

Note sur la théorie des droits de douane

Herbert Lank

Volume 38, numéro 1, avril-juin 1962

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002535ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002535ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lank, H. (1962). Note sur la théorie des droits de douane. *L'Actualité économique*, 38(1), 5–19. <https://doi.org/10.7202/1002535ar>

Note sur la théorie des droits de douane¹

Depuis environ deux ans, le rythme d'expansion de la construction et de l'outillage, dans l'industrie manufacturière, s'est ralenti considérablement au Canada. Ceci est dû dans une très forte mesure au ralentissement dans la croissance de la production industrielle au cours de la même période. Le but principal de cette note est de suggérer des politiques à suivre qui soient susceptibles de redonner un certain dynamisme à l'économie canadienne en général et, en particulier, à l'industrie manufacturière.

À plusieurs reprises, le Bureau des Tarifs d'Ottawa a demandé aux représentants de l'industrie chimique qui se présenteraient devant lui de suggérer un renouvellement des critères en vertu desquels les tarifs douaniers sont établis. La note qui suit a donc pour fins spécifiques de traiter de cette question et de chercher à établir dans quelle mesure un renouvellement des critères traditionnels pourrait permettre d'assurer le développement normal de certaines branches de l'industrie manufacturière dont il est clair qu'elles sont à l'heure actuelle en butte à un certain nombre de difficultés importantes.

Le but proposé n'est pas facile à atteindre. Il est rendu plus compliqué encore dans la mesure même où les considérations d'ordre pratique ne peuvent pas être entièrement distinguées de considérations d'ordre théorique.

En dépit du fait que les questions tarifaires peuvent être aisément discutées en termes de facilités offertes à une compagnie ou à un groupe particulier de compagnies, il est néanmoins très important de pouvoir distinguer un certain nombre d'objectifs

1. Texte tiré de la déposition de l'auteur au Tariff Board, le 10 octobre 1961, à l'occasion de la révision des droits sur les produits chimiques.

d'importance nationale. À cet égard, on peut dès l'abord dégager cinq phénomènes fondamentaux qui, à mon sens, méritent d'attirer une attention considérable dans la mesure où le développement même de l'économie nationale est mis en cause. Ces cinq phénomènes ont été souvent notés, mais il est important de pouvoir en faire ressortir le sens véritable.

À cet égard, on reconnaît généralement que, *premièrement*, il est urgent de faire redémarrer le rythme d'expansion économique du Canada dans une perspective à long terme. Contrairement à un taux historique de croissance de 3.75 p.c. par an, le produit national brut, en volume, ne s'accroît que d'environ 1.7 p.c. par an depuis 1956. Si le Canada doit simplement absorber l'augmentation de la population active chaque année et réduire le sous-emploi à un niveau normal, sans tenir compte ici d'accroissement de la productivité, le taux de croissance au cours des prochaines années devra être en moyenne de 3.2 p.c. par an.

Deuxièmement, on reconnaît volontiers qu'un taux maximum de croissance de la production et des revenus dépend de l'obtention le plus rapidement possible d'une productivité optimale. Nous aurons à revenir sur cette question un peu plus loin. Dès maintenant, cependant, il est important de remarquer que la croissance n'est pas une fonction simple du nombre d'ouvriers au travail, de la quantité de capital et de la possibilité de disposer des matières premières et de l'énergie mais, peut-être surtout, de la façon dont ces ressources sont utilisées.

Troisièmement, on doit tenir compte en outre de ce que la nécessité économique, l'indépendance politique et une certaine prudence financière, impliquent la disparition aussi rapidement qu'il est possible du déficit considérable de la balance des comptes courants du pays. Sans doute peut-on se demander pendant combien de temps encore le Canada sera en mesure d'encourir des déficits aussi considérables, mais il est certain que les délais ne sont plus très longs. Non seulement d'ailleurs notre pays encourt-il des déficits très importants au titre de ses opérations commerciales, mais il se trouve placé en face d'engagements financiers à l'étranger très considérables. Enfin, les dépenses de tourisme et d'autres services sont substantiellement plus élevées que les recettes. Le résultat net de ce déficit au titre des comptes courants peut, en

vertu d'estimés conservateurs, atteindre un montant de 2 milliards par année vers 1970, si la tendance actuelle n'est pas profondément modifiée. Cet estimé ne tient évidemment pas compte du remboursement des dettes encourues à l'égard des pays étrangers.

Quatrièmement, il est peu probable, encore que l'unanimité ne soit pas faite sur cette question, que l'on puisse corriger le déséquilibre de la balance des paiements grâce à la seule expansion du volume des exportations. En effet, il serait alors nécessaire que les exportations s'accroissent à un taux de 8.6 p.c. par an, ce calcul étant basé sur les données suivantes: en raison des conditions actuelles, les importations de biens et services s'accroissent de 5.2 p.c. par an, uniquement pour faire face à l'accroissement de la population et à l'augmentation espérée du produit national brut. Pour faire en sorte que le déficit, au titre de la balance des comptes courants, ne monte pas, les exportations doivent alors augmenter de 6 p.c. par an. En outre, pour faire disparaître le déficit de la balance au cours d'une période de cinq années sans rien prévoir pour le remboursement de la dette extérieure, le volume des ventes à l'extérieur devrait s'accroître d'un montant équivalent à 2.6 p.c. en volume. L'ampleur d'un tel objectif ressort évidemment du fait que la moyenne annuelle d'accroissement des exportations n'a été que de 3.6 p.c. au cours des années 1950 et est tombée à 1.7 p.c. par an au cours des cinq dernières années.

On remarquera, en outre, que les obstacles à une expansion des exportations deviennent de plus en plus nombreux et de plus en plus importants chaque année. L'excédent des approvisionnements mondiaux menace les marchés des matières premières que le Canada exporte et, d'autre part, la découverte de gisements de pétrole et de minéraux un peu partout dans le monde a accru considérablement la concurrence à laquelle le Canada doit faire face. L'abolition des tarifs de préférence britanniques et l'émergence de blocs commerciaux dans le monde viennent poser des problèmes additionnels mais d'un ordre différent.

La cinquième question est un corollaire qui normalement découle de ce qui vient d'être signalé. Les politiques économiques du Canada, qu'elles s'appliquent à l'économie interne ou aux relations extérieures, basées comme elles le furent sur des principes et des données de l'immédiat après-guerre, doivent être reconsi-

dérées et refaites de façon à faire face aux réalités de la décennie qui s'annonce.

Dans les pages qui suivent, je ne tiendrai compte que de ces politiques, qui ont trait aux relations complexes existant entre le commerce international et la production nationale. Si ce pays doit résoudre les difficultés auxquelles il a actuellement à faire face, les efforts nécessaires à l'accroissement des exportations doivent être accompagnés par la mise en place de freins à l'expansion du volume des importations. Dans ces conditions, il est important de savoir comment ces freins doivent être appliqués.

Certains observateurs considèrent qu'on devrait s'en tenir à la dépréciation du change étranger. Une telle solution présente deux inconvénients sérieux. Premièrement, elle restreint les importations de toutes espèces et, deuxièmement, elle augmente les coûts et les prix. Les droits de douane, d'autre part, sont un instrument beaucoup plus flexible et beaucoup plus précis du point de vue de la politique gouvernementale. Les droits peuvent être appliqués selon une politique sélective. L'augmentation de protection qui en découle, ainsi que je l'indiquerai plus tard, ne contribue pas nécessairement à augmenter les coûts de production et les prix.

Dans ces conditions, l'on peut établir un ensemble de principes (14 apparaissent dans les pages qui suivent) qui pourrait servir de guide à l'utilisation constructive des droits de douane de façon à satisfaire les objectifs que nous venons d'esquisser.

* * *

Chaque fois que les droits de douane sont en cause, il importe d'abord de se demander si le produit dont il est question peut être ou doit être fabriqué au pays ou importé. Il ne s'agit évidemment pas ici de suggérer que le Canada se lance dans la culture des bananes ou des orchidées, mais il est important de reviser nos critères de façon à déterminer dans quelles conditions un produit peut être économiquement fabriqué au Canada. Quatre facteurs essentiels ou critères doivent être retenus pour répondre à cette question. Il s'agit de l'utilisation optimale des ressources naturelles,

de la pleine utilisation de ces ressources, des coûts réels, et enfin des coûts monétaires.

La pleine utilisation des ressources nationales est indiscutablement un aspect essentiel de la politique économique. Notre pays dispose de la main-d'œuvre, des ressources financières, de l'équipement et des connaissances techniques pour accroître la production nationale d'une façon appréciable en courte période, et à un rythme de croissance à long terme beaucoup plus rapide que celui que nous avons connu au cours des cinq dernières années. La base statistique d'une telle conclusion est suffisamment connue pour qu'on n'ait pas besoin de s'y attarder. Au cours des années récentes, le chômage a évolué entre 4 p.c., habituellement au début de l'automne, jusqu'à un maximum de 11 p.c. au cours des mois d'hiver. Si l'on ne tient pas compte de l'immigration, l'arrivée nette de travailleurs sur le marché du travail devrait passer du chiffre actuel de 100,000, à 130,000 d'ici cinq ans. Le montant présent de l'épargne dépasse 6 milliards de dollars, c'est-à-dire un montant largement suffisant pour financer les besoins de capitaux dans tous les cas, sauf peut-être au cours des années de pointe. Enfin, l'accès aux sources de développement technique n'a jamais présenté de problèmes particuliers dans ce pays. Il ressort donc clairement que le Canada dispose des facteurs nécessaires pour accroître le volume de la production bien au delà des niveaux actuels. On peut considérer, en fait, qu'un accroissement de 5 p.c. par an du produit national brut n'est pas supérieur aux possibilités actuelles.

Le second critère découle logiquement du premier: *une nation doit être en mesure d'utiliser d'une façon optimale l'ensemble des ressources naturelles et humaines dont elle dispose.* Il s'agit là évidemment de la tâche essentielle de l'administration, qu'elle soit publique ou privée. Le rendement effectif optimal des ressources est atteint lorsque chaque unité de matière première, d'énergie et de capital permet d'obtenir la valeur maximum de production. La valeur totale de la production est composée de deux éléments, c'est-à-dire, d'une part, des paiements faits pour les salaires, les matières premières, les taxes, l'intérêt et les dividendes qui, du point de vue national, représentent les revenus et, d'autre part, les provisions d'amortissement et les revenus non payés en

dividendes qui, ici encore du point de vue national, représentent les éléments essentiels ou tout au moins les plus importants de l'épargne. Le pouvoir d'achat total d'une nation est composé de ces revenus plus l'épargne accumulée, qui est à son tour dépendante du volume total de la production. Il découle alors que le pouvoir d'achat maximum (c'est-à-dire les standards de niveau de vie) peut être obtenu uniquement lorsque les ressources sont utilisées de la façon la plus efficace.

L'économie canadienne se distingue de plusieurs économies concurrentes par un facteur particulier, soit un très haut niveau de salaires (c'est-à-dire un haut niveau de revenus des consommateurs). Cette position relativement favorable du consommateur canadien ne peut se maintenir que dans la mesure où l'économie se concentre dans les industries où la génération de revenus est aussi très élevée.

La même démonstration peut se faire grâce à un troisième critère: *les efforts essentiels d'une nation doivent porter sur des produits dont le coût en termes réels est le plus bas*. Il nous reste cependant à définir ce que veut dire coût réel. Pour éviter tout malentendu, il est important de spécifier que, dans le contexte présent, il ne s'agit pas nécessairement de coûts en dollars, mais d'un mode de mesures peut-être plus complexe mais, de toute façon, plus réaliste. La définition que l'on peut donner des coûts réels est simplement la quantité de production de biens et de services qu'il est nécessaire de sacrifier de façon à produire un article déterminé. La façon la plus simple de concrétiser cette définition est de recourir à des types de production complètement artificiels. Ainsi par exemple, si l'on décidait d'entreprendre la culture des bananes et d'importer des pêches, il est clair qu'il faudrait sacrifier une quantité considérable de la production actuelle pour obtenir un volume relativement très faible de la nouvelle production projetée. Le concept utilisé ici correspond donc à peu près à celui des coûts alternatifs.

Un exemple assez simple et dérivé d'observations peut être utilisé pour clarifier davantage la définition utilisée plus haut. Envisageons le cas de deux produits: le polymère de nylon et le blé. Les besoins de l'économie canadienne en polymère de nylon peuvent être satisfaits soit par une production nationale, soit par l'importa-

tion, cette importation étant payée par des ventes de blé à l'étranger, par exemple. Sur la base de renseignements d'ordre confidentiel, il apparaît que le coût du polymère de nylon en termes d'heures de travail, au taux présent de la productivité au Canada, est trois fois supérieur s'il est importé et payé en exportation de blé que s'il est produit au pays. Même si le paiement du polymère de nylon importé se faisait en termes d'exportation d'aluminium, de papier journal, de la plupart des autres produits traditionnels d'exportation, à l'exception du pétrole, son coût réel serait supérieur à celui du polymère de nylon produit localement. On doit ajouter d'ailleurs que ces estimés ont été ajustés de façon à tenir compte de l'outillage utilisé. Sans doute, l'exemple dont on vient de tenir compte est-il relativement limité, mais il semble bien que si l'on élargit le champ d'observation, la fabrication du polymère de nylon, dans l'échelle des productivités industrielles, se situe presque au sommet.

Quoi qu'il en soit, cet exemple met en valeur une déformation d'un principe traditionnel. Il était entendu autrefois que les importations devaient être payées par des exportations et que le rôle essentiel de ces exportations était de servir de pouvoir d'achat. Cette idée semble avoir été rejetée, si bien que tout se passe à l'heure actuelle comme si le commerce, quel qu'il soit, devait être encouragé de façon à en porter le niveau au maximum possible. Dans ces conditions, le déséquilibre de la balance commerciale et de la balance des comptes est laissé totalement de côté en tant qu'indice d'un déséquilibre plus profond.

Le quatrième critère d'action peut être formulé de la façon suivante: *une nation doit organiser ses politiques fiscale et commerciale de façon à éviter que ses efforts visant à utiliser le plus efficacement possible ses ressources ne soient annulés par d'autres nations dont les coûts en monnaie sont inférieurs.* En effet, on peut logiquement se demander pourquoi tous les pays ne concentrent pas l'essentiel de leurs efforts dans le domaine des industries à haute productivité. Plusieurs difficultés existent pour qu'il en soit ainsi. Pour satisfaire les besoins du consommateur, une nation doit pouvoir lui offrir une gamme de produits qui nécessairement vont comporter des industries à haute et à basse productivité. On a, dans le passé, considéré comme étant une solution idéale le partage des activités de façon à ce que certains pays, de di-

mension économique importante, consacrent leurs efforts à des industries manufacturières à haute productivité, et importent de l'étranger leurs matières premières et leurs produits alimentaires, secteurs de basse productivité. Au cours des années récentes, les pays sous-développés en sont venus à regarder cet échange comme une forme raffinée d'exploitation économique. Néanmoins, cette pratique est encore possible aujourd'hui en raison d'un fait relativement simple. Certains produits, dont le coût réel est relativement très bas, peuvent apparaître comme étant très coûteux si on compare leur prix en dollars au prix des mêmes produits dans d'autres pays.

Nous devons tenir compte du fait que même si une industrie semble avoir, à l'égard de ses concurrents étrangers, un avantage considérable du point de vue des coûts en monnaie, tel, par exemple, le blé (qui coûte 1.50 dollar au Canada, et 2.00 dollars aux États-Unis), il n'en reste pas moins que cette production peut être considérée comme une activité non économique, si on tient compte de l'utilisation optimum des ressources.

À l'opposé, une industrie peut être beaucoup plus productive dans un pays donné, si on la compare à d'autres industries du même pays, mais ne pas nécessairement avoir les coûts les plus bas de toutes les industries de même type dans d'autres pays. C'est ainsi, par exemple, que l'industrie du polymère peut être dotée d'une plus grande productivité que celle du blé au Canada, mais pas nécessairement d'une plus grande productivité que l'industrie du polymère aux États-Unis.

En vertu du système économique du monde occidental, dans des conditions d'échange de type libéral, les consommateurs sont portés à acheter sur les marchés où le prix est le plus bas. Ceci a comme résultat que l'acceptation de bas prix d'importation qui semblent être très favorables, peut amener une nation à consacrer davantage de ses ressources qu'il ne le faudrait, à des industries dont les coûts réels sont très élevés et la productivité basse (le blé, par exemple). Encore une fois, on doit faire en sorte, lorsque l'on veut élaborer les politiques commerciales d'un pays, de s'assurer que toute tentative d'utiliser le plus efficacement les ressources nationales ne soit pas contrecarrée par les bas coûts monétaires d'autres pays.

Passons maintenant au cinquième critère: *la politique économique nationale doit chercher à établir un juste équilibre entre les revenus (salaires, intérêts et dividendes) et les prix, qui lui permettrait d'atteindre l'utilisation la plus efficace de ses ressources.*

Parce que coûts réels et coûts monétaires ne sont pas identiques, on atteindra des résultats très différents selon qu'on s'appuiera sur les uns ou sur les autres pour déterminer ce qu'un pays doit produire.

Il est indiscutable que, dans presque tous les cas, le jeu intégral de la concurrence internationale va engendrer le plus bas niveau possible de prix. On reconnaît moins facilement cependant que la concurrence étrangère puisse retarder ou empêcher le développement de ces industries nationales qui sont le plus susceptible de distribuer les salaires les plus élevés. Toute transaction sur le marché implique une équation dont un terme reflète le pouvoir d'achat et l'autre les prix. Il est important de tenir compte et de l'un et de l'autre pour permettre à l'économie de se développer. En somme, dans l'élaboration des politiques économiques et commerciales, on devra à l'avenir accorder autant d'importance aux revenus qu'aux prix. Ce n'est pas suffisant pour un pays de n'avoir que des préoccupations de courte période. Il doit chercher au contraire à atteindre le revenu réel de longue période le plus élevé possible.

Ceci conduit d'ailleurs au sixième principe fondamental qu'on peut exprimer ainsi: *une nation doit chercher à équilibrer ses investissements et sa consommation de façon à maximiser ses revenus annuels au cours d'une période d'au moins dix ans.*

Une économie vigoureuse et dynamique dépend dans une forte mesure d'un équilibre convenable entre la consommation et l'investissement. En fait, un niveau élevé d'investissement est souvent considéré comme le baromètre de la santé et de la vitalité d'une économie nationale. Historiquement, on a pu constater qu'un haut niveau des investissements est nécessaire au Canada pour assurer la prospérité de l'économie nationale. Or, cet équilibre de la consommation et des investissements dépend à son tour d'un équilibre convenable au niveau des prix, et du niveau, aussi bien que de la répartition, des revenus. Nous aurons à revenir sur cette question de la répartition des revenus, mais je tiens à faire remar-

quer dès maintenant que c'est faire preuve d'une bien courte vue que d'accorder trop d'attention aux prix sur une courte période, au détriment des revenus sur une période plus longue.

Si l'obtention maintenant de bas prix d'importation met en danger l'apparition plus tard d'emplois à haut niveau de revenus, l'économie nationale est dès lors soumise à un mécanisme de freinage peu apparent mais finalement très efficace. En fait, il devient de plus en plus clair que les politiques économiques, y compris celles qui ont trait au tarif, ne peuvent plus être exclusivement abordées en vertu de considérations présentes, mais doivent aussi tenir compte des forces économiques de l'avenir.

Bien que nous n'ayons pas à envisager d'en arriver là, on peut admettre finalement que, dans certaines conditions et à certaines époques du développement économique d'une nation, le libre-échange absolu peut être le régime optimal. En vertu de circonstances différentes et à d'autres moments de la croissance, il peut être nécessaire d'apporter des restrictions à la concurrence étrangère de façon à ce qu'il soit possible d'atteindre certains objectifs nationaux. En fait, à peu près tous les pays utilisent à des degrés divers la protection douanière. On peut donc en arriver logiquement au septième des principes annoncés.

Les droits de douane, en accroissant le prix des importations, permettent d'en arriver à l'équilibre désiré entre les prix étrangers et les coûts nationaux, favorisant ainsi l'industrie secondaire canadienne et l'emploi.

En d'autres termes, les droits devraient être utilisés de façon à aligner les différences de coûts entre nations en fonction des différences de productivité, c'est-à-dire en fonction des coûts réels à l'intérieur du même pays. L'usage judicieux des droits bas ou élevés est donc nécessaire, dans certaines circonstances, pour permettre le développement des forces qui entraîneront le transfert des ressources en direction des industries à haute productivité, ou qui empêcheront la régression de ces industries vers d'autres où la productivité est plus basse.

Après avoir établi que les droits de douane ont un rôle important à jouer pour déterminer la destinée économique d'un pays, on doit maintenant chercher à préciser les règles qui doivent présider à l'établissement du niveau des droits. Il est possible, à

l'aide de certains critères, d'en déterminer les niveaux minimum et maximum.

En particulier, je ne crois pas qu'on puisse trouver à redire au principe en vertu duquel l'entrée en franchise ou un droit très bas doit être appliqué dans le cas:

a) de produits provenant d'industries à basse productivité que le pays désire importer, ou que des pays sous-développés doivent être en mesure d'exporter, de façon à défrayer leurs importations de produits manufacturés;

b) de produits provenant d'industries dont la productivité est élevée quand l'avantage d'importer ces produits, quant au prix, fait plus que contrebalancer toute perte de revenu provenant d'une utilisation des ressources qui n'est pas optimale.

Une seule exception à ce principe mérite d'être examinée. On peut justifier l'imposition d'un faible droit sur des produits importés, à des fins purement fiscales, pour contrebalancer, en partie tout au moins, la perte d'assiette fiscale qui vient de ce que la production nationale est remplacée par l'importation. Ceci est particulièrement applicable à des pays comme le Canada dont la balance commerciale est fréquemment défavorable.

Pour ce qui est des droits maximums, on doit établir une distinction entre les cas où le seul effet des droits est d'étendre le marché national, et d'autres cas où les droits aboutiront inévitablement à une hausse des prix de vente.

Tant que les prix ne seront pas accrus, le critère de base est relativement simple: les droits doivent être établis à un niveau tel que les producteurs nationaux obtiendront une fraction du marché canadien qui leur permette d'atteindre une production optimale.

La seule base d'appréciation d'un tel niveau, ce sont les effets obtenus. La protection peut prendre la forme d'un droit élevé ou faible ou d'un embargo, sans causer de dommage à l'économie générale du pays. Il est parfaitement compréhensible que le beurre ne soit pas importé au Canada aux seules fins d'entraîner le stockage du produit canadien.

Quand il semble à peu près assuré que les prix de vente vont s'accroître, on doit recourir à un autre critère qu'on peut exprimer ainsi: une augmentation des droits de douane qui entraînerait un relèvement des prix aux consommateurs n'est pas préjudiciable à

l'économie nationale, tant que l'accroissement des prix est plus que compensé par le pouvoir d'achat créé par l'augmentation de la production nationale.

En d'autres termes, une nation profitera de l'imposition de droits de douane quand les changements de la production entraîneront un accroissement des revenus, ou du pouvoir d'achat, suffisant pour contrebalancer l'accroissement du coût au consommateur. Il s'agit là d'une conclusion d'ordre pratique, puisque les statistiques disponibles sont suffisamment nombreuses dans le cas de la plupart des produits pour permettre de déterminer le niveau maximum des droits.

Une réserve d'ordre général semble cependant s'imposer: une nation peut disposer d'un niveau de protection supérieur au maximum déterminable quand cela est nécessaire pour empêcher un niveau anormalement élevé de chômage, pour éviter la dislocation d'un secteur industriel ou de l'activité économique d'une région, ou pour atteindre certains objectifs nationaux spécifiques, par exemple d'ordre stratégique ou militaire.

Comme il n'est pas question de faire en sorte que les droits soient toujours établis à leur niveau maximum, il est important de souligner que les taux peuvent être fixés entre le minimum et le maximum.

Les quatre principes en vertu desquels les droits peuvent être maintenus au-dessous du maximum, chaque fois que cela est possible, n'exigent pas de longs développements.

a) *Parce que, d'une façon générale, les effets avantageux de la protection tendent à disparaître au fur et à mesure que les prix ou les coûts augmentent par rapport au niveau mondial, les droits doivent, autant que possible, être maintenus au-dessous du niveau maximum théorique.*

b) *Le droit ne doit pas être plus élevé qu'il n'est nécessaire pour faire en sorte que la différence entre les prix nationaux et le prix des produits importés concurrents soit telle que les producteurs nationaux disposent d'une part optimale du marché.*

c) *Des droits plus élevés sont acceptables quand il ressort de façon évidente que le prix ne va pas s'accroître autant que les droits le permettent.*

d) *L'effet des droits sur le niveau des prix sera d'autant moins appréciable que l'industrie protégée est caractérisée par des coûts décroissants et une demande élastique.*

Les effets directs et indirects des droits de douane sont d'ailleurs tels qu'on doit accorder une attention particulière à certains d'entre eux.

Un des premiers effets de l'imposition de droits a trait non pas seulement au niveau mais à la distribution des revenus. On comprend fort bien que dans certaines conditions un accroissement des revenus qui s'accompagnerait d'une distribution très inégale peut avoir des conséquences nocives sur l'économie. Ceci est d'ailleurs plus susceptible de se produire quand les changements de droits sont peu nombreux. Les démonstrations qui précèdent, si on en reconnaissait le bien-fondé, aboutiraient à de nombreuses révisions de droits aussi bien à la hausse qu'à la baisse, de façon à ce que soit atteint ce qui semble devenir un objectif d'envergure nationale, soit l'accroissement général de la productivité.

Parce que les modifications au tarif doivent être nombreuses, il faut envisager à l'égard de tous les secteurs industriels des critères communs. Une telle standardisation tendra à éviter que certains groupes soient favorisés aux dépens d'autres. On peut en outre réduire l'incidence de certains effets défavorables de la redistribution des revenus, en cherchant à faire en sorte que les changements de droits s'appliquent au plus grand nombre de produits possible aussi rapidement qu'on peut le faire, tout en évitant de provoquer des dislocations trop accentuées de la production et des marchés.

C'est une des caractéristiques essentielles de l'industrie moderne de voir sa production s'accroître et ses coûts diminuer lorsque la taille du marché s'accroît.

Malheureusement, on ne reconnaît pas toujours que l'établissement de barrières douanières, en contribuant à augmenter les marchés disponibles pour les producteurs nationaux, permet de réduire le niveau des prix au-dessous de ce qu'il serait dans l'hypothèse contraire. Le prix canadien des explosifs commerciaux, dont la production est protégée par un droit de douane, est, sauf erreur, le plus bas du monde. Dans ce sens, on peut valablement suggérer

que si le marché de plusieurs produits protégés au Canada devait être plus largement ouvert à la concurrence étrangère, des réductions de la production nationale deviendraient inévitables et des augmentations du prix intérieur s'ensuivraient. On doit reconnaître que les droits de douane peuvent être efficacement utilisés pour étendre les marchés et réduire les coûts plutôt que pour contribuer à augmenter les prix.

Néanmoins, on se demande souvent pourquoi, dans le cas d'industries dont les coûts sont décroissants, on ne réduit pas les prix de façon à obtenir tous les avantages de la production massive, la protection douanière devenant alors inutile. Sans doute, dans certains cas, c'est ce qui se passe: les droits peuvent être réduits après que le volume de la production a atteint un niveau suffisant pour qu'elle soit devenue économique. Parfois, cependant, bien que les opérations de fabrication soient tout à fait efficaces, il peut être désirable d'accorder une protection douanière à la production nationale pour contrebalancer des coûts monétaires plus bas dans d'autres pays. Fréquemment, en outre, la taille même du marché canadien, qui représente tout ce dont le manufacturier local a à sa disposition, limite le volume de la consommation d'un produit quel qu'en soit le prix. Le Canada s'est constamment efforcé de faire face à cet inconvénient en cherchant des marchés à l'étranger. Il n'en reste pas moins que dans le prochain avenir, les obstacles à l'exportation de produits manufacturés semblent devoir être redoutables.

Cet exposé serait incomplet si on ne tenait pas compte du rôle joué par la concurrence extérieure dans le sens de l'accroissement de l'efficacité de l'industrie nationale et de la diminution des prix. Il est inutile de s'étendre sur ce sujet, les données en étant bien connues. On doit souligner, cependant, qu'un recours exclusif au commerce extérieur peut être coûteux dans la mesure même où il entraîne une réduction du revenu national et retarde le développement économique. Dans ce sens, il est heureux que ce stimulant qu'est la concurrence internationale ne soit pas aussi nécessaire qu'il le fut dans le passé, en raison de l'intensification de la concurrence intérieure entre des produits différents mais substituables.

On notera enfin que l'État peut toujours recourir à la section 16 de la loi des douanes et à l'article 29 de la loi des pratiques

restrictives du commerce, de façon à empêcher que la protection douanière ne donne lieu à des abus.

* * *

Il n'est pas nécessaire de conclure longuement à partir des principes que nous venons d'esquisser. Il ressort clairement, néanmoins, qu'au moment où les données du commerce extérieur se modifient rapidement sous l'influence en particulier de la transformation radicale du régime traditionnel de protection que représente la formation de nouveaux blocs commerciaux, la structure du tarif douanier au Canada et les principes qui sont invoqués pour en infléchir l'orientation présentent un certain nombre de dangers sérieux. Le déficit permanent de la balance des comptes courants met en péril non seulement l'existence du pays comme entité politique distincte mais aussi le niveau de vie de ses habitants. La croissance optimale de la production est seule garante du maintien de ce niveau, dans la mesure même où cet accroissement de la production est basé non pas sur les produits dont les coûts monétaires se situent au niveau de la concurrence mondiale, mais sur ceux dont les coûts réels sont les plus bas et la contribution au revenu national la plus élevée. Nous avons vu que ces deux derniers critères ne coïncidaient pas nécessairement avec le premier.

Dans ce sens, c'est toute la structure tarifaire actuelle qui doit être réexaminée.

Herbert LANK,
président de Du Pont of Canada