

La politique commerciale canadienne et les dilemmes de l'Angleterre

Jacques Parizeau

Volume 33, Number 2, July–September 1957

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001239ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001239ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Parizeau, J. (1957). La politique commerciale canadienne et les dilemmes de l'Angleterre. *L'Actualité économique*, 33(2), 335–343.
<https://doi.org/10.7202/1001239ar>

Commentaires

La politique commerciale canadienne et les dilemmes de l'Angleterre

L'arrivée des conservateurs au pouvoir fait pressentir des changements assez radicaux dans la politique commerciale du

Canada. Traditionnellement protectionnistes, attachés à une conception plus étoffée du Commonwealth que celle qui a guidé les libéraux, les conservateurs ont pris la relève au moment où la politique commerciale de leurs adversaires était soumise à des coups dont elle avait du mal à se tirer. Les États-Unis disposant d'une prépondérance remarquable comme clients et comme fournisseurs du Canada esquissaient des velléités de limiter leurs achats de certaines matières premières, et envahissaient les marchés traditionnels du blé canadien grâce à une politique de quasi-dumping. Après des années passées à appuyer par la voix et l'exemple la libéralisation du commerce mondial, le gouvernement canadien se trouvait désarmé devant un partenaire qui avait profité de toute la bonne volonté déployée mais restait sur ses positions. Pour avoir trop rêvé à un monde libéral, le Canada se retrouvait aux prises avec un voisin qui aurait dû être au centre de ses préoccupations.

* * *

De la campagne électorale des conservateurs, deux prises de positions attireraient l'attention: d'une part, un gouvernement conservateur mettrait un frein à l'abaissement du tarif douanier et

procéderait à certains relèvements pudiquement baptisés d'ajustements; d'autre part, il chercherait à intensifier les liens commerciaux du Canada avec le Commonwealth.

En un certain sens, ces deux aspects de la politique commerciale conservatrice sont liés. Nous verrons plus loin de quelle façon.

Quoi qu'il en soit, en marge de la conférence à Londres des premiers ministres du Commonwealth, M. Diefenbaker a précisé sa pensée au sujet du deuxième aspect cité plus haut: il se fixe entre autres objectifs d'intensifier suffisamment les achats du Canada à la Grande-Bretagne pour que 15 p.c. des importations canadiennes en provenance des États-Unis soient éventuellement déplacés: c'est accroître les commandes adressées à l'industrie anglaise de plus de 600 millions de dollars. Une conférence des ministres des Finances est en même temps proposée pour préparer la voie à un accroissement général des échanges entre les membres du Commonwealth.

Par l'intermédiaire des agences de presses, les nouvelles de la conférence de Londres publiées par les journaux canadiens étaient unanimement défavorables au plan Diefenbaker. Les Anglais, paraît-il, seraient opposés à un pareil projet au moment même où le gouvernement MacMillan s'engage dans l'aventure d'une zone de libre-échange européenne. Une revue un tant soit peu sérieuse de la presse anglaise élimine facilement cette impression. L'opinion anglaise est partagée entre deux objectifs, l'un qui est depuis longtemps traditionnel: le commerce impérial, et l'autre que le relèvement de l'Allemagne a rendu impératif: le commerce intra-européen.

Partant de considérations purement nationales, le premier ministre du Canada a donc, peut-être sans le vouloir, accéléré brutalement une discussion à l'échelle internationale qui amène à reconsidérer la place de la Grande-Bretagne dans le Commonwealth et celle du Canada dans cet ensemble dont, économiquement, il s'est détaché depuis la guerre.

Le revirement de la politique commerciale du Canada fait ainsi éclater au grand jour une discussion qui jusqu'à présent n'était guère sortie des officines et des ministères. Nous chercherons dans les pages qui suivent à faire le point des modifications amorcées dans l'orientation du commerce anglais et de voir comment le plan Diefenbaker peut s'adapter à ces modifications. D'une coordination

de ces deux plans dépend en effet le succès de l'entreprise tentée par le gouvernement canadien.

* * *

Le marché commun européen qui créerait une zone commerciale englobant six pays d'Europe entre lesquels les tarifs disparaîtraient mais qui serait entourée d'un tarif douanier unique, a provoqué en Angleterre une réaction de défense immédiate. Une fois débarrassé de son arôme politique et humanitaire, le nouveau marché offre aux produits allemands des débouchés dans cinq autres pays d'Europe et leur accorde un avantage douanier sur les produits analogues d'origine anglaise. Sans doute, le même principe est-il applicable aux produits des cinq autres pays européens, mais le dynamisme de l'économie allemande et l'importance de ses investissements facilitent la pénétration des produits allemands dans le reste de l'Europe.

Or la Grande-Bretagne dispose de marchés importants chez les membres du marché commun et en tire plus d'un milliard de dollars d'importations. Sans doute, ces sommes, aussi considérables soient-elles, sont peu de chose en regard de la masse totale des importations et des exportations britanniques, beaucoup moins importantes en tous cas que ne l'est le commerce du futur marché commun pour ses membres.

Néanmoins, pour préserver ses intérêts commerciaux, la Grande-Bretagne a signifié son accord de principe à l'établissement d'une zone de libre-échange qui incluerait tous les pays membres du marché commun et d'autres pays européens, dont la Grande-Bretagne.

La structure prévue est donc la suivante: tous les tarifs douaniers, avons-nous dit, disparaissent entre les pays du marché commun, qui s'entourent vis-à-vis des pays tiers d'une barrière douanière commune. Au contraire, les membres de la zone de libre-échange, s'ils s'engagent à faire disparaître les tarifs douaniers applicables à leurs échanges entre eux et avec le marché commun, maintiennent, chacun de son côté, le tarif existant vis-à-vis les pays tiers.

En fonction de ces dispositions, la Grande-Bretagne n'aurait donc plus de tarif douanier vis-à-vis les membres de la zone de libre-échange, mais maintiendrait vis-à-vis les tiers les clauses de la préférence impériale.

Un tel projet présente un danger pour le commerce des pays membres du Commonwealth avec l'Angleterre. En effet, plusieurs pays européens sont en concurrence avec les pays britanniques sur le marché anglais des produits d'alimentation. La Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Canada, parmi tant d'autres, écoulent une bonne partie des excédents de leurs produits agricoles en Grande-Bretagne. L'abolition de tout tarif entre l'Angleterre et plusieurs pays européens menacerait spécialement les courants traditionnels de ventes de produits laitiers, de viandes et irrégulièrement de blé. Pour obvier à cette difficulté, la Grande-Bretagne a proposé d'exclure les produits alimentaires des accords de la zone de libre-échange.

En second lieu, le marché commun ayant été étendu aux empires des pays membres, il y a lieu de prévoir que ceux-ci chercheront à maintenir ce principe dans la zone de libre-échange. Une telle extension territoriale permettrait aux produits coloniaux anglais d'entrer en franchise en Europe. Mais dans le cas des matières premières comme dans celui des produits agricoles, les pays du Commonwealth seraient en concurrence directe avec les colonies européennes sur le marché anglais. Ainsi le cuivre du Congo belge, par exemple, entrerait en Angleterre au même titre que celui de la Rhodésie-du-Sud. Enfin, et cette objection sera probablement décisive, les produits de fabrication allemande, française ou italienne entreraient dans l'empire anglais en franchise.

Étant donné ces multiples difficultés, on est porté à croire que l'Angleterre insistera sans doute pour que la zone de libre-échange soit limitée au commerce intra-européen et exclue le commerce des produits alimentaires.

* * *

Ceci dit, passons au projet Diefenbaker et voyons s'il y a lieu de l'opposer au plan britannique. Au Canada, la dépendance de l'économie américaine a été trop discutée récemment pour qu'il y

ait lieu d'y revenir. Constatons seulement que 75 p.c. du commerce canadien se fait maintenant avec les États-Unis, la proportion étant plus élevée dans le cas des importations que des exportations.

D'autre part, la stagnation des ventes de produits alimentaires, les menaces périodiques de protection douanière américaine dirigées contre les achats de matières premières à l'étranger et, enfin, l'élimination progressive des exportations de certains produits fabriqués, ont rendu depuis longtemps nécessaire une réorientation de la politique commerciale du Canada.

Sans doute, l'accroissement graduel du montant total des exportations au cours des dernières années a masqué le phénomène. Encore cette augmentation est-elle venue de l'expansion des ventes d'un petit nombre de produits bruts.

Le projet Diefenbaker consiste alors à chercher à réorienter le commerce canadien vers le Commonwealth et à pallier ainsi une trop grande accentuation des rapports canado-américains. Les modalités du projet sont encore fort peu explicites et le Premier Ministre du Canada s'est contenté de demander une réunion des membres du Commonwealth.

Sans préjuger ici des négociations qui s'amorcent, on peut imaginer plusieurs formules. Toutes ne sont pas praticables et il n'est pas inutile à ce stade de voir rapidement quelles objections le projet Diefenbaker a provoqué, pour circonscrire de plus près la nature profonde du projet.

C'est ainsi qu'on a dit que tout retour au commerce impérial serait pour le Canada un mouvement rétrograde. Rien n'est moins sûr. Depuis cent ans, le commerce canadien s'est périodiquement orienté tantôt vers les États-Unis, tantôt vers l'Angleterre, avec une rapidité parfois surprenante.

On a affirmé qu'il était parfaitement inutile de chercher à revenir aux accords d'Ottawa de 1932, la structure du Commonwealth ne se prêtant plus à ce genre d'arrangements. S'il est vrai que la structure politique a changé, les plans de développement des pays peu industrialisés du Commonwealth s'accommodent fort bien de la réapparition de tarifs multiples.

Enfin, on a fait remarquer que les accords internationaux existants, et en particulier le GATT, nuisent au rétablissement d'ententes de préférences douanières étendues. La charte de GATT,

en effet, prohibe l'accroissement des marges préférentielles existantes et interdit d'en établir d'autres. On remarquera, cependant, que l'établissement du marché commun est en soi une répudiation de la clause citée plus haut, et n'en a pas moins reçu la bénédiction de l'organisme central de GATT. Aucun appareil légal ne bloque donc plus la régénérescence d'accords préférentiels.

Quels avantages peuvent dès lors venir d'une intensification des liens économiques entre les membres du Commonwealth et le Canada.

En premier lieu, une préférence douanière ou mieux l'octroi au Canada de contingents de certains achats de biens alimentaires et de matières premières par la Grande-Bretagne semble, comme cela a toujours été le cas par le passé, être la principale exigence canadienne. Le principe reste toujours valable, bien que plusieurs obstacles se dressent à l'encontre d'accroissements spectaculaires de nos ventes à l'Angleterre.

Un de ces obstacles est la forte concurrence des fournisseurs du marché anglais. Cette concurrence a toujours été grande. Elle l'est davantage depuis la guerre, en raison de l'accroissement de la capacité de production des pays fournisseurs de biens primaires en regard d'une capacité d'absorption limitée du marché anglais qui est encore soumis à des restrictions à l'importation.

D'autre part, le déficit de la balance commerciale anglaise avec la zone dollar contribue à restreindre les importations britanniques en provenance de cette zone.

Enfin, le niveau des prix au Canada est, dans le cas de certains produits, beaucoup trop élevé par rapport aux prix de certains concurrents. Le beurre et le fromage canadiens, par exemple, ne peuvent plus soutenir la concurrence des producteurs néo-zélandais.

En second lieu, le gouvernement canadien, ainsi qu'on l'a vu plus haut, s'est fixé comme objectif, advenant un accord avec la Grande-Bretagne, de détourner des importations canadiennes des États-Unis vers le Royaume-Uni. Un tel revirement présente évidemment de grands attraits pour le gouvernement anglais. Il contribuerait non seulement à faire disparaître le déficit de la balance commerciale anglaise mais aussi à accroître les réserves, constamment menacées, d'or et de dollars de la zone sterling, et, par

contrecoup, à permettre un accroissement des achats de l'Angleterre au Canada.

Sera-t-il aisé cependant de détourner ainsi les importations canadiennes? Rien n'est plus incertain, à court terme tout au moins. Les importations canadiennes sont surtout constituées, on le sait, de biens d'équipement et de produits manufacturés de consommation. Or la structure industrielle du Canada s'est étroitement alignée sur celle des États-Unis et l'équipement industriel s'en est trouvé standardisé dans toute l'Amérique du Nord. D'autre part, l'intense pénétration culturelle des États-Unis au Canada y a créé un mimétisme qui rend difficile tout changement dans les goûts du consommateur.

La marge de préférence accordée aux produits d'origine britannique devrait donc être très substantielle pour détourner une partie des courants commerciaux constants. Avant d'en arriver là, il est probable qu'il faudrait augmenter le tarif douanier canadien qui est actuellement relativement bas.

À supposer toutes ces conditions remplies, encore faut-il que les exportations britanniques soient assez abondantes pour satisfaire la demande du marché canadien. Or, la production s'accroît fort lentement en Grande-Bretagne et les exportations encore moins vite. Si l'entrée dans une zone de libre-échange favorisait les ventes anglaises en Europe, il est probable que la demande en provenance du Canada ne pourrait être satisfaite, pour ce qui est en particulier des biens d'équipement. Ici peut apparaître une contradiction entre les projets du gouvernement anglais et ceux du gouvernement canadien.

Peut-être cependant a-t-on accordé trop d'importance jusqu'ici aux seules relations commerciales anglo-canadiennes. Il est probable qu'à longue échéance le commerce entre le Canada et les autres membres du Commonwealth offre beaucoup plus de possibilités d'expansion. Plusieurs essais ont été faits autrefois pour activer les relations économiques avec l'Empire sans beaucoup de succès, pour des raisons d'ailleurs facilement compréhensibles.

En effet, si le Canada a beaucoup à vendre à ces pays, il n'y trouve guère à acheter. D'autre part, étant donné le type des produits vendus par le Canada, notre pays est en étroite concurrence sur ces marchés d'outre-mer avec les États-Unis.

Deux conditions sont donc nécessaires à l'expansion du commerce du Canada avec l'Empire: l'exportation de capitaux publics ou privés, et soit une importante marge de préférence tarifaire, soit une autre technique de fragmentation des marchés: le *tied loan* par exemple.

La première condition est moins paradoxale qu'elle ne le semble de prime abord. Notre pays restera sans doute longtemps encore un importateur net de capital. Dans la mesure cependant où les capitaux américains au Canada sont réglementés par une législation suffisamment protectrice, rien n'empêche qu'une partie des capitaux canadiens soit canalisée vers l'étranger sous la forme non seulement de l'aide au plan de Colombo mais aussi d'achats d'obligations, d'investissements directs, et de prêts gouvernementaux.

On remarquera d'ailleurs qu'en raison de la politique d'écoulement des surplus agricoles américains, les prêts des États-Unis aux pays sous-développés aux fins d'acheter du blé ou des denrées alimentaires menacent directement les débouchés canadiens et forceront éventuellement le Canada à faire de même.

Mais il y a plus. En servant d'amorce au commerce, l'exportation de capitaux permettrait de réduire d'une façon appréciable les coûts de production de certains produits canadiens qui sont élevés en raison de la faible dimension du marché intérieur. Au bout d'une longue période de temps, le Canada disposerait donc de deux avantages importants: des clients dont le revenu s'est accru progressivement et qui peuvent enfin payer ce qu'ils reçoivent, et une structure de coûts de production mieux faite pour faciliter une concurrence internationale en dehors de toute préférence tarifaire.

Un tel projet, dont l'ampleur et l'audace exigeraient un sens de la décision auquel les gouvernements canadiens ne nous ont malheureusement pas habitués, n'a rien d'original. Les pays européens ne se sont pas développés autrement au cours du XIX^e siècle.

La clef de voûte du projet est, il est vrai, le partage de certains marchés commerciaux, et ici les intérêts canadiens et britanniques s'opposent partiellement. La Grande-Bretagne ne peut accepter facilement que les produits manufacturés fassent irruption dans ce qui reste aujourd'hui sa chasse-gardée. Que le Canada se confine à son rôle traditionnel d'exportateur de matières premières serait

plus acceptable. Encore cette opposition n'est-elle pas décisive, si les capitaux canadiens sont associés au plan de développement anglais dans l'Empire et servent aussi bien à accroître la réserve de devises de la zone sterling qu'à la constitution de capitaux dont la Grande-Bretagne ressent la désespérante carence.

Sans doute, dans le cadre d'un projet d'une telle envergure, le centre de gravité du Commonwealth cesserait *graduellement* d'être exclusivement anglais. Le mouvement peut être assez lent pour ne pas créer de déchirement.

Les projets sont donc multiples et les objectifs divergents. La Grande-Bretagne est attirée par une zone européenne de libre-échange qui lui permettrait de défendre le niveau de ses exportations dans cette région. Pour satisfaire le Commonwealth, elle cherche cependant à exclure les produits agricoles des traités, et, dans son propre intérêt, doit tenir son empire à l'extérieur de la nouvelle zone.

D'autre part, le Canada, en voulant resserrer les liens du Commonwealth, entre en conflit avec le projet anglais, dans la mesure même où le plan canadien ne porte pas exclusivement sur les échanges de produits alimentaires contre des biens manufacturés.

Le jeu auquel le Canada participe n'est donc pas simple, mais il n'est pas non plus condamné à l'avance, dans la mesure où le gouvernement canadien ne brûle pas les étapes et n'accepte pas exclusivement l'une des quelques voies qui se présentent à lui. La politique commerciale du Canada doit sans doute être renouvelée; il est important cependant qu'elle ne soit pas orientée en fonction d'objectifs à court terme seulement.

Jacques PARIZEAU

Finances provinciales 1957

Les finances du gouvernement de Québec manifestent depuis quelques temps une bonne santé persistante. Recettes et dépenses grimpent d'année en année à un rythme variable sans doute mais qui ne laisse pas d'être impressionnant à la longue. Il est facile de voir que ce sont les recettes qui jouent un rôle actif dans cette montée, les dépenses ne faisant que s'adapter à leur niveau. Entre 1950 et 1955, les recettes annuelles ont augmenté d'environ 100 millions; il en fut de même entre 1955 et 1957. Ce qui est