nombre d'accords commerciaux. C'est ainsi qu'il a conclu des accords avec certains pays de l'Empire, par lesquels il consent à leur accorder un traitement privilégié. Les Antilles

Britanniques, l'Afrique-du-Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, ont un traité de ce type avec le Canada. Puis le tarif préférentiel britannique de 1932 reste en vigueur à l'égard de tous les autres pays du Commonwealth. On sait que par cette entente, le Canada accorde à tous les pays du Commonwealth des taux de douanes préférentiels au moins aussi bas que ceux qu'il consent au Royaume-Uni. Celui-ci répond en accordant au Canada une préférence douanière à l'entrée des produits canadiens en Grande-Bretagne et dans l'Empire.

Le tarif intermédiaire (différent du G.A.T.T.) est apparu avec les traités commerciaux que le Canada maintient depuis de nombreuses années avec un très grand nombre de pays. L'importance de ce tarif a fortement baissé depuis que le tarif de «la nation la plus favorisée» est appliqué aux membres de G.A.T.T. Enfin, le tarif général s'applique aux pays qui ne sont pas membres de G.A.T.T. et n'ont pas d'accords commerciaux avec le Canada. Les taux du tarif général sont ordinairement les plus élevés, suivis des taux du tarif intermédiaire, de G.A.T.T., du tarif préférentiel britannique, et des taux résultant de traités avec certains pays de l'Empire.

De par sa nature même, l'existence de G.A.T.T. a modifié l'ancien équilibre de ces tarifs. À une extrémité de la pyramide, les pays britanniques ont perdu une partie des préférences que le Canada leur consentait. Cette réduction est due d'abord à ce qu'une partie seulement des préférences douanières étaient de par la lettre du traité maintenue à un niveau constant et ensuite à ce que les préférences équivalaient parfois à une entrée en franchise.

À l'autre extrémité de la pyramide tarifaire, l'écart entre les conditions consenties aux membres de G.A.T.T. et aux pays soumis au tarif général s'est fortement accentué.

Dans un autre ordre d'idées, G.A.T.T. s'intéresse rarement aux droits spécifiques et la raison en est évidente. Une grande partie de ces droits datent de 1930 et n'ont subi que des changements mineurs depuis. Il résulte que l'inflation agissant sur ces tarifs, la protection qu'ils comportent est, en partie, illusoire. Ces droits se trouvent surtout dans les secteurs suivants: légumes, produits animaux, breuvages, textiles (où on les utilise souvent en même temps que les droits *ad valorem*), acier de base et ses

produits, produits du pétrole. Heureusement, l'augmentation de la productivité dans ces secteurs a permis d'abaisser le coût de production et l'industrie canadienne a pu concurrencer l'étranger dans la majorité des cas.

Si les droits spécifiques n'ont pas été très touchés par G.A.T.T., il n'en fut pas ainsi des droits *ad valorem*. Depuis 1947, plusieurs tarifs canadiens ont été abaissés lorsqu'une partie du droit était spécifique. Ce droit total aura donc subi l'action combinée de l'inflation et des négociations du G.A.T.T. On peut tenter d'expliquer ces réductions et on arriverait à en justifier un grand nombre.

Il est possible, en effet, que certains tarifs aient été abaissés pour atténuer le comportement monopolistique de quelques entreprises canadiennes. D'autres tarifs ont été diminués pour faciliter l'entrée de marchandises non fabriquées au Canada comme ce fut le cas pour les pièces d'automobiles. Enfin, on peut expliquer certaines autres réductions en invoquant le «principe du rabotage», qui consiste à abaisser un tarif parce qu'il est réellement à un niveau hors de proportion avec l'ensemble des tarifs. La réduction du tarif s'appliquant à divers composés chimiques peut s'expliquer par ce principe. Il est donc possible de justifier un bon nombre de réductions; d'autres changements ne se justifient pas aussi aisément cependant. C'est ainsi que la baisse des tarifs s'appliquant aux appareils électriques, à divers produits du fer et de l'acier, et à l'équipement de transport ferroviaire est difficilement acceptable.

Le G.A.T.T. a-t-il exercé une influence favorable au Canada? Pour le savoir, il faudrait tenir compte de deux choses: d'une part, l'effet du G.A.T.T. sur l'obtention de marchés nouveaux pour les produits canadiens d'exportation; d'autre part, l'influence que le G.A.T.T. a pu avoir sur la production des industries canadiennes. C'est un fait que certaines industries canadiennes ont eu à souffrir de la concurrence étrangère par suite de l'abaissement des tarifs. Mais si, par cette action, d'autres entreprises ont pu vendre leurs produits sur des marchés qui leur étaient auparavant fermés, le rôle du G.A.T.T. aura été, après tout, assez favorable. Or, c'est effectivement ce qui s'est produit au cours des premières années de la participation canadienne à l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce. L'industrie de l'acier de construction

a vu ses progrès ralentir, en majeure partie à cause de la concurrence étrangère. L'industrie textile, même jouissant de la protection combinée d'un droit spécifique et d'un droit *ad valorem*, a dû faire face à de nombreuses difficultés. Pendant ce temps, le succès des exportations canadiennes a fait que le gouvernement a souvent préféré aider directement les entreprises défavorisées par la concurrence étrangère, plutôt que de relever le tarif et risquer de perdre d'autres marchés importants. Aussi longtemps que les choses se passaient de cette façon, les inconvénients étaient limités. Mais la situation a évolué, et les choses ne se passent plus ainsi.

* * *

Déjà en 1955, Clarence-L. Barber¹ se demandait jusqu'où l'on devait aller dans l'action en vue de la libéralisation du commerce. Il réclamait du Gouvernement plus de prudence dans sa politique commerciale. À ce moment-là, le Canada était considéré en plusieurs milieux comme ayant l'économie la plus libérale du monde. Barber n'avait pas totalement tort, car le Canada n'obtenait plus en échange de ses concessions les mêmes avantages qu'au début et la concurrence internationale sur le marché canadien commençait à se faire cruellement sentir.

Récemment, la Commission Gordon exprimait le souhait de voir le Gouvernement n'accorder aucune autre réduction générale de son tarif douanier, du moins pour le moment.

Ce qui menace le plus l'existence du G.A.T.T., c'est l'utilisation fréquente de la clause échappatoire par certains pays. Et les États-Unis sont, sans aucun doute, ceux qui ont utilisé cette fameuse clause de la façon la plus spectaculaire. Le Canada s'en est d'ailleurs rendu compte à maintes occasions. Ce recours fréquent des États-Unis à la clause échappatoire faisait dire à deux Américains, auteurs d'un traité sur le commerce international, que « même si les États-Unis sont peut-être les plus grands partisans de la disparition des restrictions au commerce mondial, ils ne pratiquent pas toujours ce qu'ils prêchent. De fait, parfois même, leurs propres actions font tellement de bruit que leurs paroles ne peuvent être entendues. »²

1. Clarence-L. Barber, « Canadian Tariff Policy », *Canadian Journal of Economics*, nov. 1955.

2. Enke et Salera, *International Economics*, 3^e édition, Prentice-Hall.

À cause de l'importance des États-Unis, on a souvent consenti lors des négociations du G.A.T.T. à leur accorder des privilèges qu'on refusait aux autres membres. C'est ainsi que, dès l'origine, on a permis aux États-Unis de maintenir les restrictions aux importations de produits agricoles. La politique américaine de soutien avait en effet comme conséquence d'élever les prix américains au-dessus des autres, et rendait donc le marché américain particulièrement intéressant pour les exportateurs étrangers de ce type de produits. L'article XXII, qui permet de restreindre les importations nuisant aux opérations d'un programme de soutien des prix agricoles, a été invoqué par les États-Unis; et ils ont ainsi imposé une série de quotas qui empêchent virtuellement toute importation de plusieurs produits agricoles importants. Malgré les protestations des autres membres du G.A.T.T., les États-Unis ont refusé de lever leurs restrictions et ont plutôt demandé aux autres participants de leur accorder la permission de poursuivre leur politique restrictive. Ceux-ci avaient à choisir entre soit accorder cette permission aux États-Unis, soit la refuser et risquer de voir les États-Unis se retirer de l'Accord, ce qui amènerait probablement sa disparition. Devant cette alternative, les pays ont préféré permettre aux États-Unis de déroger aux principes du G.A.T.T. Inutile de dire que le Canada, qui se trouvait particulièrement défavorisé par cette mesure, a protesté violemment, sans cependant obtenir gain de cause. On peut en conclure que les États-Unis, à cause de leur importance, dominent le G.A.T.T. et peuvent pratiquement agir comme bon leur semble.

On peut facilement d'ailleurs donner d'autres exemples de l'utilisation de la clause échappatoire par les États-Unis, puisque depuis l'origine du G.A.T.T. ils l'ont probablement utilisé une dizaine de fois. Ils ont récemment imposé un quota général aux importations de plomb et de zinc pour permettre à certaines mines, que plusieurs considèrent non rentables, de continuer leur exploitation. En 1958 également, ils ne se gênaient pas pour imposer des quotas différentiels sur le pétrole, même s'il existe un article du G.A.T.T. qui défend formellement d'imposer un quota discriminatoire.

Les États-Unis ne sont pas les seuls à violer G.A.T.T. cependant. Le marché commun européen est lui aussi, dans un sens,

COMMENTAIRES

une violation de G.A.T.T. Il existe une règle de G.A.T.T. qui défend l'établissement de nouvelles zones préférentielles, sauf dans le cas où elles sont de nature à créer des courants commerciaux nouveaux à très brève échéance. Or dans le cas du marché commun européen, qui est effectivement une nouvelle zone de préférence, il y aura création de nouveaux courants commerciaux mais il y aura également bouleversement des courants commerciaux déjà existants.

* * *

L'évolution de la situation à l'intérieur du G.A.T.T. place le Canada dans une situation difficile. En effet, nous avons vu que même si certaines industries canadiennes avaient de la difficulté à concurrencer les étrangers sur le marché canadien, plusieurs industries exportatrices canadiennes, par contre, bénéficiaient des négociations du G.A.T.T. parce qu'elles leur ouvraient des marchés plus vastes. À ce compte-là, nous disions que le G.A.T.T. apportait réellement quelque chose au Canada. Cependant, à mesure que l'on avance, la situation tend à se détériorer. Les industries canadiennes qui avaient des difficultés à cause du manque de protection contre la concurrence étrangère ne sont pas plus rassurées. De plus, le Canada a malgré tout perdu d'importants marchés. Les États-Unis ont décidé de diminuer leurs achats de pétrole canadien; le quota qu'ils ont imposé aux importations de plomb et de zinc a affecté les entreprises canadiennes; les produits agricoles canadiens n'arrivent pas à pénétrer sur le marché américain. La situation se résume donc ainsi: le Canada doit subir les inconvénients qui résultent de sa participation au G.A.T.T., et en retire des avantages qui diminuent constamment.

Il ne faudrait pas penser que nos dirigeants ne se sont pas rendu compte de cette évolution défavorable. Le Canada a réagi en utilisant récemment à son tour la «clause échappatoire». Le gouvernement antérieur avait toujours refusé de se prévaloir de cette clause pour des raisons que nous avons déjà expliquées, mais le gouvernement actuel y a eu recours depuis son arrivée au pouvoir. L'utilisation qu'on en a faite est parfois encore empreinte d'une certaine réticence. On a par exemple relevé de 2 points environ les tarifs s'appliquant à l'importation de lainages.

Ce relèvement a soulevé autant de protestations de la part des autres pays membres que s'il eût été plus considérable, et la protection supplémentaire qu'il a apportée est assez minime. Le Canada a cependant invoqué la « clause échappatoire » en d'autres occasions. Il a aussi violé G.A.T.T. en redéfinissant le dumping et en établissant de nouveaux droits destinés à le combattre. Cette fois, l'action du Canada sera probablement efficace. La nouvelle loi ne fait que compléter celle qui permettait au Canada de lever un droit supplémentaire allant jusqu'à 50 p.c. de la valeur des produits d'une classe donnée fabriqués ici et vendus, par l'exportateur étranger, à un prix moindre que la valeur normale (coût de production, plus un certain pourcentage de bénéfice brut). Cette loi pose les conditions suivantes: le coût de production sera calculé de façon à couvrir les matières premières, la main-d'œuvre directe et les frais généraux de fabrication. Un estimé du profit brut sera fait, profit ordinairement réalisé par le pays exportateur pour le même genre de commerce (valeur normale du produit, moins le coût de production comprenant frais de mise sur le marché et de publicité). Le pourcentage du profit brut normal sera appliqué au coût de production du produit importé pour déterminer la valeur imposable. On a alors recours au droit de douane qui s'applique au produit en question. Les autorités douanières canadiennes auront toujours le dernier mot cependant. Si l'on juge que l'on n'a pas reçu d'informations suffisantes, le coût de production, le profit, et la valeur normale seront déterminés selon la méthode imposée par le Ministre.

Il semble donc que le Canada, sous l'effet des violations fréquentes des principes du G.A.T.T. par quelques autres membres, ait décidé d'avoir recours lui aussi à de telles mesures. C'est peut-être la meilleure solution dans les circonstances. Il serait, en effet, trop brutal de poser que la seule alternative possible consisterait à continuer de participer au G.A.T.T. ou bien à s'en retirer. Si le Canada décidait de demeurer au sein du G.A.T.T. en maintenant une position d'intégrité parfaite, certaines industries canadiennes pourraient difficilement faire face à la concurrence étrangère. Par contre s'il se retire, il est fort possible que d'autres pays fassent de même, ce qui entraînerait sans aucun doute la disparition du G.A.T.T. Tous les efforts faits à date en vue de la libéralisation

du commerce mondial se trouveraient probablement anéantis et on assisterait à une réapparition massive des quotas et au relèvement des tarifs. À ce moment-là, le Canada se trouverait, peut-être, encore plus défavorisé puisque ses industries exportatrices pourraient difficilement vendre sur les marchés étrangers. La situation est délicate et la Commission Gordon avait raison de demander de mettre plus de prudence et de souplesse dans la politique commerciale canadienne.

Bernard BONIN

**Déclin de
l'industrie
des machines
agricoles**

L'industrie canadienne de la machinerie agricole a toujours occupé une situation exceptionnelle au Canada. Depuis plus d'un demi-siècle, en effet, une partie importante des produits fabriqués était exportée dans un très grand nombre de pays. Alors que la majorité des secteurs industriels du Canada étaient grevés de coûts trop élevés qui limitaient les ventes à un marché national protégé, l'industrie des machines agricoles, bien au contraire, a longtemps réussi à soutenir la concurrence internationale aussi bien sur son propre marché que sur le marché international.

Depuis quelques années, cependant, l'industrie a nettement reculé. On cherchera, dans le commentaire qui suit, à décrire avec une certaine précision le phénomène observé et à en chercher les causes. L'intérêt d'une telle étude déborde le cadre du secteur industriel. On peut voir, en effet, dans un tel mouvement rétrograde, le type d'ajustement que l'industrie canadienne doit parfois accepter au contact de la concurrence américaine.

Le tableau I résume en quelque sorte l'évolution de l'industrie des machines agricoles au Canada depuis quelques années.

Les données en dollars sont trompeuses, en ce sens que les prix de la machinerie agricole (payés par le fermier) sont montés de 77 p.c. de 1947 à 1957. Les niveaux de production et d'exportations des années récentes sont donc sensiblement inférieurs à ceux qui ont suivi la seconde guerre mondiale.

L'emploi donne une idée beaucoup plus juste du mouvement général de la production, encore que les modifications dans la productivité du travail aient pu être importantes au cours de cette période.