

Le « Trade Expansion Act »

Bernard Bonin

Volume 38, numéro 4, janvier–mars 1963

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001825ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001825ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonin, B. (1963). Le « Trade Expansion Act ». *L'Actualité économique*, 38(4), 652–659. <https://doi.org/10.7202/1001825ar>

Commentaires

Le Trade Expansion Act Lorsque le président Kennedy a annoncé, l'an dernier, son désir d'accroître les échanges économiques des États-Unis avec le reste du monde, au moyen d'une réduction importante des tarifs, on a parlé d'un renversement complet de l'attitude américaine. On a cru que les Américains, qui prônaient depuis longtemps la libéralisation des échanges, avaient enfin décidé de s'y adonner. La lecture du texte du *Trade Expansion Act* démontre qu'il n'en est rien. Sans doute, la loi accorde-t-elle au président des pouvoirs étendus en vue de l'abaissement des tarifs et autres restrictions à l'importation, mais elle lui accorde également des pouvoirs aussi larges en vue de l'adoption de mesures de représailles à l'égard des pays qui restreignent leurs importations des États-Unis. Il y a là une des raisons qui nous portent à croire que l'adoption du *Trade Expansion Act* par le Canada ne lui apporterait pas les effets bienfaisants que plusieurs économistes et chefs d'entreprise croient entrevoir. Nous voudrions, dans la première partie de ce commentaire, analyser brièvement les principaux points de la loi. Nous parlerons ensuite de quelques-uns des problèmes posés par une union douanière Canada-États-Unis.

* * *

La loi¹ a pour buts :

1) de stimuler, au moyen d'accords commerciaux profitables aux deux partenaires, la croissance économique des États-Unis et, pour ce

1. Public Law 87-794, 87^e Congrès, H.R. 11970, 11 octobre 1962.

faire, de maintenir et même d'élargir les marchés étrangers pour les produits américains ;

2) de renforcer les relations économiques avec les pays étrangers par le développement d'un commerce libre et non discriminatoire dans le monde libre ;

3) d'empêcher la pénétration économique du communisme.

La loi, avons-nous dit, donne des pouvoirs très larges au président des États-Unis. Celui-ci peut, en effet, diminuer de 50 p.c. tous les tarifs existant le 1^{er} juillet 1962. Il peut aussi augmenter de 50 p.c. tous les tarifs existant le 1^{er} juillet 1934. Enfin, il a la possibilité de modifier les restrictions à l'importation autres que les tarifs (contingents, etc.) et d'en imposer de nouvelles. Dans les négociations avec la Communauté Économique Européenne, le président Kennedy jouit de pouvoirs spéciaux. La loi prévoit, en effet, la disparition complète des tarifs sur les produits industriels pour lesquels les États-Unis et la C.E.E. font au moins 80 p.c. des échanges, en excluant le commerce intra-communautaire et les échanges avec les économies collectivistes. Cette clause de la loi aurait, sans aucun doute, été la plus importante si la Grande-Bretagne avait adhéré à la Communauté européenne, car alors, la plupart des principaux produits industriels auraient été touchés par cette mesure². Comme la clause de la nation la plus favorisée continue de s'appliquer, les effets bénéfiques seraient partagés entre tous les pays membres du G.A.T.T. L'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. ayant été reportée à plus tard, l'effet de cette mesure, comme disent les Anglais, « *is like bringing coal to Newcastle* ». La clause ne s'applique plus, en effet, qu'aux cosmétiques, aux parfums et aux autres produits de peu d'importance. Le président peut aussi, dans ses négociations avec la C.E.E., dépasser le seuil de 50 p.c. pour les produits agricoles si, au préalable, il arrive à la conclusion que cet accord tendra à assurer le maintien ou l'accroissement des exportations américaines des produits en question. Connaissant les difficultés qu'ont dû surmonter les pays membres de la C.E.E. avant d'en arriver à élaborer une politique agricole commune, on peut dire que les chances de succès des Américains sur ce point sont à peu près celles d'un agent d'immeubles chez les Esquimaux.

2. Voir à ce sujet : Roy-A. Matthews, *Canada in a Changing World*, Business Record, septembre 1962, p. 42.

Les pouvoirs du président des États-Unis ne sont toutefois pas illimités. C'est ainsi que le président ne peut abaisser les tarifs sur les produits pour lesquels un accroissement de la protection a déjà été obtenu, en vertu du recours à une clause échappatoire. On sait que l'existence d'une clause échappatoire constitue une caractéristique de la politique commerciale américaine. Le président a aussi la possibilité d'exclure d'autres produits, soit pour des raisons de protection à une industrie spécifique, soit pour des raisons de sécurité nationale.

La clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas dans tous les cas.

1) Elle ne s'applique pas notamment aux produits importés directement ou indirectement des pays communistes.

2) La loi comporte plusieurs articles susceptibles de renforcer les pouvoirs du président lorsqu'il constate l'existence à l'étranger de restrictions à l'importation injustifiables et déraisonnables. C'est ainsi qu'il peut, d'abord, prendre toutes les mesures possibles pour éliminer toute restriction injustifiable (c'est-à-dire illégale) qui entame la valeur des concessions tarifaires accordées aux États-Unis, gêne³ le commerce américain, ou empêche l'expansion du commerce sur une base mutuellement avantageuse ; ensuite, prendre des mesures de représailles (imposition de droits, etc.) à l'égard des produits des pays étrangers lorsque ceux-ci empêchent l'entrée des produits agricoles américains ; enfin, faire en sorte que les effets de la loi ne s'appliquent pas aux pays qui, d'une part, maintiennent des restrictions au commerce sous une forme autre que les tarifs (frais variables à l'importation, par exemple) affectant substantiellement le commerce américain, d'autre part, font du commerce sur une base discriminatoire, ou ont recours à certaines pratiques (incluant la tolérance des cartels internationaux), ou politiques, restreignant le commerce américain de façon injustifiée.

Les Américains ont un sens de l'humour très développé. Il n'est plus permis d'en douter après la lecture de cet article de la loi. Juste avant le début de la dernière guerre, le département de la Justice américain avait recensé 179 cartels internationaux dont 109 incluaient des

3. Le terme utilisé dans le résumé publié par le Département d'État est « oppress » qui signifie en français « opprimer ». Comme « opprimer » signifie « accabler par violence, par autorité tyrannique » (Quillet), il vaut mieux utiliser un terme moins fort, mais en même temps, plus réaliste.

entreprises américaines⁴. Même si leur importance a probablement diminué depuis, leur rôle continue d'être considérable dans le commerce international.

Enfin, le président peut faire en sorte que les effets de la loi ne s'appliquent pas à un pays qui maintient des restrictions déraisonnables (pas nécessairement illégales) à l'égard des produits américains. Il peut aussi s'abstenir d'accorder de nouvelles concessions.

Il apparaît donc clairement, nous semble-t-il, que l'on simplifie le problème à outrance en ne considérant que l'aspect libre-échangiste de la loi. L'aspect protectionniste est tout aussi important. L'existence d'une clause échappatoire, notamment, a de quoi faire réfléchir. Le G.A.T.T. est lui aussi un instrument de libéralisation des échanges. Il est également une initiative américaine. Pourtant, on n'ignore pas que le recours fréquent à la clause échappatoire⁵ par les pays membres, et particulièrement par les États-Unis, en a compromis l'efficacité. La philosophie commerciale américaine est une chose, la politique commerciale américaine en est une autre.

De plus, nous sommes bien forcés de reconnaître que les termes « restrictions injustifiables et déraisonnables » utilisés fréquemment dans la loi sont tout ce qu'il y a de plus ambigus. On ne règle absolument rien en disant qu'une restriction « injustifiable » est une restriction qui est « illégale ». Très bien, mais par rapport à quoi ? Avec de telles formules, toutes les mesures restent possibles.

Il ne faudrait pas penser non plus que la disparition du tarif douanier signifie la libéralisation complète des échanges. Les formalités administratives peuvent être autrement encombrantes que le tarif douanier. Dans le cas du *Trade Expansion Act*, chaque fois qu'une industrie américaine se sent menacée par la concurrence étrangère, elle demande au gouvernement d'examiner son cas. La commission du Tarif doit alors mener une enquête et soumettre son rapport au président dans les six mois qui suivent. Les importations devront-elles être arrêtées durant cette période ? Cela s'est déjà vu, et pas seulement dans des cas exceptionnels. La loi est complètement muette sur ce point.

4. W. Krause : *The International Economy*, Houghton Mifflin Co. 1955, p. 201, cité à partir de C. D. Edwards, *International Cartels as Obstacles to International Trade*, *American Economic Review*, supplement, mars 1944.

5. Article XIX.

Pour toutes ces raisons et pour d'autres dont nous allons maintenant parler, il nous apparaît comme dangereux pour le Canada d'adopter sans conditions le *Trade Expansion Act*.

* * *

L'adoption du *Trade Expansion Act* par le Canada amènerait une intégration plus étroite de l'économie canadienne et de l'économie américaine en ajoutant aux relations déjà très importantes qui existent entre les deux pays, la création d'une quasi-union douanière. Théoriquement, il y a plusieurs facteurs qui militent pour une union douanière entre les deux pays. Les coûts des produits fabriqués sont différents ; l'union des deux pays créerait un marché important, surtout pour le Canada ; les distances entre les pays membres sont faibles, ce qui limite les frais de transport et permet plus facilement l'établissement de canaux de distribution, d'autant plus que les goûts sont semblables ; les relations entre les pays qui formeraient l'union sont déjà très intenses, et enfin, les structures des économies participantes sont plutôt complémentaires avant l'union et le resteraient vraisemblablement après, encore que sur ce dernier point, certains auteurs prétendent que l'union est plus avantageuse lorsqu'il y a similitude actuelle des économies et dissemblance potentielle⁶.

Mais il y a aussi tous les éléments nécessaires à l'apparition d'effets de domination avec les avantages et les inconvénients que ceux-ci comportent⁷. Rappelons seulement comme point de départ quelques données bien connues. Les exportations canadiennes aux États-Unis représentent entre 55 et 60 p.c. du total ; les importations en provenance des États-Unis, un pourcentage encore plus élevé, entre 65 et 70 p.c. Mais les exportations canadiennes constituent une part importante du produit national brut ; le commerce extérieur des États-Unis, on le sait, n'a pas la même importance relative dans la production américaine. En dépit des forts investissements américains au Canada, les Canadiens

6. Sur les conditions favorables à la création d'une union douanière, on pourra consulter : Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Irwin 1961, et J.-E. Meade, *The Theory of Customs Union*, North Holland Publishing Co., 1955 ; voir également, M. Byé : *Unions douanières et données nationales*, Économie appliquée, 1950.

7. Sur les effets de domination, voir F. Perroux, *Économie du XX^e siècle*, P.U.F., 1961.

ont investi, par tête, environ deux fois plus aux États-Unis que les Américains au Canada. On pourrait multiplier les comparaisons. Les résultats sont invariablement les mêmes⁸. La différence est d'ailleurs suffisamment nette pour qu'il soit inutile d'insister. La simple union douanière apparaît donc comme extrêmement dangereuse dans ces conditions. Une harmonisation des diverses politiques économiques serait nécessaire ; or l'union économique de deux économies aussi disproportionnées est impensable.

D'autres facteurs méritent également qu'on leur accorde une attention spéciale. Disons d'abord que l'attitude qui consiste à tenir le tarif douanier pour responsable de tous les maux de l'économie canadienne est, pour le moins, puérile. À ce propos, nous sommes bien forcés de reconnaître le caractère insatisfaisant des calculs du professeur Young sur le coût du tarif douanier canadien pour l'année 1956⁹; calculs que H.-G. Johnson¹⁰ incorpore dans son argumentation en vue d'obtenir une réforme de la structure tarifaire. La méthode utilisée par Young revient à ceci : il compare les prix des produits protégés avec les prix qui seraient payés pour ces mêmes produits si le consommateur canadien pouvait librement s'approvisionner ailleurs, puis multiplie cet écart par la quantité consommée de chaque produit. Après avoir fait quelques ajustements nécessaires, il arrive à la conclusion que le tarif douanier a probablement coûté environ un milliard de dollars aux consommateurs canadiens en 1956. Cette méthode, toutefois, oblige l'auteur à ignorer certains éléments importants dans le calcul du coût. Il ne faudrait tout de même pas oublier que les droits de douane ont rapporté 549 millions de dollars de revenus au gouvernement canadien cette année-là. Ce sont des revenus que le gouvernement aurait été forcé de trouver ailleurs si le tarif n'avait pas existé. Les emplois, que la protection a rendu possibles doivent également être pris en considération. Il y a donc là un problème très complexe, et il serait pour le moins hasardeux de présenter les calculs du professeur Young comme une illustration des méfaits du tarif douanier. Au contraire, si l'on

8. Voir sur ce point : Roy-A. Matthews, *Economic Integration : Canada and United States?* Business Record, août 1961.

9. *La politique commerciale du Canada*, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, 1957.

10. H.-G. Johnson : *The Case for Tariff Reform*, The Business Quarterly, printemps 1961.

tient compte des facteurs qui ont été ignorés dans le calcul, le tarif douanier canadien pourrait bien être, après tout, une assez bonne affaire.

Il ne faudrait pas oublier également que plusieurs entreprises étrangères sont venues s'établir au Canada précisément parce qu'un tarif douanier empêchait la pénétration de leurs produits sur le marché canadien. Plusieurs d'entre elles sont des filiales de sociétés-mères américaines dont les opérations s'effectuent dans plusieurs pays. Nous savons que lorsqu'il existe une filiale canadienne de société-mère américaine, dans le secteur de l'industrie manufacturière, l'exportation est généralement réservée à la société-mère. La filiale a donc été conçue en fonction essentiellement de l'approvisionnement du marché canadien. Qu'arrivera-t-il si l'on fait disparaître la cause de leur venue au Canada ? Il serait peut-être bon de s'en assurer avant de se lancer dans une telle politique.

Il n'est pas du tout certain que toutes les régions du pays profiteraient d'une libéralisation des échanges. Plusieurs d'entre elles pourraient même être défavorisées. Les Maritimes en retireraient probablement des avantages, encore qu'elles soient situées à proximité d'États américains relativement pauvres. Mais certaines régions de la province de Québec qui se trouvent déjà en marge par rapport au centre de l'activité économique (Saguenay-Lac St-Jean, par exemple), risqueraient d'être touchées par la concurrence étrangère. Ce n'est peut-être pas le bon moyen de régler le problème du chômage dans des régions où celui-ci est particulièrement aigu.

Une expérience d'intégration Canada-États-Unis a d'ailleurs été tentée pour un secteur en particulier. Il s'agit de l'industrie des machines agricoles. En 1944, le gouvernement canadien décide d'abolir les droits de douane à l'importation. On se trouve à réaliser ainsi une union sectorielle avec les États-Unis, où les tarifs sont disparus depuis 1913. Même si le Canada avait, au début, un avantage relatif sous la forme de salaires plus bas, compensé, il est vrai, par la taille plus grande du marché américain (ce qui fait que les coûts dans les deux pays étaient vraisemblablement voisins), on peut dire que l'industrie canadienne des machines agricoles n'a cessé de décliner depuis ¹¹. Les résultats ont donc été peu encourageants.

11. Jean Delpuer : « Déclin de l'industrie des machines agricoles », *L'Actualité Économique*, janvier-mars 1959, pp. 679-686.

Les Européens, on le sait, ont fait un accueil plutôt froid à la proposition du président des États-Unis. On est même allé jusqu'à accuser la Communauté Économique Européenne de tendre à l'autarcie. Faut-il faire remarquer que le tarif extérieur commun est établi sur la base de la moyenne arithmétique des tarifs respectifs des pays membres au 1^{er} janvier 1957, et qu'une moyenne arithmétique signifie aussi bien l'abaissement des tarifs de certains pays que l'élévation des tarifs des autres ? La raison véritable de l'accueil plutôt froid est ailleurs. Les Européens sont à organiser une économie ; ils essaient précisément de faciliter le jeu de la concurrence par les coûts et les prix, en faisant disparaître les causes de distorsions. Ils sont convaincus que cet objectif ne peut être atteint par le laisser faire. C'est pourquoi ils ne peuvent ouvrir complètement leurs frontières. Comme le faisait remarquer M. André Philip, les États-Unis ont un *Sherman Act*, mais qui jouera le même rôle à l'échelle mondiale dans l'hypothèse d'une adoption du *Trade Expansion Act* par ces pays ? C'est précisément, croyons-nous, le risque principal que courrait le Canada s'il décidait d'appuyer la politique américaine.

Bernard BONIN

La Banque du Canada et les emprunts provinciaux En 1939, la dette directe et garantie des provinces était de deux milliards environ. En 1947, elle était au même niveau. Huit ans plus tard, elle avait doublé. Puis, de 1956 à 1961, elle a encore doublé, s'accroissant en somme, de plus de 4 milliards en six ans seulement. En 1962 et en 1963, il est d'ores et déjà prévisible qu'elle augmentera d'un montant égal à ce qu'elle était en 1947.

Cette montée vertigineuse a forcément créé des difficultés : les marchés ont souvent été engorgés et au cours de certaines années, des provinces ont éprouvé une résistance très nette à leurs opérations de financement.

En raison même de ces difficultés, il était normal que l'on cherche à transformer la structure et le mode d'opération du marché pour les titres provinciaux. L'une des propositions qui ont été avancées à plusieurs reprises a trait à l'achat, par la Banque du Canada, d'obligations des provinces.