

Le Conseil économique et l'impact régional de la politique commerciale

The Economic Council on the regional impact of tariff policy

A. M. Sinclair

Volume 52, Number 4, octobre–décembre 1976

Les options commerciales du Canada

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/800699ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/800699ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Sinclair, A. M. (1976). Le Conseil économique et l'impact régional de la politique commerciale. *L'Actualité économique*, 52(4), 503–514.
<https://doi.org/10.7202/800699ar>

Article abstract

Given that there are a number of possible models of the regional impact of a tariff, one would have hoped that the Council would have attempted to test the standard ones and/or to have developed new and better ones. After almost forty years Mackintosh's model is still probably the most persuasive model of the long run impact of the tariff in Canada. The Council in its main report has been largely content to repeat and to some extent to confuse elements of the conventional wisdom on the subject. Interesting points have been made in some of the background studies, particularly, among the studies reviewed, by Postner and by Dauphin.

At a general level, the Council has failed to integrate its recommendations concerning tariff policy into the general framework of regional policy in this country. Specifically, the Council fails to consider explicitly that on "second best" grounds the elimination of tariffs may not lead to an improvement in resource allocation, nor does it consider in any detail policies which would be preferable to tariffs to achieve regional (and other) objectives which require intervention by the government. For a study which suggests that free trade would bring gains of at least five per cent of GNP, or over \$8 billion per year at current levels of production, it would be unfortunate if a certain naïveté in exposition of the free trade case were to consign the document to the political dust-bin.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET L'IMPACT RÉGIONAL DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

1) *Modèles généraux d'impact régional*

Traditionnellement, les débats théoriques portant sur l'impact régional des tarifs se sont limités à la discussion de cinq modèles spécifiques. Dans un ordre plus ou moins chronologique on trouve le modèle du type « *home market bias* » (selon l'expression de Corden), le modèle MacIntosh, le modèle Samuelson-Stolper et, plus récemment, les modèles des courses de production limitées (*short production run model*) et des unions douanières (*customs union model*)¹. Ces deux derniers, par opposition aux précédents, font ressortir à la fois les effets des tarifs étrangers et domestiques. Brièvement, ces cinq modèles dégagent à peu près les résultats suivants.

1. « *Home market bias* » : un tarif tendra à faire augmenter le prix des produits importés et aura donc pour conséquence de convertir le plan national de production en augmentant la fabrication de biens habituellement importés au détriment des produits destinés à l'exportation².

1. Les discussions portant sur l'impact régional du tarif canadien antérieures aux travaux du Conseil ont pris place dans le cadre de ces modèles ou de variantes de ces modèles. Par exemple, la plupart des discussions sur les provinces Maritimes ont implicitement utilisé un modèle du type « *home market ...* ». Pour une revue des points de vue de plusieurs Commissions d'enquête sur cette question à partir de 1926 (Commission Duncan) jusqu'à 1957 (Commission Gordon), voir *Royal Commission Reports and Related Action: A Review of Recommendations and Policy on Economic Issues in the Maritime Provinces, 1926-1960*, Institute of Public Affairs, 1960, pp. 154-167.

L'expression « *home market ...* » est utilisée dans W.M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford University Press, Oxford, 1974, pp. 24-28.

L'analyse de Shearer sur l'impact des tarifs en Colombie-Britannique utilise une variante du modèle de MacIntosh et s'appuie également sur la théorie des unions douanières. Voir, R.A. Shearer, J.H. Young, G.R. Munro, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade on British Columbia*, University of Toronto Press for Private Planning Association of Canada, Toronto, 1971, particulièrement pp. 48-65. Pour un test du modèle de MacIntosh, voir : K.H. Norrie, « *Agricultural Implement Tariffs, the National Policy and Income Distribution in the Wheat Economy* », *The Canadian Journal of Economics*, VII, août 1974, pp. 449-462.

2. Voir Corden, *Trade Policy...*, pp. 24-28.

2. MacIntosh : un tarif tend à réduire les rentes des facteurs de production fixes qui sont utilisés en exclusivité dans les industries axées sur l'exportation ³.

3. Samuelson-Stolper : un tarif tendra, d'une part, à réduire les rentes des facteurs de production utilisés avec intensité dans les produits destinés à l'exportation et, d'autre part, à accroître en termes relatifs et souvent absolus, les rentes des facteurs de production utilisés avec intensité dans les produits importés ⁴.

4. Course de production : un tarif étranger tendra à réduire la production de produits manufacturés. Le développement des produits nécessitant de longues courses de production pour engendrer des économies d'échelle sera soudainement interrompu. L'industrie devra être protégée par un tarif domestique même si dans un monde de libre-échange, le pays exportait quand même le produit en question ⁵.

5. Unions douanières : la formation d'une union douanière occasionnerait la création et le détournement d'échanges de telle sorte qu'en termes généraux, une région donnée pourrait y gagner ou y perdre ⁶. Par exemple, des auteurs ont affirmé qu'une région agricole s'engageant dans une union douanière avec une région industrialisée tendrait à encourir des pertes résultant d'un détournement d'échanges au profit de son partenaire industrialisé (même s'il est présumé inefficace).

Bien que ces modèles mettent l'accent sur des facteurs différents, ils peuvent néanmoins, sous certaines conditions, susciter les mêmes conclusions quant à l'impact de la politique commerciale. (Par exemple, avec un modèle à deux facteurs de production, les modèles du type « *Home market bias* », MacIntosh et Samuelson-Stolper suggèrent tous un accroissement de la part des revenus échéant au travail). Cependant, à l'exception du modèle des « unions douanières », aucun modèle ne se rapporte réellement aux régions en tant que telles bien qu'ils soient tous tributaires d'une répartition régionale inégale des facteurs de production. La distribution régionale des revenus devient donc un sous-produit

3. Voir W.A. MacIntosh, *The Economic Background of Dominion Provincial Relations, A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion Provincial Relations*, Ottawa, 1939.

4. Une formulation brève de ce théorème se trouve dans R.E. Canes et R.W. Jones, *World Trade and Payments: An Introduction*, Little, Brown and Company, Boston, 1973, pp. 153-154.

5. Voir M.D. Krauss, « Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretive Survey », *Journal of Economic Literature*, X, juin 1972, pp. 420-421 et 432-434.

6. Voir Krauss, « *Recent Developments in Customs Union Theory* », pour une revue récente de la littérature. Canes et Jones énoncent explicitement « qu'un membre peut gagner et l'autre perdre. »

Voir Canes et Jones, *World Trade...*, p. 300.

de la distribution fonctionnelle des revenus suscités par le tarif. Au niveau critique de l'équilibre général à long terme, la distribution régionale des facteurs de production peut elle-même être considérée comme étant tributaire du tarif, du moins en ce qui a trait aux facteurs de production mobiles. (Krauss fait remarquer que la théorie des unions douanières, malgré tous ses raffinements récents, vient à peine de commencer à s'intéresser aux effets d'une union douanière sur la mobilité interrégionale des facteurs⁷. Finalement, on doit observer que la politique tarifaire n'est qu'une des interventions possibles du gouvernement dans l'économie et qu'une taxe, un subside ou des politiques de réglementation ont tous, à divers degrés, des effets directs et indirects sur la distribution régionale, fonctionnelle et personnelle des revenus.

En guise de résumé, il existe un grand nombre de modèles portant sur l'impact régional des tarifs. Ces modèles peuvent servir à appréhender les effets d'impact d'un tarif ou les effets d'un tarif après les mouvements de facteurs en réponse à des stimulus donnés⁸. Finalement, ces modèles peuvent être utilisés, seuls ou avec d'autres, pour permettre l'étude de formes variées d'intervention gouvernementale dans l'économie.

2) *Le Conseil Economique et l'impact régional des tarifs*

Dans la discussion de l'étude du Conseil Economique sur la politique commerciale, il faut distinguer le rapport principal du Conseil et les diverses études préparées pour le Conseil. Très peu de mes commentaires s'appliquent à l'ensemble de ces documents. Ils portent surtout sur le volume principal, *Au-delà des frontières*, et sur les études de messieurs Wonnacott, Dauphin, Postner et Melvin⁹. Lorsque ce sera possible, nous ferons une distinction entre les arguments ayant trait à une zone de libre-échange et les arguments s'appliquant au libre-échange unilatéral.

7. Krauss, « *Recent Developments in Customs Union Theory* », p. 434.

8. Les estimations empiriques de l'impact régional des tarifs sont confinées à la mesure des effets d'impact à court terme plutôt que des effets à long terme sur le niveau et la distribution régionale du revenu des facteurs de production. Voir Shearer, *Trade Liberalization and a Regional Economy*, p. 176 et J.F. Earl, *The Atlantic Provinces: Protection and Free Trade*, Atlantic Provinces Economic Council (Halifax), 1973, chap. 7. Incidemment, l'étude de Earl ne confirme pas l'opinion très répandue dans les Maritimes à l'effet que le tarif défavorise la région. Voir, en particulier, les chap. 4 et 7 de l'étude de Earl.

9. Les rapports considérés sont : a) *Looking Outward: A Trade Strategy for Canada*, Conseil Economique du Canada, 1975 ; b) R.J. Wonnacott, *Canada's Trade Options*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975 ; c) R. Dauphin, *The Impact of Free Trade in Canada*, miméo, non daté ; d) H.H. Postner, *Factor Content of Canadian International Trade: An Input-Output Analysis*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975 et : e) J.R. Melvin, *The Tax Structure and Canadian Trade*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1975.

a) Selon moi, le rapport principal ne manque pas d'être imprécis quant à la désignation des régions qui bénéficieraient éventuellement du libre-échange. Cette imprécision peut simplement résulter du défaut de spécifier clairement ce qu'on veut dire par « gain », i.e., est-ce que la région A gagne relativement à la région B si son revenu per capita s'accroît bien que, en termes absolus, les revenus diminuent dans les deux régions. Par exemple, le Conseil affirme que le tarif favorise davantage les producteurs que les consommateurs, et puisque l'activité manufacturière se concentre surtout dans les provinces du centre du Canada, il s'ensuit que ces provinces bénéficient davantage des effets de protection des tarifs. Cependant, le Conseil s'empresse d'écarter cette idée :

« Toutefois, si nous examinons la situation dans un cadre dynamique une telle conclusion est erronée. Nous calculons au chapitre 6 les transferts interprovinciaux en supposant implicitement que la productivité des firmes serait la même avec ou sans tarif. Dans l'optique d'une libéralisation des échanges, si la productivité s'accroît, toutes les provinces en bénéficieraient non seulement les Maritimes et les Prairies ». ¹⁰

Il m'est difficile d'expliquer ce passage dans sa totalité et la référence au chapitre 6 n'aide pas davantage à faire la lumière. Le terme « dynamique », comme l'a montré Macklup il y a longtemps déjà, peut davantage contribuer à obscurcir l'analyse économique plutôt qu'à faciliter sa compréhension. Toutefois, je pense que ce passage peut simplement signifier que dans le libre-échange il est possible que toutes les provinces gagnent et, par conséquent, qu'elles ont dans le passé été défavorablement affectées par les tarifs. Que ce soit vrai ou pas, c'est une autre question non étudiée ¹¹.

Dans sa discussion des mérites d'une zone de libre-échange par opposition au libre-échange unilatéral, le Conseil affirme que cette dernière option occasionnerait moins de bénéfices pour le Québec et l'Ontario. En effet, la réduction des tarifs étrangers nécessaires à la réalisation de courses de production longues dans le secteur manufacturier ne serait pas présente ¹². Ces courses de production, réalisées en fait d'une façon un peu optimiste ¹³ et à travers la seule réorganisation des firmes existantes ¹⁴, soulèvent donc la possibilité que l'Ontario et

10. *Looking Outward*, p. 43.

11. Cela n'a pas été étudié par le Conseil. Au chapitre 6, on fait référence à l'étude de Shearer mais cette étude se confine à l'impact du libre-échange en Colombie-Britannique et ne peut donc pas être utilisée pour évaluer les gains et pertes relatifs occasionnés par le tarif. Voir Shearer, *Trade Liberalization...*, p. 202.

12. *Looking Outward*, p. 45.

13. Voir Krauss, « *Recent Developments...* », p. 420. Il exprime un certain scepticisme quant à la probabilité de réalisation de ces gains. Melvin, *The Tax Structure...*, p. 121, note 11, exprime aussi les mêmes craintes.

14. *Looking Outward*, p. 79 et 110.

possiblement le Québec, gagnent beaucoup plus que les provinces de l'Est ou de l'Ouest à la suppression des tarifs¹⁵. Toutefois, si on admet la validité de l'argument des courses de production, ceci ne veut pas dire que les tarifs ont causé préjudice aux provinces du centre. Il n'est pas illogique d'affirmer que les provinces du centre ont gagné à l'imposition des tarifs et qu'elles gagneront à leur suppression puisque l'argument des courses de production implique la baisse des tarifs étrangers. De plus, l'argument « traditionnel » ayant trait à l'impact régional des tarifs implique la baisse des tarifs canadiens.

En somme, le Conseil affirme que la libéralisation des échanges profitera à toutes les provinces et en particulier si elle implique à la fois les réductions des tarifs canadiens et étrangers. Mais les industries à forte intensité de main-d'œuvre surtout localisées au Québec, présenteront certains problèmes d'ajustement à court terme.

b) L'analyse de Wonnacott des implications régionales du libre-échange n'est pas plus convaincante et souffre en fait des mêmes maux que celle du Conseil. Considérons l'énoncé suivant :

« L'effet des tarifs n'a pas tellement été de redistribuer les revenus mais de les réduire. Cette réduction affecta de façon diverse les différentes régions du Canada. En particulier, l'hypothèse voulant que les tarifs canadiens favorisent les provinces du centre au détriment des autres, est sans fondement ; on peut seulement affirmer que les tarifs ont fait tort à ces provinces. »¹⁶

Plus tôt, Wonnacott affirme que « le tarif canadien tendra à accroître l'emploi dans les secteurs industrialisés au détriment des secteurs des ressources »¹⁷. La contradiction apparente entre ces deux citations peut résulter de ce que le terme « profiter » n'est pas défini alors que dans la deuxième citation on suppose qu'il s'agit d'un bénéfice en termes absolus plutôt que relatifs. Toutefois, même cette explication n'est pas suffisante puisque affirmer que cette hypothèse est « sans fondement » théorique ou empirique, peut sembler une proposition extrême. Nous pourrions facilement imaginer des situations tendant à montrer que ce pourrait être le cas. De plus, c'est un sentiment que beaucoup d'analystes partagent. En résumé, l'étude de Wonnacott présente de nombreuses allégations mais peu de faits nouveaux quant à l'impact régional des tarifs.

c) En ce qui a trait aux aspects régionaux du libre-échange, l'étude de Dauphin présente les observations suivantes :

15. *Looking Outward*, p. 80.

16. Wonnacott, *Trade Options*, p. 167.

17. Wonnacott, *Trade Options*, p. 166, note 9.

- i. Le libre-échange, unilatéral et bilatéral, tendrait à réduire le salaire réel.
- ii. Il est improbable que dans une entente de libre-échange les bénéfices attendus en termes de courses de production plus longues pour le Canada se réalisent véritablement. En effet, les économistes ont affirmé, au moins depuis Ricardo, que les échanges sont déterminés par les avantages comparatifs et non par les avantages absolus comme ceux que détient le Canada.
- iii. Dans l'analyse de l'impact régional des politiques gouvernementales, les barrières non tarifaires semblent être aussi importantes que les barrières tarifaires (l'étude est intéressante car elle tend à quantifier certaines de ces barrières pour les rendre comparables aux barrières tarifaires. Pour des raisons que nous ignorons, les subsides du M.E.E.R. ne sont pas discutés dans le document bien qu'une référence dans l'étude de Postner suggère qu'ils ont été considérés explicitement.).
- iv. Le libre-échange unilatéral occasionnerait des gains pour certaines régions (i.e. la Colombie-Britannique) mais des pertes pour d'autres (i.e. le Québec), cette dernière province étant, selon Dauphin, la seule pour laquelle l'hypothèse d'immobilité de la main-d'œuvre semble valide (L'argument ici est exactement à l'inverse de celui de MacIntosh : la réduction des tarifs occasionnera des pertes de rentes pour les ressources utilisées surtout dans les industries cherchant à concurrencer les produits d'importation)¹⁸.

Je reviendrai sur certaines de ces conclusions plus tard. Mais pour le moment, je dirai simplement que Dauphin manque de pouvoir de persuasion quand il affirme que le Canada détient un avantage comparatif dans la production de biens utilisant des ressources naturelles.

En effet, il ne considère que la production et la consommation de ressources dans des conditions où le tarif est aboli et il ignore complètement les produits manufacturés. Son argument concernant les avantages absolus par comparaison à des avantages comparatifs semble toutefois plus pertinent surtout au niveau du débat sur les courses de production.

d) L'étude de Postner sur le contenu en facteurs du commerce canadien est l'une des études les plus intéressantes du groupe. Son intérêt tient peut-être à l'une de ses conclusions assez inattendue : les industries à haute intensité de ressources renouvelables et à haute intensité de main-d'œuvre du Québec et de l'Ontario sont particulièrement protégées par la politique

18. Sur ces points, voir Dauphin, *The Impact of Free Trade in Canada*, pp. 38-39, 28, 48, 105, 107, 111. La référence de Postner quant aux subsides du MEER se trouve dans Postner, *Factor Contents of Canadian International Trade*, p. 92.

tarifaire du Canada. D'autre part, les exportations du Canada sont à haute intensité de ressources non renouvelables¹⁹. Sur cette question, l'analyse de Postner peut sembler incomplète puisque les taux nominaux plutôt que les taux de protection effective servent à établir des comparaisons avec le contenu en facteurs de la production canadienne. En effet, il n'existe pas de raison évidente de croire que les résultats obtenus soient encore valides lorsque les barrières non tarifaires sont incluses dans l'analyse.

L'analyse de Postner montre que le libre-échange multilatéral combiné à une dévaluation appropriée du dollar canadien aurait pour effet d'occasionner une baisse de la demande globale de travail au Canada. Elle serait composée de gains dans les régions de l'Atlantique et du Pacifique et de pertes en Ontario et particulièrement au Québec²⁰. Ces résultats constituent dans une certaine mesure la base des allégations de Dauphin à l'effet que la libéralisation des échanges occasionnerait une baisse du salaire réel. Toutefois, on se doit de faire preuve de prudence ici puisqu'il n'est pas évident que le modèle Samuelson-Stolper puisse s'appliquer dans un monde à produits et à facteurs multiples. Et même si c'était le cas, les ordres de grandeur dont il est question pourraient difficilement faire varier le salaire réel d'une façon significative. L'analyse de Postner montre que dans l'ensemble, l'emploi au Canada accuserait une baisse de 0.19 p.c. Selon moi, il est assez peu probable que des changements significatifs dans les salaires réels résulteraient de changements de cet ordre dans la demande. Du point de vue des effets à court terme sur le chômage, les estimations régionales et en particulier celle de 0.64 p.c. pour le Québec, sont toutefois plus intéressantes.

Finalement, Dauphin affirme qu'une réduction du salaire réel serait d'une certaine façon « indésirable »²¹. C'est là, bien sûr, un jugement de valeur qui ne cause pas de problème en soi. Mais il est intéressant de signaler que même dans le modèle Samuelson-Stolper il n'est pas évident que le bien-être du travailleur doit se détériorer par suite d'une réduction des tarifs protégeant les industries à haute intensité de main-d'œuvre. Si l'un des effets de la libéralisation des échanges est d'accroître l'efficacité et la rentabilité du secteur de l'exportation (secteur à haute intensité de ressources non renouvelables) il est donc possible que des rentes accrues échoient au gouvernement). Il se produira donc un accroissement des rentes échéant au gouvernement en raison d'une expansion du secteur des exportations, et par l'intermédiaire d'une redistribution appropriée, elles pourront servir à accroître le bien-être du travailleur bien que les importations continuent d'être intensives en main-d'œuvre. Toutefois, il faut noter ici avec Melvin que les différents

19. Postner, *Factor Contents...*, pp. 92-96.

20. Postner, *Factor Contents...*, p. 111.

21. Dauphin, *The Impact of Free Trade...*, p. 40.

paliers de gouvernement au Canada ne perçoivent pas de rentes très substantielles des industries des ressources naturelles²². L'observation précédente sera donc valide seulement si ces diverses politiques étaient modifiées dans une tentative d'extraire davantage de revenus de ces industries.

e) L'étude de Melvin appelle des commentaires brefs puisque sa conclusion principale est simple et, selon moi, encore très valable : il faut développer les recherches sur les implications régionales des politiques tarifaires (et autres) au Canada²³.

3) *Le Conseil économique et la politique régionale*

J'aimerais ici engager la discussion sur un point faible de l'analyse du Conseil. Brièvement, le Conseil semble croire qu'il faille écarter toute intervention éventuelle du gouvernement dans l'économie et s'en remettre aux seules vertus du « laissez-faire ». De plus, le Conseil ne semble pas prendre en considération dans son ensemble, le théorème du *second best* — l'élimination d'une distorsion alors que d'autres distorsions subsistent toujours n'est pas nécessaire pour améliorer l'efficacité avec laquelle le système économique opère dans son ensemble. Cette dernière question est maintenant très populaire et constitue en fait la base de la théorie des unions douanières. De plus, les recommandations du Conseil ne touchent à peu près pas à certains grands secteurs (i.e. agriculture et énergie), des secteurs qui pourront fort bien connaître des distorsions d'une ampleur non négligeable dans l'éventualité de la libéralisation des échanges.²⁴

Le livre de W.M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, présente une synthèse récente des plus utiles de ces questions. Le professeur Corden distingue trois phases dans l'évolution de la théorie du commerce et, en particulier, de la théorie de la politique commerciale. Premièrement, on y trouve l'énoncé classique de Ricardo considérant le commerce international comme désirable et prônant une politique de « laissez-faire ». Dans la deuxième phase, un certain nombre d'auteurs distinguent certains aspects du libre-échange. Ils sont aussi variés que l'argument de l'industrie naissante et l'amélioration des termes de l'échange d'un pays. Corden affirme que durant cette période, les discussions ont surtout tourné autour du débat « libre-échange » versus « protection ». Corden ajoute qu'elles ont maintenant atteint une troisième phase.

22. Melvin, *The Tax Structure...*, pp. 66, 71-73. Il note que le pétrole et le gaz naturel sont les exceptions.

23. Melvin, *The Tax Structure...*, pp. 117-124 et 135.

24. Considérons le cas extrême suivant : Voulons-nous vraiment encourager la production laitière alors que la production de lait en poudre est déjà excédentaire à la fois au Canada et dans le reste du monde ?

Dans la troisième phase, le lien entre le libre-échange et le laisser-faire a été brisé. On peut croire que diverses raisons peuvent motiver le gouvernement à intervenir dans l'économie : le maintien du plein emploi, la redistribution des revenus, l'ajustement de l'allocation des ressources et de la consommation pour tenir compte des économies externes et des déséconomies, et ainsi de suite... et on peut également croire qu'en règle générale « le libre-échange est préférable »...

Cette approche nouvelle a radicalement transformé la théorie et comporte trois implications. Premièrement, le libre-échange ou la libéralisation des échanges est une option désirable. Deuxièmement, elle met l'accent sur le choix entre différentes politiques... tel que le choix entre un tarif et un subside... et le choix entre une intervention gouvernementale ou pas. Troisièmement, elle fournit une méthode grandement améliorée pour analyser les effets des politiques commerciales²⁵.

Dans cette nouvelle optique, plusieurs auteurs ont montré qu'en présence de distorsions dans le système, diverses politiques peuvent être utilisées pour minimiser les torts qu'elles pourraient causer. Par exemple, si l'objectif est d'atteindre un certain niveau de production, un subside permettra plus facilement qu'un tarif de le réaliser puisqu'il évite les pertes de consommation associées à l'imposition d'un tarif. L'argument général est que l'intervention la plus appropriée est celle qui opère directement sur la divergence que l'on tente de corriger²⁶. C'est une idée très simple et très évocatrice mais le Conseil l'a négligée²⁷. Le Conseil semble croire de plus qu'il nous faille choisir entre deux options, c'est-à-dire, ou nous maintenons le système actuel de politique économique incluant la politique tarifaire ou nous adoptons une politique de libre-échange avec les Etats-Unis.

A ceci on pourrait rétorquer avec la question suivante : Etant donné les objectifs poursuivis par les politiques gouvernementales, le système tarifaire actuel est-il le meilleur moyen de les réaliser ? On pose implicitement que l'intervention gouvernementale *per se* n'est pas désirable lorsqu'on présente la question comme opposant le « libre-échange » au « système de protection » actuel. Je ne pense pas que ce soit là l'opinion du Conseil, mais c'est de cette façon que se présente son exposé²⁸. Et c'est malheureux car la question devrait se présenter comme suit :

25. Corden, *Trade Policy...*, p. 4.

26. Corden, *Trade Policy...*, p. 28.

27. Toutes les études auxiliaires ne négligent pas cette question mais ses implications sont mal étudiées. Voir, par exemple, Melvin, *The Tax Structure...*, pp. 51-52, 93 et 113 et Dauphin, *The Impact of Free Trade...*, pp. 48, 120-122. Melvin évite toute discussion des « subsides » dans l'analyse de cette question.

28. Dans ses recommandations, le Conseil reconnaît à certains moments que des interventions seraient nécessaires pour annuler certains effets de la suppression des tarifs : voir, par exemple, *Looking Outward*, pp. 81 et 177. Toutefois, le rapport dans son ensemble s'inscrit largement contre cette option.

Comment pouvons-nous modifier nos politiques actuelles dans le but de réaliser certains objectifs... qu'ils soient économiques ou non... au coût le moins élevé possible ?

Ceci me semble une question pertinente. Mais je m'intéresse aussi à la question suivante : Quel serait l'effet de l'abrogation de certains, sinon de tous les programmes gouvernementaux dans ce pays, dont celui des tarifs ? Si les tarifs présentent certains désavantages pour réaliser des objectifs régionaux ou autrement économiques il pourrait alors être approprié d'utiliser d'autres politiques, et en particulier des politiques de taxation ou de subsides dans le but de réaliser le genre de société que le consensus populaire aura désigné.

Examinons maintenant la question de la politique régionale. Ma démarche sera plutôt abstraite mais elle permettra néanmoins de préciser la nature de mes objections à la manière dont le Conseil manipule les distorsions non tarifaires dans l'économie. Le rôle approprié de la politique régionale dans le contexte canadien est une question très controversée. Tel que Melvin l'a fait remarquer²⁹, à moins que l'on connaisse les objectifs d'une politique, il est difficile de décrire ce qu'elle devrait être. Il serait donc opportun d'étudier les avantages de certaines politiques du point de vue de l'impact régional désiré. Etant donné ceci, nous pourrions spéculer sur la politique que le Canada devrait adopter. Une première interprétation de la politique régionale est qu'elle cherche à fournir un subside à des personnes qui vivent dans certains régimes dans le but de provoquer un changement dans l'économie de telle sorte que, par exemple, les niveaux de revenus *per capita* tendent à rejoindre les niveaux nationaux : un argument du type « région naissante ».

Une seconde interprétation met l'accent sur le fait qu'elle cherche à accélérer le processus d'ajustement, particulièrement l'émigration de la main-d'œuvre des régions réalisant des bas revenus. La forme de politique appropriée serait alors de taxer les individus qui vivent dans les régions à bas revenus et de fournir une assistance permettant l'ajustement, c'est-à-dire une incitation à la mobilité et ainsi de suite... dans le but d'accélérer le processus d'émigration.

Une troisième interprétation considère qu'elle est un subside aux individus dans le but de leur permettre de réaliser un certain style de vie. Dans ce cas, la politique ne prétend pas améliorer la situation ni procéder à un ajustement par émigration.

Une quatrième interprétation considère qu'elle est une tentative de la population canadienne d'assurer à toutes les provinces leur souveraineté ou un certain statut dans la fédération canadienne. On peut interpréter ceci comme un argument du type « bien public » dans le

29. Melvin, *The Tax Structure...*, pp. 117-118.

sens où l'existence viable d'une province telle la Nouvelle-Ecosse, par exemple, donne une certaine satisfaction aux individus qui vivent dans le reste du Canada, de sorte qu'ils sont d'accord pour payer des taxes dans le but d'assurer l'existence de la Nouvelle-Ecosse. En fait, cet argument pourrait être généralisé : chaque Canadien serait d'accord pour payer des taxes dans le but d'assurer l'existence de gouvernements provinciaux forts dans toutes les autres parties du pays. En d'autres termes, alors qu'aucun individu ne serait d'accord pour le réaliser seul, la société dans son ensemble peut être disposée à payer pour s'assurer que des gouvernements provinciaux viables sont maintenus. Dans ce sens restreint on peut donc qualifier les gouvernements provinciaux de biens publics.

La seule remarque que je ferai à la suite de cette liste est que ces alternatives ou d'autres similaires, impliquent toutes une certaine forme d'intervention dans le système économique, que ce soit pour accélérer, ralentir ou bloquer le processus d'ajustement. Lorsqu'on peut concevoir la politique régionale de cette façon, la forme que prendra cette intervention devient alors importante. Il n'est pas évident que l'intervention directe n'est pas plus appropriée pour réaliser des objectifs régionaux que pour poursuivre une politique tarifaire laquelle, au surplus, a peut-être suscité des distorsions dans le système économique. Toutefois, ceci ne revient pas à dire que le « libre-échange » et le « laisser-faire » doivent prévaloir mais plutôt que le libre-échange devrait prévaloir assorti de solutions accessoires appropriées.

Dans la même veine, le professeur Dauphin a soulevé la possibilité, mais il l'a aussitôt rejetée, que l'intervention puisse prendre la forme de taxes et de subsides aux individus. Le professeur Dauphin note que « les compensations par l'entremise du système de bien-être social ou du revenu minimum garanti seront ignorées puisqu'il semble que les Canadiens n'aiment pas être compensés de cette façon »³⁰. Un certain nombre d'aspects de cet énoncé sont intéressants, dont deux en particulier :

a) Il n'est pas évident que les Canadiens n'aiment pas être compensés à travers le système de revenu minimum garanti.

b) Si nous acceptons l'idée que plus la politique cherchera à éliminer directement les divergences plus elle sera efficace, alors passer d'un tarif à un subside à la production signifierait simplement passer de la troisième meilleure politique (le tarif) à une deuxième meilleure politique (le subside) plutôt qu'à la meilleure politique (disons un système de revenu annuel garanti si l'objectif de la politique est de réaliser une certaine redistribution du revenu personnel, ou des « paiements » aux gouvernements provinciaux si l'objectif est de maintenir des gouvernements

30. Dauphin, *The Impact of Free Trade...*, p. 121.

provinciaux viables³¹. En d'autres termes, de la même façon que le tarif provoque certaines distorsions dans le système et présente certaines faiblesses quant à la distribution des revenus, un subside à la production provoque également certaines distorsions dans le système. Etant donné qu'on pourrait vouloir s'attaquer aux racines du problème, une bonne solution à la mauvaise distribution des revenus semblerait être d'appliquer le remède aux bas revenus.

Ces conclusions sont tributaires, bien sûr, des problèmes habituels de distorsions résultant d'une hausse de taxes ou des coûts élevés d'une politique de subsides.

4) *Conclusion*

Etant donné le grand nombre de modèles portant sur l'impact régional des tarifs il aurait été opportun que le Conseil en teste quelques-uns ou en développe de nouveaux et de meilleurs. Après plus de 40 ans, le modèle de MacIntosh est encore probablement le modèle de long terme le plus persuasif sur l'impact du tarif au Canada. Le Conseil, dans son rapport principal, a largement répété, et dans une certaine mesure rendu obscurs, certains éléments de la sagesse traditionnelle sur la question du libre-échange au Canada. Certains points intéressants ont toutefois été soulevés dans les études auxiliaires, en particulier les études de Postner et Dauphin.

A un niveau plus général, le Conseil n'a pas intégré ses recommandations concernant la politique tarifaire au cadre général de la politique régionale dans ce pays. Plus particulièrement, le Conseil n'a pas considéré explicitement le fait que sur la base de l'argument du *second best* l'élimination des tarifs pourrait ne pas améliorer l'allocation des ressources. Il n'a pas non plus considéré de politiques pouvant remplacer la politique tarifaire actuelle permettant de réaliser des objectifs régionaux (et autres) requérant une intervention gouvernementale. Il serait assez malheureux qu'une certaine naïveté d'exposition vaille à une étude suggérant que le libre-échange permettait de réaliser des gains d'au moins 5 p.c. du P.N.B. ou plus de 8 milliards de dollars par année au niveau actuel de production, d'être finalement remise sans plus de considération.

A.M. SINCLAIR,
Université Dalhousie.

31. Corden présente une discussion claire sur la « hiérarchie » des politiques. Voir Corden, *Trade Policy...*, pp. 28-31. Rodriguez a montré que sous certaines conditions, un système d'incitation tarifaire peut constituer un *substitut parfait pour réaliser une certaine efficacité dans la production*, par opposition à un subside. Toutefois, le tarif incitatif n'est pas habituel et souvent il donne lieu à des distorsions dans la consommation. Voir C.R. Rodriguez, « On The Second Best Optimality of Tariffs in the Presence of Incentive Schedules », *Canadian Journal of Economics*, IV, mai 1976, pp. 301-308.