

Association
canadienne-française
pour l'avancement
des sciences
1987

Les Cahiers scientifiques

Association canadienne
des sociologues
et anthropologues
de langue française

Un marché, deux sociétés ?

2^{ème} partie

Libre-échange : aspects socio-économiques



Édition : L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte-Ste-Catherine
Montréal, Québec H3T 1B7

Commandes téléphoniques : L'ACFAS
(514) 342-1411
Les cartes Master Card et Visa
sont acceptées.
Veuillez allouer 2 semaines
pour la livraison.

Commandes postales : L'ACFAS
(adresse ci-haut)

Distribution en librairie : Diffusion Prologue
2975, rue Sartelon
Ville St-Laurent, Québec H4R 1E6
Téléphone : (514) 332-5860
Tél. sans frais : 1-800-361-5751

D8702493

©1987 L'ACFAS
Dépôt légal, 2^e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-89245-067-5

Un marché, deux sociétés ?

2^{ème} partie

Libre-échange : aspects socio-économiques

Publié sous la direction de
Pierre J. Hamel, INRS-Urbanisation

Actes du Colloque

**Le Libre-échange : quelques questions sur cet autre
« beau risque ».**

Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai 1986.

Cette publication a été rendue possible grâce aux contributions de l'Université du Québec à Montréal, de l'INRS-Urbanisation et du Ministère du commerce extérieur et du développement technologique du Québec. Les opinions émises dans ce livre n'engagent aucunement ces institutions.



ACSALF

Association canadienne des sociologues
et anthropologues de langue française

HF
1766
A883
1987
v.2

Un marché, deux sociétés?

2ème partie

Libre-échange: aspects économiques

Table des matières

Le libre-échange: quelques questions sur cet autre "beau risque" <i>Pierre J. Hamel</i>	p. 1
I - Le libre-échange? Quelle question!?	
L'analyse économique et les effets du libre-échange <i>Bernard Bonin</i>	p. 7
Contexte économique global du libre-échange nord-américain <i>Rodrigue Tremblay</i>	p. 14
Le libre-échange: le modèle de Harris et Cox <i>Keith R. Newman</i>	p. 23
Défenseurs et adversaires du libre-échange avec les U.S.A.: étude des positions des parties au Canada <i>Dorval Brunelle et Christian Deblock</i>	p. 25
Libre-échange et structures socio-économiques locales <i>Serge Côté et Oleg Stanek</i>	p. 42

II - Le libre-échange vu d'hier

Évolution historique des relations d'échange entre le Canada et les États-Unis: une analyse thématique

Alfred Dubuc

.....p. 58

Conjonctures économiques, conditions américaines et lobbying avant le traité de réciprocité de 1854-1866

Jean-Guy Latulippe

.....p. 97

III - Le rapport Macdonald

Libre-échange et nouveau rapport salarial

Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque

..... p. 105

Embarras et nécessité. L'État selon la Commission Macdonald

Raymond Hudon

.....p. 117

IV - Un marché, deux systèmes de relations de travail?

Le libre-échange Canada-États-Unis et les relations du travail à la lumière de l'expérience du Marché commun européen

Jean Bernier

.....p. 140

Libre-échange et pratiques du syndicalisme au Canada et aux États-Unis. Rétrospective et perspective

Claude Rioux

.....p. 158

V - Les politiques sociales (dont il n'est pas question)

Les risques économiques du libre-échange pour les femmes

Ginette Dussault et Marie-Thérèse Chicha-Pontbriand

.....p. 174

Libre-échange avec les États-Unis ou roulette russe avec la politique sociale

Richard Langlois

.....p. 181

L'évolution récente de la politique sociale américaine et son impact possible sur la politique sociale canadienne dans le cadre de l'éventuelle instauration du libre-échange Canada-États-Unis

Frédéric Lesemann

.....p. 192

VI - La culture en question

Libre-échange et culture: un paradoxe?

Gabrielle Lachance

.....p. 202

Industries culturelles canadiennes et libre-échange avec les États-Unis

Jean-Guy Lacroix et Benoît Lévesque

.....p. 212

Libre-échange Canada-États-Unis - Trop libre pour être vrai

Pierre Major

.....p. 243

Le libre-échange et les industries culturelles: la création artistique survivra-t-elle au libre-échange?

Cécile Sabourin

.....p. 247

Le traitement du contentieux d'application du traité du libre-échange Canada-États-Unis

Michel Sparer

.....p. 258

VII - Questions d'agriculture

Le libre-échange et l'agriculture

François Côté

.....p. 271

Les impacts du libre-échange sur l'industrie agro-alimentaire

Mario Dumais

.....p. 280

L'industrie agricole néo-brunswickoise face au débat sur le libre-échange Canada-États-Unis

Lise Ouellette

.....p. 286

VIII - L'industrie des services

Les transformations du système financier international dans les années 80:
enjeux et conséquences pour le Canada

François Moreau

.....p. 292

La libéralisation des échanges dans les services aux entreprises

Mario Polèse et Josée Rousseau

.....p. 311

IX - "Jobs, jobs, jobs"

Les impacts du libre-échange sur l'emploi - une perspective plus juste

Daniel Denis

.....p. 319

Le libre-échange avec les États-Unis: l'impact sur l'emploi dans le secteur
manufacturier au Québec et au Canada

Peter Bakvis

.....p. 326

LE LIBRE-ÉCHANGE: QUELQUES QUESTIONS SUR CET AUTRE "BEAU RISQUE"

Pierre J. Hamel
INRS-Urbanisation

(...) Brian Mulroney considère que d'ouvrir toutes grandes les portes du Canada au commerce américain constituerait une menace pour sa souveraineté économique et politique.

Dans une entrevue samedi, M. Mulroney s'est dit plutôt "favorable au rétablissement de relations amicales et fécondes avec les États-Unis, mais sans aller jusqu'au libre-échange".¹

On dit qu'il n'y a que les fous qui ne changent pas d'idée. Mulroney contre le libre-échange, c'était il y a bien longtemps, à l'époque où il était candidat à la direction du Parti Conservateur, en mai 1983. Depuis ce temps, le chef d'État a révisé les positions du candidat: il nous présente désormais le libre-échange avec les États-Unis comme notre unique planche de salut, lorsqu'il évoque la montée du protectionnisme américain, ou encore comme l'idéal auquel tout individu rationnel se ralliera tôt ou tard.

Pourtant, certains citoyens, entêtés, persistent à voir d'abord les dangers plutôt que les bienfaits du libre-échange, d'ailleurs tout comme le candidat Mulroney, en 1983.

Comparant ensuite notre voisin américain à un éléphant, M. Mulroney estime qu'il "est extrêmement dangereux de coucher avec une telle bête qui peut, durant la nuit, changer de côté, au risque et péril de son partenaire."²

En fait, ces citoyens froussards, frileux et craintifs, ne demanderaient peut-être qu'à être rassurés. Or, on ne peut pas dire que le gouvernement fédéral ait fait beaucoup d'efforts pour expliciter ce que serait un accord de libre-échange, quels en seraient les avantages et les inconvénients. Bien sûr, nous avons eu droit à des discours dont l'objectif était de vendre l'idée générale du libre-échange; en revanche, nous ne pouvons que spéculer sur les détails de la "plomberie", sur la portée et les mécanismes d'application d'un éventuel accord: cela fait l'objet des négociations et prière de ne pas déranger les négociateurs.

Cependant, même si on levait le voile sur le processus de négociation, même si le gouvernement publiait des études, les plus complètes et les meilleures possibles (dont certaines deviennent d'autant plus fameuses

qu'elles sont tenues secrètes), cela ne suffirait pas à vider la question. En effet, il faut se garder d'accorder une trop grande importance aux opinions d'experts, les plus éclairés soient-ils; d'une part, ces experts ne peuvent pas être neutres et ils défendent donc, consciemment ou non, un point de vue forcément particulier; d'autre part, lorsqu'il s'agit, comme dans le cas du projet de libre-échange, d'interroger l'avenir, on doit se rappeler que les meilleures analyses prospectives ne produisent pas autre chose que des gageures raisonnables, sur un nombre limité de scénarios, sélectionnés parmi la foule des scénarios imaginables, selon des critères qui peuvent eux-mêmes prêter à controverse. La question du libre-échange ne doit pas être monopolisée par des experts: elle est de nature politique et doit faire l'objet de discussions politiques. Les impacts du libre-échange seront considérables et un choix de société ne doit pas se ramener à l'adoption des conclusions rationnelles de rapports de recherche.

Les meilleures analyses scientifiques ne permettent jamais de déterminer, avec une assurance totale, le meilleur choix. Tant qu'à douter, mieux vaut privilégier un processus de décision démocratique plutôt que technocratique. Nous croyons pourtant à l'utilité des analyses scientifiques; mais elles ne devraient pas être destinées uniquement, ni même premièrement, aux technocrates responsables de la préparation du dossier du libre-échange et chargés de conseiller les décideurs politiques. Les scientifiques génèrent plus de questions que de réponses et leurs travaux devraient servir à alimenter les discussions plutôt qu'à légitimer des décisions.

Il n'y a pas encore eu de véritable débat public sur le projet de libre-échange. Or, plus les négociations progressent, plus il apparaît nécessaire d'ouvrir le débat: au train où vont les choses, on pourrait bien se retrouver, coincés par les échéances américaines, dans l'obligation de signer rapidement un accord de principe. C'est ce que redoutent certains observateurs: pressés d'entériner en bloc l'accord minimal auquel seront parvenus les négociateurs, nous engagerons un petit doigt dans le tordeur et nous n'aurons plus le choix de faire marche arrière. Il faudrait, dès maintenant, multiplier les tribunes, favoriser l'expression du plus large éventail d'opinions possible et susciter la confrontation de positions divergentes. Il ne s'agit pas tant de chercher la solution idéale; seul l'avenir pourra confirmer ou non la justesse de la stratégie retenue, sans qu'il soit jamais possible de tester simultanément ou après coup, en grandeur nature, les autres solutions envisageables. Il s'agit plutôt de diversifier les façons d'aborder la question et de tenter de couvrir tous les angles imaginables, tout en sachant bien que l'avenir révèle, plus souvent qu'autrement, le relatif manque d'imagination des futurologues de tout poil, exception faite de certains romanciers.

Inventorier les possibles et prendre la peine de bien poser les questions avant de chercher à y répondre. C'est dans cet esprit que le réseau "économie" de l'ACSALF (Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française) a invité diverses personnes à intervenir lors d'un colloque

tenu en mai 1986 dans le cadre du congrès de l'ACFAS et intitulé "Le libre-échange: quelques questions sur cet autre "beau risque"". Ont participé à ce colloque des sociologues et des anthropologues, mais également des politologues, des historiens et des économistes, travaillant dans le cadre d'universités et de centres de recherche, mais aussi au sein d'organisations syndicales et patronales, d'entreprises privées et publiques, au Québec et en Acadie. Il n'a pas été possible de publier l'ensemble des travaux présentés lors du colloque. Des contraintes financières nous ont amené à faire des choix contestables, selon des critères qui tenaient bien plus des canons du marketing que d'une sereine évaluation purement scientifique: des textes de grande valeur n'ont pu être reproduits ici. Nous croyons néanmoins avoir préservé la diversité des points de vue qui faisait la richesse du colloque.

La première section du recueil regroupe cinq articles qui ont en commun d'aborder la question du libre-échange dans son ensemble. Par exemple, on y lira, sous la plume de Bernard Bonin, que "(...) la confiance des économistes dans leurs recommandations est essentiellement idéologique" (p.12). Ce n'est, bien entendu, pas l'avis d'un partisan de longue date du libre-échange, comme Rodrigue Tremblay, qui appuie sa position sur plusieurs études économiques (p.14-22). Un des principaux modèles économétriques, auxquels réfère Tremblay, fait l'objet des critiques de Keith R. Newman (p. 23-24). Et ainsi de suite: les textes présentés ici, dans cette section comme ailleurs, ne forment pas un ensemble homogène et ils présentent, au contraire, des perspectives différentes sur les mêmes questions, au point qu'il ne s'agit souvent plus des mêmes questions, tel que l'avaient souhaité les organisateurs du colloque.

La seconde section propose de prendre un peu de recul pour replacer dans une perspective historique l'actuelle résurgence de la question du libre-échange; cette soudaine réapparition d'un projet politique qui fut rejeté par nos arrières-grands-parents fut grandement favorisée par le rapport Macdonald qui fait, quant à lui, l'objet d'une troisième section.

Survient des sections qui ne sont absolument pas pertinentes dans le cadre du débat sur le libre-échange, du moins si on se fie aux propos que laissent échapper les négociateurs, entre deux séances de travail. C'est le cas notamment des relations de travail, qui ne font pas l'objet de négociations, mais auxquelles on consacre tout de même la quatrième section. Presque tous les observateurs s'accordent pour prévoir que la libéralisation des échanges commerciaux aura inévitablement des impacts, ne serait-ce que sur le climat général des relations de travail. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement, puisqu'une concurrence plus vive obligerait les employeurs à déployer des efforts accrus pour augmenter la productivité, en sollicitant la coopération de leurs employés et en les enjoignant d'accepter les "inévitables concessions que-nous-impose la concurrence internationale".

Plusieurs des textes présentés dans ce recueil se rejoignent sur ce point: une libéralisation des échanges aurait pour effet de renforcer les pressions de ceux qui, chez-nous, réclament une diminution des impôts et des dépenses sociales, tout en souhaitant une plus vigoureuse déréglementation. En effet, il faudra abaisser nos coûts de production pour affronter la concurrence en provenance des états américains où règnent d'autres conditions de vie et de travail: bas salaires, faible syndicalisation, impôts légers et sécurité sociale inexistante, lois moins "irritantes" sur les questions de protection de l'environnement, de la santé et sécurité au travail, etc.

Cependant, il n'est pas évident que le libre-échange déclencherait une dynamique de surenchère à la baisse, chaque état et chaque province se faisant un point d'honneur d'offrir des coûts de main-d'oeuvre plus bas que chez le voisin et d'éliminer tous les irritants importants aux yeux d'investisseurs potentiels. En effet, de chaque côté de la frontière, les marchés sont déjà relativement unifiés et pourtant, tous les états américains ne se sont pas ajustés aux normes en vigueur dans les Carolines, pas plus que toutes les provinces ne se sont alignées sur l'Alberta: la loi québécoise anti-briseur de grève est unique - ses adversaires ont si souvent souligné les dangers de se singulariser - mais elle existe (du moins, au moment d'écrire ces lignes, elle existait encore).

Quoi qu'il en soit, il ne serait pas sérieux d'ignorer les domaines qui sont formellement exclus des négociations sur le libre-échange, ne serait-ce que par souci de considérer toutes les éventualités, même les plus improbables. Aussi, tout comme dans le cas des relations de travail, par acquis de conscience, certains textes envisagent quelques-uns des impacts hypothétiques du libre-échange sur nos relativement généreuses politiques sociales (cinquième section), sur nos irritantes particularités culturelles et linguistiques (sixième section). Exercice inutile, certes, puisque les politiques sociales et la culture "ne sont pas négociables"; mais, sait-on jamais! La septième section porte sur l'agriculture et la huitième section porte sur l'industrie des services. Cette dernière serait l'un des secteurs qui sortiraient gagnants d'une libéralisation des échanges, du moins selon les optimistes. Finalement, la neuvième et dernière section présente deux prévisions diamétralement opposées concernant les impacts du libre-échange sur l'emploi.

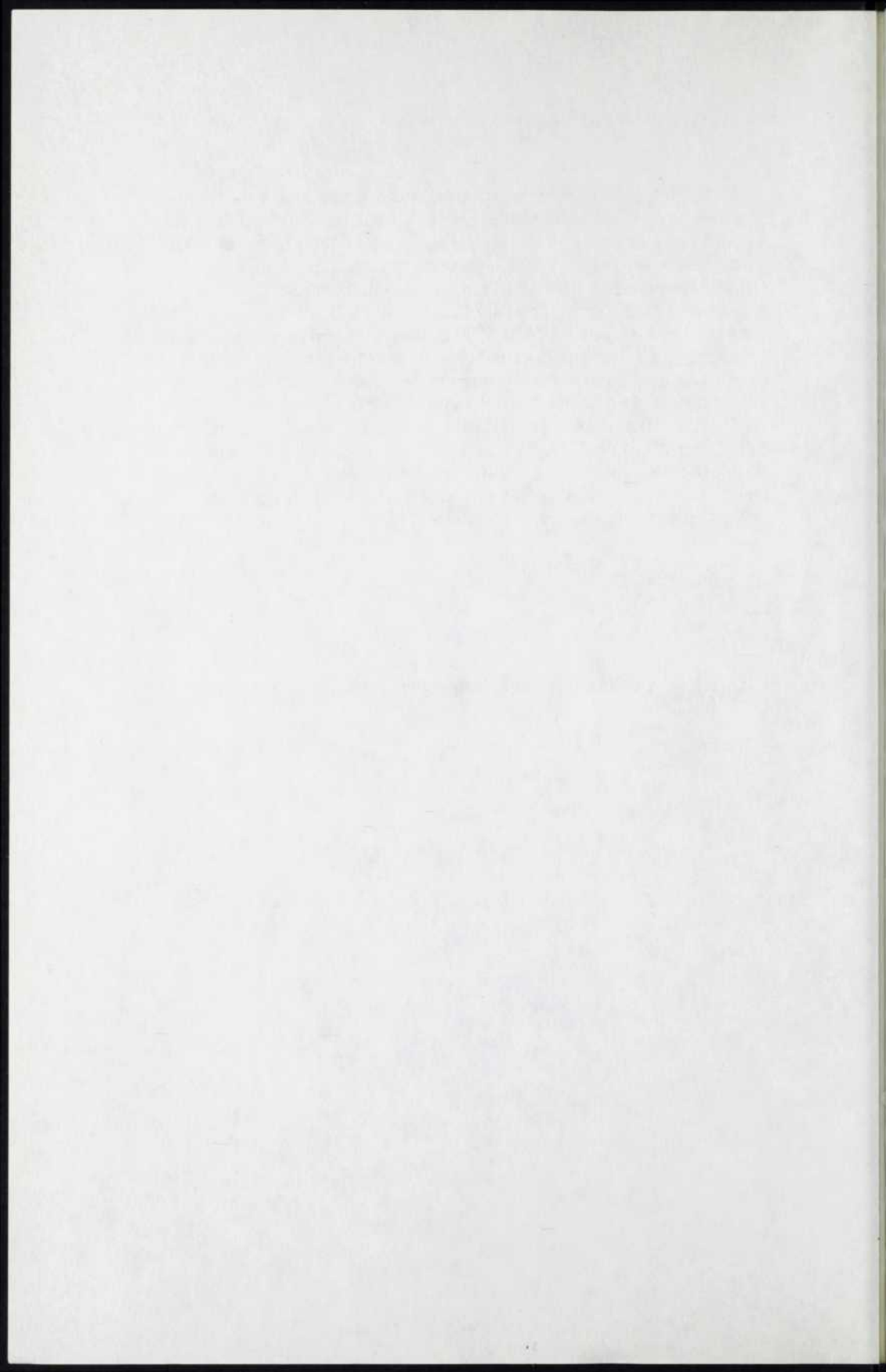
Absents de ces pages, plusieurs autres thèmes liés au libre-échange mériteraient un examen attentif; de même, la plupart des questions soulevées ici nécessiteraient de plus amples développements; dans chaque cas, il serait souhaitable de voir s'affronter, à armes égales, des points de vue différents. Comme il se doit, il revient à l'éditeur d'assumer d'avance toutes les critiques concernant, entre autres, le manque de diversité et le traitement trop rapide de certains problèmes: ce sera bien la preuve que ces choses ne sont pas aussi simples qu'on le dit et qu'il est nécessaire d'ouvrir enfin un large débat sur la place publique.

Cette publication a été rendue possible grâce aux contributions de l'Université du Québec à Montréal, de l'INRS-Urbanisation et du Ministère du commerce extérieur et du développement technologique du Québec. La participation de ces institutions, généreuse et enthousiaste, n'a cependant pas été spontanée: elle a nécessité l'intercession de Fanoise Braun et de Guy Arbour de l'ACFAS, de Jean-Guy Lacroix de l'UQAM ainsi que de Simon Langlois, président de l'ACSALF. Par ailleurs, la réalisation du projet a été grandement facilité par la collaboration de Mireille Barette, de l'INRS-Urbanisation, qui a assumé les tâches de secrétariat. Enfin, la mise au point du manuscrit a nécessité le traitement de texte rapide et précis de Line Lapierre, de même que la participation de Claude Panneton du Département d'études urbaines de l'UQAM pour la mise en page et l'impression au laser. Sans parler des auteurs et de toutes les autres personnes qui ont permis de mener à terme ce projet: qu'elles assument maintenant les conséquences de leurs actes et qu'elles en soient chaudement remerciées.

NOTES

1- "Mulroney, contre le libre-échange avec les USA", *Le Devoir*, 16 mai 1983, p. 3.

2- Ibidem.



I

Le libre-échange ? Quelle question ! ?

L'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET LES EFFETS DU LIBRE-ÉCHANGE

Bernard Bonin
ENAP

Le préjugé favorable dont le libre-échange bénéficie auprès des économistes est fort ancien. On le fait le plus souvent remonter à Adam Smith, Torrens et Ricardo, mais en réalité on retrouve l'idée puissamment exprimée chez des auteurs britanniques et français, qui ont écrit, en réaction contre les idées dominantes de leur époque, parfois un siècle avant Smith: Dudley North (1641-1691) en Grande-Bretagne, Boisguilbert (1646-1714), François Quesnay (1694-1774), Robert Turgot (1727-1781) et Étienne de Condillac (1714-1780) en France, David Hume (1711-1776) en Grande-Bretagne¹. Si l'idée paraît aussi solidement ancrée, on doit se demander ce qui a conduit des économistes, dont le nom est passé à l'Histoire, à l'adopter. Sera d'abord exposé le raisonnement théorique à la base de leur argumentation et ses limites, puis la question de la répartition des gains à l'échange. Nous ferons ensuite état de l'analyse de la protection, des évaluations empiriques du coût de la protection et, partant, des gains résultant de la libéralisation des échanges, et des conditions dans lesquelles l'imposition d'un droit de douane peut sembler préférable à l'inaction. Enfin, nous quitterons le terrain du libre-échange multilatéral pour examiner brièvement les projets qui s'arrêtent en deçà à la lumière de la théorie de l'intégration économique.

La théorie du libre-échange multilatéral

Si l'on consent à faire les simplifications nécessaires (et elles sont nombreuses), la théorie pure du commerce international montre que l'échange international procure des gains nets aux pays participants. Si chaque pays se spécialise, il sera possible d'exploiter les différences de coûts comparatifs (imputables aux différences dans les dotations de facteurs et les exigences des diverses productions quant au contenu en facteurs), c'est-à-dire qu'un pays en viendra à se concentrer sur l'exportation de ce qu'il peut faire le mieux possible (ou le moins mal possible) par rapport aux autres. À cet

égard, le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle, mais plutôt le véhicule d'une allocation mondiale des ressources qui conduit à la réalisation d'une sorte d'idéal. En d'autres termes, le monde entier gagne à l'échange international basé sur la spécialisation des nations à l'exportation.

Ici, il faut faire trois remarques ou trois nuances:

1o Parmi les présuppositions nécessaires pour parvenir à cette conclusion à l'effet que le libre-échange conduit à un optimum du point de vue de l'allocation des ressources, on retrouve l'existence de la concurrence parfaite sur les marchés de facteurs et de produits, la mobilité interne des facteurs, l'immobilité internationale des facteurs. En d'autres termes, le rôle des coûts et des prix devient décisif dans l'atteinte ou non de cet idéal. Si les marchés de facteurs ou de produits comportent des imperfections ou, si exprimé différemment, les acteurs sont peu sensibles aux comparaisons de coûts et de prix, la prédiction quant à la réalisation d'un optimum de bien-être devient beaucoup moins assurée. Le modèle comporte plusieurs autres hypothèses, parfois pour des raisons de commodité, mais la levée de ces restrictions n'invalide pas les conclusions auxquelles on parvient: les échanges internationaux restent préférables à l'absence de commerce.

Bref, le raisonnement théorique qui conduit à la conclusion que le libre-échange nous promet la meilleure situation possible du point de vue de l'allocation des ressources dans le monde entier ne souffre que deux exceptions. La première peut être rangée au musée des curiosités intellectuelles: c'est celle du tarif optimal pour une nation. L'autre est de taille cependant et peut avoir une portée pratique beaucoup plus considérable: c'est celle de l'optimum de second rang. Lorsque les courbes de demande et d'offre ne peuvent pas représenter convenablement les coûts et les avantages privés et sociaux, lorsqu'il existe des distorsions dans l'économie, un écart entre les coûts privés et sociaux, les bénéfices privés et les bénéfices sociaux, les actions menées par des groupes privés ne conduisent pas à l'optimum social. Dans l'optique qui nous intéresse ici, cela signifie que lorsque de tels effets externes, ou effets de diffusion, existent dans l'économie, l'imposition d'un droit de douane pouvant restreindre les échanges peut être préférable à l'inaction. Il se peut cependant qu'un autre instrument de politique que le droit de douane se révèle meilleur pour corriger la distorsion intérieure. Il n'en reste pas moins que lorsque l'existence de la concurrence parfaite n'est plus supposée, les conclusions du modèle gagnent en réalisme mais perdent leur précision antérieure.

2o Même en supposant que le libre-échange puisse nous conduire à une allocation optimale des ressources à l'échelle mondiale, on doit encore se préoccuper des questions de répartition, entre les pays et aussi à l'intérieur des pays entre les divers agents économiques. La protection comme le libre-échange font en effet des gagnants et des perdants. Mais ce ne sont pas les mêmes dans les deux cas. La protection profite davantage aux facteurs

engagés dans les industries substituables des importations au détriment des consommateurs et des facteurs engagés dans les industries d'exportation. En revanche, les consommateurs et les facteurs à l'oeuvre dans les industries d'exportation s'accapareront surtout des gains résultant du libre-échange, au détriment des facteurs de production oeuvrant dans les industries substituables de l'importation. On peut même aller jusqu'à dire que, plus un facteur est spécialisé ou concentré dans la production de biens d'exportation, plus il a de chances de tirer un gain de l'échange international; à l'inverse, plus un facteur est spécialisé ou concentré dans la production d'un bien qu'il est possible d'importer, plus sa mobilité sera limitée et plus il a de chances de perdre à l'échange international.

3o Le gain d'un agent économique, quel qu'il soit, est évalué sur la même base que la perte d'un autre. C'est ainsi qu'un dollar de gain enregistré par un consommateur, par suite de la libéralisation des échanges, est équivalent à un dollar de perte de bien-être enregistré par un travailleur d'un secteur protégé. On reconnaît qu'il est légitime, pour l'État, d'accorder des pondérations différentes au gain de bien-être d'un consommateur à l'aise, et à la perte de bien-être d'un travailleur que l'on juge mal rémunéré bien qu'oeuvrant dans une industrie abritée; il est non moins légitime de demander à l'État de nous dire explicitement quelles sont ces pondérations différentes, et pourquoi il a jugé bon d'évaluer les gains et les pertes de bien-être sur des bases différentes.

Les études empiriques sur l'effet de la libéralisation multilatérale

Voilà pour le libre-échange multilatéral et le raisonnement théorique. Cela dit, plusieurs auteurs ont tenté d'évaluer, de chiffrer, les effets de la libéralisation des échanges sur le bien-être d'un pays, tel que représenté par son produit national brut. Kindleberger et Lindert² font état des résultats de huit de ces études dans leur manuel, portant sur les années 1950, 1960 ou 1970 et sur des pays aussi divers que les États-Unis, l'Allemagne, le Chili, les pays industriels ou les PVD en général. Sauf très rares exceptions (ex.: le Brésil au cours des années 1960), les auteurs parviennent à des résultats qui étonnent par leur faible ampleur: les effets des barrières commerciales sur le bien-être des pays seraient de l'ordre d'un pour cent du PNB le plus souvent, et fréquemment très inférieurs à un pour cent. Pris en sens inverse, le coût en bien-être des barrières commerciales représente le gain qui résulterait d'une libéralisation des échanges. Même en admettant que, pour diverses raisons, ces gains puissent être sous-évalués, il reste que ces résultats ont certes de quoi surprendre. On peut comprendre que la libéralisation des échanges fût de nature à procurer peu de gains à un pays comme les États-Unis qui s'adonnaient peu au commerce international à l'époque où ces calculs ont été faits, mais que les résultats soient du même ordre de grandeur pour les autres pays industriels et un peu plus élevés pour les pays en voie de développement n'apportera pas beaucoup d'eau au moulin des partisans du libre-échange. S'il faut faire confiance à ces études, on

comprend mal qu'on ait consacré autant d'énergie à la discussion des effets pervers de la protection.

Pour le Canada, un modèle construit plus récemment par Richard Harris, et qui se distingue des évaluations précédentes parce qu'il prend en compte les économies d'échelle, la présence de la concurrence imparfaite et la différenciation des produits, évalue à 8 ou 10 pour cent du PNB le gain résultant de l'établissement du libre-échange multilatéral avec l'ensemble du monde, l'essentiel de ce gain provenant de l'amélioration de la productivité au Canada au moyen des économies d'échelle. Il évalue aussi à 4 pour cent du PNB canadien, le gain qui résulterait de l'adoption unilatérale du libre-échange avec le reste du monde. Il est intéressant de noter que ces résultats sont du même ordre de grandeur que ceux auxquels parvenaient, il y a vingt ans, les frères Wonnacott lorsqu'ils ont cherché à connaître les effets d'un libre-échange Canada-États-Unis (8,2% du PNB canadien).

La théorie de l'intégration économique

La constatation ne manque pas d'intérêt, en effet, car lorsque le libre-échange n'est pas multilatéral, lorsque l'intégration commerciale ne se limite qu'à quelques pays, comme c'est le cas qui nous retient ici, l'analyse des effets sur l'allocation des ressources devient encore plus complexe.

Il faut d'abord savoir de quel degré d'intégration il est question. Les commissaires de la Commission Macdonald ont, à l'occasion, parlé de "freer trade", alors que le rapport final de la Commission parle plutôt de la création d'une zone de libre-échange. Quant au Premier Ministre Mulroney, il a préféré utiliser l'expression équivoque de "trade enhancement". Quoi qu'il en soit, personne ne semble avoir songé à aller plus loin que la zone de libre-échange. Cela signifie que, tout en abolissant les barrières commerciales entre eux, les partenaires à l'accord conservent leurs propres politiques commerciales à l'égard du reste du monde; conséquemment, il faudra accepter la complication administrative des certificats d'origine. Deuxièmement, comme on ne va pas au-delà de la zone de libre-échange, la liberté de mouvement des facteurs de production n'entre pas dans l'accord, alors qu'il en serait ainsi s'il s'agissait d'établir un marché commun; conséquemment, on n'a pas à prévoir non plus l'harmonisation de toute une gamme de politiques économiques. Enfin, l'accord de libre-échange doit-il inclure tous les secteurs d'activité, ou exclura-t-on au contraire les produits de l'agriculture, les industries culturelles, les services ou encore les industries du textile, du vêtement ou de la bonneterie, par exemple?

Du point de vue de l'effet de l'union sur le bien-être mondial, il faut aussi pouvoir tenir compte de la possibilité d'un détournement de trafic. À cet égard, l'intégration régionale devient elle-même une solution de "second-best" par rapport au libre-échange multilatéral. Pour connaître l'avantage de l'union, il importe de s'interroger sur la structure des économies en cause: la

structure était-elle semblable avant l'union? Les différences de coûts des produits fabriqués étaient-elles grandes? La dimension de l'union envisagée est-elle grande? Les distances séparant les économies en cause sont-elles plutôt courtes? Le niveau du tarif avant l'union était-il élevé? Les échanges économiques entre les partenaires étaient-ils intenses avant l'union?

On doit aussi se demander quel sera l'effet de l'union sur la concurrence et la nature de cette concurrence. Quelle sera l'importance des économies d'échelle et des économies externes? Dans le cas d'un accord canado-américain, on n'a pas de mal à se convaincre que le Canada risque de bénéficier des avantages des économies d'échelle plus que les États-Unis, mais il se peut qu'une bonne partie des économies d'échelle aient déjà été atteintes de toute façon dans les industries d'exportation. Comment se fera le passage à une dimension plus grande des entreprises? Au moyen de fusions, de cartels ou autres formes d'ententes? Le marché deviendra-t-il ainsi plus concentré? Quel sera l'effet sur la barrière à l'entrée de nouveaux producteurs? Quelle forme prendra la rationalisation des activités? Spécialisation inter-industrielle ou intra-industrielle?

On voit déjà, à l'aide de ces quelques exemples, que les interrogations sont nombreuses pour quiconque cherche à mesurer l'ampleur des gains de bien-être espérés par suite d'un accord qui s'arrête en-deçà du libre-échange mondial. Si en plus, on veut savoir comment se répartiront entre les régions canadiennes, les gains du libre-échange et les pertes résultant de l'ajustement, on fait face à une difficulté encore plus grande. D'une part, il faut savoir dans quelle mesure telle ou telle industrie se localise dans telle ou telle région du Canada et dans quelle mesure elle est concurrentielle avant l'union et pourra l'être après; pour cela, il faudra évidemment pouvoir dire sur quoi porte la concurrence. D'autre part, les effets sur la répartition des gains et des pertes sont généralement évalués en fonction des facteurs de production: travailleurs, détenteurs du capital, propriétaires terriens; les régions ne deviennent des entités significatives que parce qu'elles peuvent être affectées, indirectement mais différemment, par la localisation des facteurs de production dans les diverses industries et entreprises. Enfin, la plupart des modèles retenus jusqu'à maintenant supposent la mobilité des facteurs audedans et l'existence du plein-emploi, et l'immobilité internationale (dans le cas présent, interrégionale) des facteurs. À l'intérieur du Canada, postuler l'immobilité des facteurs entre les régions ne constituera pas souvent une hypothèse réaliste. Roma Dauphin a pu la faire il y a quelques années en s'appuyant sur les taux de mobilité nettement plus bas des travailleurs francophones du Québec vers le reste du Canada, par comparaison avec les travailleurs anglophones, ce qui le conduisait à la conclusion que le libre-échange se traduirait par une légère amélioration des revenus réels des Québécois et une augmentation du chômage à court terme, mais l'hypothèse n'est pas aussi réaliste pour les autres régions canadiennes ni pour les autres facteurs de production au Québec.

À cet égard, voici trois types d'interrogations relatives aux régions que même les modèles les plus perfectionnés ne permettent pas encore de prendre en compte.

a) La libéralisation des échanges se traduira par une rationalisation non seulement des activités de production, mais aussi des activités des sièges sociaux au Canada. Les emplois dans l'industrie manufacturière appartenant à des étrangers et dans les sièges canadiens des entreprises multinationales, ne sont pas répartis au Canada, comme les emplois sous contrôle canadien. Ils sont, au contraire, bien davantage que les seconds, concentrés en Ontario. Est-ce à dire que les effets de la rationalisation se feront sentir surtout dans cette province?

b) Bien que les évaluations divergent, l'importance du commerce intra-firme au Canada ne paraît pas faire de doute. Certains parlent de 60% des exportations canadiennes vers les États-Unis qui seraient des ventes entre parties liées (c'est-à-dire au sein d'une même organisation d'affaires); d'autres vont jusqu'à 80 pour cent. Peut-on croire que ce commerce intra-firme se révélera un facteur de stabilité du commerce extérieur canadien dans l'hypothèse d'un libre-échange avec les États-Unis? Si oui, l'effet sera-t-il égal sur toutes les régions?

c) Qu'arrivera-t-il en ce qui a trait au comportement des investisseurs étrangers en provenance de pays qui ne seraient pas parties à l'accord? En d'autres termes, puisqu'il s'agit ici d'un accord entre deux pays seulement, de surcroît de tailles très inégales, quels sont les facteurs qui inciteraient un producteur européen, japonais ou de tout autre pays du monde à s'implanter au Canada plutôt qu'aux États-Unis? S'il choisit le Canada, qu'est-ce qui l'attirera dans une région plutôt que dans une autre?

Conclusion

Le préjugé d'un grand nombre d'économistes en faveur du libre-échange ne peut pas trouver sa source dans l'Histoire puisqu'il n'a jamais été pratiqué complètement. Il ne peut pas davantage puiser aux résultats des efforts de mesure tentés jusqu'à maintenant, car les ordres de grandeur des gains entrevus sont le plus souvent trop faibles pour soulever beaucoup d'enthousiasme. Il peut certes s'appuyer sur un raisonnement théorique, mais qui, comme nous avons pu le voir, laisse encore de nombreuses interrogations sans réponse et n'est pas exempt d'ambiguïtés. Qu'on le veuille ou non, le libre-échange reste un pari.

À la suite de Carl Kaysen³, j'en conclus que la confiance des économistes dans leurs recommandations est essentiellement idéologique: elle repose sur leur engagement à l'égard du marché concurrentiel comme idéal et sur la conviction qui en découle que toute mesure dans la direction de l'idéal est souhaitable. L'économiste agit alors comme "propagandiste de

valeurs". On pourrait songer à invoquer d'autres arguments possibles, mais ils seraient formulés en termes de liberté politique plutôt que d'efficacité économique.

NOTES

(1) Voir Roger Dehem, *Histoire de la pensée économique*, Les Presses de l'Université Laval et Dunod (Paris), 1984.

(2) C.P. Kindleberger et P.H. Lindert, *Économie internationale*, Traduction française de la 7e édition, Économica, Paris, 1983, p. 149.

(3) Carl Kaysen, *Model-Makers and Decision-Makers*, in R.L. Heilbroner, ed., *Economic Means and Social Ends*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs (N.J.), 1969.

CONTEXTE ÉCONOMIQUE GLOBAL DU LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN

Rodrigue Tremblay
Université de Montréal

I- Introduction

L'élargissement des marchés pour les entreprises nationales soulève à la fois des espoirs et des appréhensions. Cet élargissement, s'il est accompli sur des bases solides et permanentes, permet aux entreprises les plus dynamiques de se développer et de croître, tandis que les innovateurs et les entrepreneurs peuvent exporter leurs produits et leurs services sans avoir besoin de s'expatrier eux-mêmes pour avoir accès aux marchés de masse. La concurrence plus vive qui l'accompagne signifie, cependant, que l'efficacité et l'innovation s'imposent, de telle sorte que les entreprises les moins efficaces doivent se moderniser ou périr.

Le débat entre le protectionnisme national et la libéralisation régionales des échanges portent donc essentiellement sur l'orientation de l'économie dans la direction de la concurrence et de l'efficacité ou dans celle des marchés protégés et subventionnés par l'État ou par les consommateurs. Un tel débat a eu lieu en Europe avant que les Six (France, Allemagne, Belgique, Italie, Hollande, Luxembourg) n'optent en 1958, dans le cadre du traité de Rome (signé en 1957), en faveur d'une Communauté Économique Européenne caractérisée, entre autres, par la libre circulation des biens et des services¹. L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE le 1er janvier 1986 a provoqué un débat identique, à savoir si les entreprises espagnoles et portugaises étaient en meilleure mesure de croître et de se développer dans le cadre du grand marché européen ou dans le cadre restreint des marchés nationaux. Ces préoccupations en Espagne et au Portugal étaient d'autant plus vives que les entreprises des autres pays européens avaient joui d'un quart de siècle pour s'aguerrir et s'adapter aux forces européennes de la concurrence. Comme on le sait, le débat dans ces pays, comme cela avait été le cas en Grande-Bretagne et au Danemark en 1972, en Irlande en 1973 et en Grèce en 1981, a été tranché en faveur de l'Europe.

Le débat sur l'intégration commerciale régionale languit au Canada depuis quinze ans, soit depuis que la Grande-Bretagne abandonna le Commonwealth britannique, version commerciale, pour rejoindre la CEE.

Orphelin commercialement, le Canada a cru, sous le gouvernement Trudeau, qu'une association à l'Europe pouvait constituer une troisième option, au-delà de l'option du protectionnisme national de plus en plus démodé et de l'intégration commerciale nord-américaine. Cependant, la logique européenne pouvait difficilement s'accommoder d'un partenaire commercial nord-américain, sans que l'autre économie nord-américaine soit elle aussi invitée à une union commerciale nord-atlantique. Bien qu'il y aille de l'intérêt du Canada d'entretenir des liens commerciaux étroits avec l'Europe, une association commerciale contractuelle avec la CEE est difficilement envisageable sans que les États-Unis n'en fassent partie. Pour l'Europe, le Canada fut un invité qui mettait tout le monde mal à l'aise, même ses anciennes mères patries, la France et la Grande-Bretagne, lesquelles auraient sans doute souhaité que le Canada parvienne à maturité et assume sa vocation nord-américaine. La troisième option fut un échec et le Canada doit à nouveau, mais avec une décennie de retard, évaluer son rôle économique en Amérique du Nord.

Les nombreuses études consacrées à l'analyse de ce rôle portent sur trois aspects de la question, lesquels soulignent à la fois les avantages à escompter d'une libéralisation commerciale nord-américaine et les écueils qui peuvent survenir au cours du processus dynamique d'intégration commerciale nord-américaine. Le premier domaine d'études porte sur l'impact industriel et économique général au Canada qui peut être escompté du libre-échange nord-américain, après une période de transition de dix à vingt ans. Le deuxième domaine d'analyse porte sur les décisions de la localisation des entreprises sous contrôle canadien et des filiales étrangères au cours d'une élimination graduelle des barrières tarifaires et non-tarifaires au Canada et aux États-Unis. Enfin, des études ont identifié les mesures d'ajustement et de transition qui seraient nécessaires pour faciliter le renforcement du secteur manufacturier canadien.

II - L'impact global du libre-échange nord-américain sur l'économie canadienne

Les études empiriques entreprises depuis une vingtaine d'années pour mesurer l'impact sur le Canada d'une libéralisation nord-américaine de échanges concluent à des résultats positifs pour le Canada. L'étude de Ronald J. et Paul Wonnacott (1967) en arrivait à un rattrapage de 10,5 pour cent du niveau de vie canadien par rapport à celui des États-Unis². Dix-sept ans plus tard, l'étude de David Cox et Richard G. Harris (1984) concluait à un gain de bien-être net pour le Canada de l'ordre de neuf pour cent, par rapport à ce que serait le niveau de vie canadien avec le statu quo. D'autres analyses comme celles de Williams (1976), Pinchin (1979), Whalley (1984) et Tremblay (1985) en arrivent à des résultats quelque peu inférieurs, mais aucune étude empirique ne conclut à une baisse possible du niveau de vie canadien avec la consolidation du marché nord-américain.

Cela tient à quatre raisons économiques fondamentales, toutes favorables à l'économie canadienne. En premier lieu, la libéralisation institutionnalisée des échanges entre le Canada et les États-Unis devrait accroître l'efficacité de l'économie canadienne en accroissant le degré de transformation des ressources naturelles avant exportation et en réduisant le pouvoir de collusion des grandes firmes canadiennes. En effet, pour une économie relativement petite et ouverte comme l'économie canadienne, les tarifs américains sont beaucoup plus dommageables aux entreprises canadiennes que les tarifs canadiens ne leur sont favorables.

La structure des tarifs américains est telle qu'elle laisse entrer en franchise la plupart des matières premières et les produits primaires, mais les tarifs s'élèvent à mesure que l'on atteint l'étape du produit fini. La structure tarifaire canadienne est identique, et même si les tarifs canadiens d'une moyenne de 9-10 pour cent sont le double des tarifs américains (4-5 pour cent), c'est le secteur manufacturier canadien de la transformation qui est désavantagé par les obstacles à l'accès stable au marché américain.

Le protectionnisme douanier nuit, en général, beaucoup plus à la petite économie qu'à la grande économie (Tremblay, 1971). Un tarif douanier n'est rien d'autre qu'une taxe prélevée sur les transactions internationales. Le tarif américain est une taxe prélevée par le Trésor américain sur les exportations canadiennes, et son effet n'est nullement corrigé par la taxe que le Canada prélève sur les exportations américaines. Cela est évident si on considère la politique des prix des entreprises dans un tel contexte. Selon l'hypothèse Eastman-Stykolt (1967), l'entreprise canadienne qui souhaite exporter aux États-Unis doit, pour demeurer concurrentielle, absorber le coût du tarif américain. Au Canada, cependant, à cause de la concentration et du petit nombre d'entreprises, les prix payés par les consommateurs sont la somme du prix à l'importation et le tarif prélevé par le gouvernement. En d'autres mots, ce sont les Canadiens, travailleurs et consommateurs, qui assument le fardeau des deux murs tarifaires américains et canadiens. L'abolition de ces murs commerciaux constituerait donc une deuxième source de gains économiques pour le Canada. Près de la moitié des gains, en termes de niveau de vie obtenu, avec l'abolition des tarifs canadiens et américains, découle de ces deux considérations d'efficacité économique: plus de transformation et moins de collusion.

Une troisième source de bénéfices économiques découlant du libre-échange nord-américain pour le Canada viendrait de l'élargissement des usines canadiennes pour la production de masse. Les entreprises canadiennes seraient amenées par l'abolition graduelle des barrières tarifaires (et ultimement non-tarifaires) à rationaliser leur production pour un plus grand marché et à réaliser des économies d'échelle.

En termes d'efficacité, la dimension des usines canadiennes est de 25 à 30 pour cent inférieure à celles des États-Unis. Ce phénomène de même que le

retard dans l'application des nouvelles technologies expliquent une part appréciable de l'écart de productivité de l'ordre de 27-29 pour cent qui existe dans le secteur manufacturier aux États-Unis et au Canada.

C'est donc le secteur manufacturier canadien qui bénéficierait le plus de l'accès institutionnalisé à l'ensemble du marché nord-américain. Ce secteur augmenterait en volume d'un minimum de 13 pour cent et d'un maximum de 44 pour cent (Tremblay, 1985), selon les hypothèses les plus pessimistes et les plus optimistes.

Le tableau 1, résume les effets économiques prévisibles découlant de l'instauration graduelle d'une zone de libre-échange en Amérique du Nord. Ces résultats tiennent compte d'un quatrième facteur favorable au Canada, soit le détournement des échanges sur le marché américain au profit des entreprises canadiennes et au détriment des exportateurs de pays tiers. En effet, en abolissant réciproquement les barrières commerciales pour leurs entreprises sur leur marché respectif, le Canada et les États-Unis se trouvent ainsi à favoriser les ventes des entreprises nord-américaines par rapport aux entreprises des pays tiers. À cause de cet effet de détournement de commerce, certaines productions canadiennes dans les secteurs intensifs en main-d'oeuvre connaîtraient une expansion, et dans certains cas une forte expansion. Parmi vingt-deux secteurs industriels, seulement quatre (meubles, machinerie, industries diverses et équipement agricole) connaîtraient une contraction de quelque 10 à 20 pour cent. Un secteur demeurerait à peu près inchangé (produits électriques), tandis que dix-sept secteurs enregistreraient une croissance allant de 10 à 470 pour cent.

III- Le libre-échange et les investissements au Canada

Le modèle de développement industriel adopté par le Canada a défavorisé les exportations par son protectionnisme et encouragé les investissements directs étrangers. La mobilité des entreprises est d'autant plus grande, en effet, que la mobilité des produits est réduite. Le libre-échange nord-américain serait donc de nature à influencer les futurs investissements des entreprises, soit qu'elles soient extérieures à l'Amérique du Nord, soit qu'elles soient canadiennes, ou soit qu'elles soient américaines.

Premièrement, les entreprises provenant de pays tiers trouveraient le Canada une base d'opérations plus attrayante du fait de l'accès renforcé au marché américain. En autant qu'une localisation aux États-Unis ne serait pas elle-même rendue encore plus attrayante, les investissements directs des entreprises en provenance des pays tiers devraient s'accroître au Canada.

Deuxièmement, plusieurs entreprises canadiennes en pleine expansion éprouvent le besoin, dans le contexte actuel, d'établir des usines de production et des centres de distribution aux États-Unis afin de se rapprocher

de leurs clientèles et d'éviter de payer la taxe à l'importation. Cet attrait du marché demeurerait avec l'instauration du libre-échange nord-américain, mais

TABEAU 1
EFFETS PRÉVISIBLES DU LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN
SUR L'ÉCONOMIE CANADIENNE

(variations en pourcentage)

- Salaires	+ 28,3%
- Productivité	29,9
- Production moyenne par entreprise	224,3
- Niveau de vie	9,0
- Volume des échanges	88,2
- Volume des échanges avec les États-Unis	98,7
- Déplacement de main-d'oeuvre	6,9
Variation de la production dans les industries	
- Aliments et boissons	+24,5%
- Textile	239,4
- Acier	20,9
- Équipement agricole	-12,2
- Équipement de transport urbain	61,4
- Produits chimiques	22,7
- Tabac	24,5
- Caoutchouc	36,9
- Cuir	24,2
- Bonnetterie	106,9
- Vêtement	478,2
- Bois	14,5
- Meubles	-15,7
- Papier et produits similaires	59,8
- Impression	35,4
- Fabrication de métaux	13,5
- Machinerie non-agricole	-19,4
- Équipement de transport	101,2
- Produits électrogènes	-1,5
- Métaux non-métalliques	20,9
- Pétrole	23,8
- Industries diverses	-18,4

Source: Cox et Harris (1984a).

la disparition des tarifs américains et la diminution de l'incertitude quant à l'accès continu sur le marché américain devraient rendre les investissements sur le territoire canadien plus attrayants pour les entreprises canadiennes.

Troisièmement, les entreprises américaines et leurs filiales déjà établies au Canada se verraient libérées de l'obligation d'investir au Canada dans le seul but de profiter des prix canadiens rendus plus élevés par les tarifs à l'importation. Si le commerce des biens et l'investissement direct étranger sont des substituts, le contrôle américain sur le secteur manufacturier canadien irait en décroissant avec le libre-échange. Par contre, les entreprises américaines déjà établies au Canada dans le secteur manufacturier secondaire trouveraient profitable de spécialiser leurs opérations et de rationaliser leur production sur une base nord-américaine. En effet, ce ne sont pas seulement les tarifs canadiens qui seront abolis mais aussi les tarifs américains. Il est possible alors que les nombreux investissements requis par cette rationalisation se traduisent par des investissements américains nets positifs au Canada. De même, la transformation accrue des matières primaires au Canada, rendue profitable par le libre-échange, nécessitera de la part des filiales américaines oeuvrant dans ces secteurs des investissements nouveaux. Il n'est donc pas certain que les investissements américains nets au Canada soient négatifs advenant l'instauration graduelle d'une zone de libre-échange en Amérique du Nord (Safarian, 1985). Pour l'ensemble de l'économie canadienne, cependant, le libre-échange serait de nature à accroître l'attrait d'une localisation au Canada de nouvelles usines et inciterait à l'expansion des usines existantes. D'autres facteurs que les tarifs, tels le fardeau fiscal, la qualité de la main-d'oeuvre et le climat des relations patronales-ouvrières, exerceront cependant une influence encore plus prononcée et déterminante sur la direction et l'importance des flux de capitaux directs étrangers.

IV- Les mesures d'ajustement et de transition pour l'implantation graduelle du libre-échange

La création de la Communauté Économique Européenne, projet ambitieux d'établissement d'un marché commun, s'est étalée sur une période de vingt ans. Le récent traité Israël - États-Unis visant à établir une zone de libre-échange entre les deux pays, prévoit des baisses tarifaires en trois étapes réparties sur une période de dix ans. La création d'une zone de libre-échange en Amérique du Nord s'inscrit donc dans le courant commercial moderne. Cependant, la période de transition devrait être assez longue pour que les ajustements interindustriels et intraindustriels puissent se faire en douceur à l'intérieur de l'économie qui procèdera à une rationalisation industrielle, soit l'économie canadienne. Et à l'intérieur de l'économie canadienne, les deux régions où cette rationalisation serait la plus prononcée sont celles de l'Ontario et du Québec.

La première mesure d'ajustement et de transition porte donc sur le choix d'une période d'instauration de la zone de libre-échange elle-même. Puisque ce seraient les entreprises canadiennes qui devraient planifier de nouveaux investissements, à la fois pour rencontrer la nouvelle concurrence et pour accroître et spécialiser leur production, il serait logique que la période prévue

pour l'abolition réciproque des barrières tarifaires soit plus longue pour le Canada (ex.: dix ans) que pour les États-Unis (ex.: cinq ans). Pour certaines industries et pour les obstacles non-tarifaires, la période de transition pourrait être allongée. De même pour certaines industries (ex.: agriculture, culture, énergie ...), des ententes commerciales particulières seraient sans doute nécessaires.

En deuxième lieu, des mesures de sauvegarde devraient être prévues afin d'éviter que l'emploi régional au Canada et aux États-Unis puisse être perturbé par la contraction d'une industrie concentrée dans une région en particulier. À cette fin, le procédé d'abolition des tarifs pour cette industrie pourrait être temporairement suspendue ou retardée d'une année si l'emploi dans une industrie chutait trop rapidement.

Une troisième mesure d'ajustement et de transition devrait viser le chômage structurel pouvant découler des ajustements interindustriels et intraindustriels. Il appartiendrait au Gouvernement fédéral de mettre sur pied un programme d'assistance aux travailleurs devant se recycler suite à la rationalisation de leur industrie. Un tel programme d'assistance fut mis sur pied à la suite de l'instauration du pacte Canada - États-Unis de l'auto en 1965 et quelques trois mille travailleurs y eurent recours sur une période de douze ans.

En quatrième lieu, il va de soi que l'objectif central de l'adhérence du Canada à une zone nord-américaine de libre-échange étant de réorganiser et de renforcer le secteur de l'industrie secondaire en accroissant la productivité par le recours à des usines plus grandes, plus modernes et plus spécialisées, les conditions d'investissement des entreprises seraient critiques. Ces nouveaux investissements peuvent être facilités par des mesures fiscales appropriées. Cependant, puisque certaines régions et certaines industries seraient davantage mises à contribution, des ententes fédérale-provinciales en vue d'établir des fonds de réorganisation et de rééquipement industriels devraient être prévues. Ce caveat s'applique en particulier au Québec où les petites et moyennes entreprises sont de tailles relativement réduites et souffrent souvent de sous-capitalisation.

BIBLIOGRAPHIE

Baldwin, J.R., P.K. Gorecki and J.S. McVey (1984), Imports, Secondary Output, Price-Cost Margins and Measures of Concentration: Evidence for Canada, Economic Council of Canada, Discussion Paper no. 263, Ottawa.

Cox, D. and R.G. Harris (1984a), A Quantitative Assessment of the Economic Impact on Canada of Sectoral Free Trade with the United States, Ontario Economic Council Working Paper, Toronto.

Cox, D. and R.G. Harris (1984b), A Quantitative Assessment of the Economic Impact on Canada of Sectoral Free Trade with the United States, paper presented at the 1984 Annual Meeting of the C.E.A..

Cox, D. and R.G. Harris (1985), A Quantitative Assessment of the Economic Impact for Canada of Sectoral Free Trade with the United States, Working Paper, Queen's University, 1985.

Denis, J.-E., Stavrinidis C., Tessier S., 1986, "Les incidences sectorielles et régionales du libre-échange Canada - États-Unis", Études Internationales, mars.

Eastman, H.C. and S. Stykolt (1967), The Tariff and Competition in Canada, MacMillan, Toronto.

Harris, R.G. with D. Cox (1983), Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing, Ontario Economic Council, Toronto.

Hazledine, T. (1984), Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing: The Harris/Cox Model and an Alternative, Discussion Paper 84-04, Department of Agricultural Economics, University of British Columbia, Vancouver.

Hazledine, T. (1981), The Costs of Protecting Jobs in 100 Canadian Manufacturing Industries, Study no 16, Labour Market Development Task Force Technical Studies Series, Ottawa.

Hazledine, T. (1979), "The Economic Costs and Benefits of the Canadian Federal Customs Union", in N. Swan (editor), Proceedings of Workshop on the Political Economy of Confederation, Kingston, November 8-10, 1978, The Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University and the Economic Council of Canada, Ottawa.

Markusen, J. and J. Melvin (1982), The Gains from Trade Theorem with Increasing Returns to Scale, Working Paper No. 8213C, Centre for The Study of International Economic Relations, University of Western Ontario, London.

Morici, P. and L. Megna (1983), U.S. Economic Policies Affecting Industrial Trade: A Quantitative Assessment, National Planning Association, Washington.

Pinchin, H.M. (1979), Incidence du régime tarifaire sur les régions, Conseil Économique du Canada, Ottawa.

Safarian, A.E. (1985), "The Relationship Between Trade Agreements and International Investments", paper presented to the Conference on Canadian Trade at the Crossroads, April 1985, Toronto, Ontario Economic Council.

Trebilcock, M.J., J.R.S. Prichard, T.J. Courchene and J. Whalley (editors) (1983), Federalism and the Canadian Economic Union, Ontario Economic Council, Toronto.

Tremblay, R. (1971), Petites économies, marchés communs et politiques économiques, L'Actualité Économique.

Tremblay, R. (1985), The Regional Impact in Canada of Free Trade: A Quebec Perspective, dans D.W. Conklin et T.J. Courchene (eds.), Canadian Trade at a Crossroads: Options for New International Agreements, Ontario Economic Council, Toronto.

Whalley, J. (1984), "Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing by Richard G. Harris (with the assistance of David Cox): A Review Article". Canadian Journal of Economics, 17.

Williams, J.R. (1976), "Commercial Policy and Free Trade with the United States", in B.W. Tomlin and M. Moot (editors), Canada Among Nations: A Multisectoral Analysis, University of Toronto Press, Toronto.

Wonnacott, R.J. and P. Wonnacott (1967), Free Trade Between the United States and Canada, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Wonnacott, R.J. and Wonnacott (1981), "Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Unions?", The Curious Case of the Missing Foreign Tariffs, American Economic Review.

NOTES

(1) Étant un marché commun plutôt qu'une simple zone de libre-échange, la CEE libéralise en plus la mobilité des personnes, des entreprises et des capitaux.

(2) Ce gain doit être révisé à environ 8 pour cent pour tenir compte des gains de production déjà réalisés avec les baisses tarifaires du Tokyo Round et du Pacte Canado-américain de l'automobile.

LE LIBRE-ÉCHANGE: LE MODELE DE HARRIS ET COX

Keith R. Newman

Université McGill

Un modèle mathématique souvent cité lors du débat sur le libre-échange est celui de Harris et Cox¹. Cette étude cherche à mesurer les effets d'un accord du libre-échange entre le Canada et les États-Unis quant à l'emploi, la production industrielle, et la croissance de l'économie canadienne.

Bien que très complexe dans son détail, leur modèle se base sur des principes assez simples.

Partant du principe que l'essentiel du fonctionnement de chaque secteur de l'économie canadienne peut être décrite par une équation algébrique, les auteurs proposent une équation pour chaque secteur.

Leur modèle mathématique consiste en une longue série d'équations comprenant chacune un certain nombre de données connues (les barrières tarifaires et les taxes, par exemple), et un certain nombre d'inconnues qui doivent être trouvées. Le tout est soumis à des restrictions imposées par la théorie économique à laquelle adhèrent les auteurs.

Pour mesurer les effets du libre-échange, Harris et Cox font varier le niveau des barrières tarifaires dans leur modèle. Lors de la solution algébrique du système d'équations, les niveaux de production des secteurs varient en fonction du changement des tarifs. Les auteurs comparent alors les résultats de chaque secteur entre eux et tirent des conclusions quant aux effets du libre-échange sur l'économie canadienne.

Si les modèles de ce genre donnaient des résultats fiables, ils pourraient être d'une très grande utilité. Ce n'est malheureusement pas le cas. Des problèmes graves se manifestent à chaque étape.

Par exemple, lors du choix des équations décrivant chaque secteur, il est loin d'être évident quelle devrait être la formulation exacte des équations. De quoi faudrait-il tenir compte et de quelle façon les facteurs entrent-ils en relation les uns aux autres? Les possibilités sont très nombreuses, pourtant il faut choisir. Dans le genre de modèle qu'utilisent Harris et Cox, un modèle dit "d'équilibre général", ce sont les formulations les plus simples qui sont choisies arbitrairement car le choix d'équations plus complexes, et

peut-être plus vraisemblables, rendra impossible la solution algébrique du modèle.

De plus, le modèle est fondé sur l'idée que notre économie est très stable et qu'aucun changement significatif ne viendra la perturber. Pourtant, qui ignore que nous traversons actuellement une période de restructuration importante qui serait d'ailleurs accélérée par tout accord de libéralisation des échanges?

Un autre problème se situe au niveau des données. Le modèle exige l'usage de données qui souvent n'existent pas ou ne sont pas utilisables directement. Alors un travail important de manipulation des données existantes et d'invention de données manquantes est nécessaire. Ce processus est long et difficile. Les choix arbitraires sont très nombreux.

Beaucoup de composants du modèle sont déterminés arbitrairement par les auteurs. Pourtant, changer la forme d'une seule équation ou la valeur d'une donnée, affectera les résultats lors de la solution algébrique du modèle. En changer plusieurs pourrait entraîner des conclusions tout à fait différentes. Par conséquent, les résultats cités par Harris et Cox ne sont qu'une possibilité parmi beaucoup d'autres. Comment savoir si leurs résultats sont meilleurs que les autres?

Malheureusement, il n'y a aucun moyen de juger selon des critères statistiques usuels. En effet, les modèles d'équilibre général, contrairement aux modèles économétriques habituels, ne permettent pas la possibilité d'erreurs. Le modèle est juste par définition et tout test statistique est impossible.

L'élaboration du modèle de Harris et Cox a demandé un travail considérable en algèbre et en programmation de la part des auteurs. Il est dommage qu'il n'aide en rien à l'évaluation des effets du libre échange sur l'économie canadienne.

NOTE

(1) Harris, Richard G. avec David Cox, *Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing*, Ontario Economic Council, Toronto 1983.

DÉFENSEURS ET ADVERSAIRES DU LIBRE-ÉCHANGE AVEC LES U.S.A.: ÉTUDE DES POSITIONS DES PARTIES AU CANADA

Dorval Brunelle

Département de Sociologie, UQAM

Christian Deblock

Département de Sciences politiques, UQAM

Dans la plupart des domaines de la vie sociale, les Canadiens mènent une existence sans aspérités. Contrairement aux Américains, prompts à l'emphase et à l'emballement à propos de tout, à propos de rien, les Canadiens forment un peuple placide. Il n'y a, en définitive, que deux enjeux politiques qui soulèvent leurs passions: la question nationale québécoise ou la reconnaissance des droits de la minorité francophone et l'instauration d'un libre-échange canado-américain. Ces deux enjeux traversent toute l'histoire de ce pays et il y a fort à parier qu'ils subsisteront encore longtemps.

La question des rapports entre les États-Unis et le Canada est d'ailleurs trop importante pour n'avoir pas été la préoccupation majeure de ce côté-ci de la frontière de sorte que toute l'histoire nationale et internationale du Canada est caractérisée par la mise en place d'accommodements face au voisinage envahissant que pose la présence à ses côtés de la première puissance du monde. Il ne doit pas y avoir sur terre un seul autre pays qui ait été contraint, à ce point, d'adapter ses institutions intérieures de manière à s'aménager un cadre national d'existence face à un voisin aussi omnipotent et omniprésent. À cet égard, le Canada représente vraisemblablement la forme la plus poussée d'enchevêtrement social, politique et économique entre l'américanisation et la résistance plus ou moins passive face à l'américanisation. L'influence américaine est telle d'ailleurs que certains auteurs se sont sentis en droit de se demander s'il y avait autre chose qui caractérisait la canadienité en dehors de cet entêtement à repousser l'envahissement de l'américanisme là où il ne prévalait pas encore. Dans cette optique, si cette distanciation manque d'appuis internes ou internationaux, c'est la voie vers l'assimilation pure et simple qui s'annonce. D'ailleurs, l'accroissement de nos échanges avec les États-Unis et l'affaiblissement de ceux que nous entretenions avec d'autres partenaires accélèrent notre isolement international, tout en effritant notre spécificité nationale; l'un dans l'autre, ces deux processus intensifient notre dépendance, confirment notre isolement, et ainsi de suite dans une spirale qui devrait nous conduire éventuellement, on imagine, vers une américanisation totale.

Formulée dans ces termes, il semble bien que l'intégration soit incontournable; relevons cependant que nul n'a jamais résolu le problème que pose sa propre identification par l'adhésion magique aux valeurs de l'autre dans la mesure où l'autre, lui, ne s'y trompe pas: les Canadiens auront beau être américanisés à l'extrême, ils ne seront jamais Américains!

Un des dangers que nous fait courir la vogue actuelle du libre-échangeisme c'est, au-delà des gains et des pertes économiques, de nous leurrer sur les effets bénéfiques de l'intensification de l'intégration: si nous traversons une phase caractérisée par l'affaissement de nos identités, il est loin d'être acquis que le rapprochement souhaité allègera nos tourments au lieu de les accroître. Bien au contraire, la "douche froide" que constituerait l'aboutissement des négociations d'un libre-échange risque fort de faire des contraintes liées à l'américanisation un ensemble de problèmes tout à fait insurmontables, socialement et politiquement.

À regarder évoluer le dossier du libre-échange canado-américain, on ne peut manquer d'être frappé par la faiblesse des analyses proposées. On se contente en général, de part et d'autre, de brandir des chiffres, de répertorier des secteurs ou de nommer des entreprises qui bénéficieraient - ou qui ne bénéficieraient pas, selon les cas - d'une plus grande ouverture sur le marché américain.

Plus souvent qu'autrement, cette approche micro-économique est complétée par le recours à des arguments psychosociologiques en vertu desquels le libre-échange permet de départager les forts des faibles, les braves des pleutres ou les courageux des misérables. Si l'on est contre, on invoquera plutôt les vertus du statu quo et de la stabilité d'emploi et l'on accusera les apôtres du libre-échange d'être des aventuriers, voire des Canadiens ou des Québécois à la conscience nationale allégée.

Il faut immédiatement ajouter que les positions respectives des adversaires et des défenseurs ont nettement tendance à se polariser. Le Congrès du travail du Canada, par exemple, a pu prétendre que l'implantation du libre-échange occasionnerait la perte d'un million d'emplois au pays. À l'inverse, l'économiste John Crispo, parmi d'autres, avance que c'est la persistance dans le maintien du statu quo prévalant actuellement qui pourrait s'avérer être la stratégie la plus dommageable au niveau des fermetures d'usines¹.

Afin de jeter quelque lumière sur un enjeu aux conséquences à peu près imprévisibles, - d'autant moins prévisibles d'ailleurs qu'il n'est pas acquis que les partis en présence s'entendent minimalement sur la portée des négociations en cours - nous avons choisi d'étudier les principaux courants d'idées qui rassemblent partisans et adversaires dans le débat actuel sur l'opportunité de négocier un pacte de libre-échange avec les États-Unis.

En effet, tous les défenseurs du libre-échange ne se rallient pas à ce choix pour les mêmes raisons; certaines thèses ou stratégies aujourd'hui mises de l'avant sont la résultante de transformations intervenues à la suite de la mise au rancart d'options désuètes ou impraticables. Il pourra ainsi s'avérer utile de chercher à étudier d'où viennent les principaux courants ralliant ceux qui adhèrent aujourd'hui au libre-échange. Cette question fera l'objet de la première section, tandis que la deuxième sera consacrée à une étude des principaux arguments avancés par ceux qui constituent le réseau des adversaires du libre-échangisme.

Les partisans du libre-échange

Dans le survol qui va suivre, nous retiendrons quatre approches que nous étudierons brièvement sous les quatre intitulés suivants: (a) la question de principe; (b) la reconversion conservatrice; (c) le néo-nationalisme québécois et (d) l'intérêt économique.

(a) La question de principe

Le libre-échange est un principe de philosophie économique développé et mis de l'avant par des auteurs classiques, mais c'est également une tactique ou une stratégie d'établissement des échanges entre des nations. Il importe donc de départager à ce premier niveau, la défense d'une position de principe riviée à une approche économique pure, d'une démarche fondée sur le pragmatisme.

Au niveau des principes, le libre-échange s'oppose au mercantilisme et au protectionnisme mieux, au nationalisme économique. Selon les historiens de l'économie, le libre-échange est un état idéal, car c'est bien le protectionnisme qui a prévalu et qui prévaut encore dans les relations d'échanges entre les pays de sorte que c'est précisément afin de l'instituer que l'on a assisté à la mise en place de toute une panoplie de programmes, d'associations et d'accords en vue de libéraliser le commerce mondial dans l'Après-guerre.

À cette fin ont été établis le GATT et la CEE, voire l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Cependant, il est quelque peu trompeur d'opposer ainsi libre-échange et protectionnisme comme si ces options se situaient à deux pôles opposés sur un même continuum. En effet, un accord de libre-échange, fut-il multilatéral, se fait toujours à l'avantage des co-signataires, mais contre ou à l'encontre de certains intérêts extérieurs aux partis en présence. En ce sens, le libre-échange ouvre un espace économique agrandi afin de préparer à une nouvelle forme de protectionnisme au détriment de ceux qui ne sont pas partie à l'accord. On aurait donc tort de croire que le libre-échange constitue

nécessairement une phase intermédiaire entre le protectionnisme et le multilatéralisme dans la mesure où, plus souvent qu'autrement, il conduit tout simplement au raffermissement des liens privilégiés entre les partenaires à l'accord initial. Dans ces conditions, la négociation d'un pacte de libre-échange a plus de chance de conduire à la négociation d'une union douanière, voire d'un marché commun entre les co-signataires, qu'à une généralisation du libre-échange avec tous les pays qui étaient exclus au point de départ. L'exemple de la Communauté européenne vient ici à l'esprit, puisque le raffermissement et l'élargissement des liens économiques entre les partenaires ont bel et bien contribué à instituer un nouveau bloc économique européen beaucoup moins ouvert aujourd'hui qu'hier aux échanges transcontinentaux. Cette voie semble être celle qui tend à prévaloir dans la formation d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis de sorte que cet ensemble en viendrait, lui aussi, à former un bloc économique nord-américain mieux intégré et plus autonome face au bloc économique européen ou à l'ensemble des pays de la bordure de l'Océan Pacifique.

Cette précision nous conduit ainsi à nous occuper désormais de la dimension pragmatique du libre-échange bilatéral dans le contexte actuel. Si le principe du libre-échange a ses adeptes, il ne s'ensuit pas que ses défenseurs n'aient envisagé que d'ouvrir les négociations avec les USA. Historiquement, la situation s'est présentée de manière différente de sorte que l'ouverture de négociations de libre-échange avec les États-Unis ne constitue qu'une des stratégies envisagées à ce chapitre et dans quelques cas, une stratégie alternative - dite, en anglais, "second best".

En effet, à cause de la consolidation de ses liens avec l'Empire et face à la persistance du protectionnisme aux États-Unis mêmes, c'est avec la Mère-patrie que le Canada a entretenu des liens économiques privilégiés.

À l'aube des années soixante, deux thèses ont été avancées à peu près au même moment: l'une, défendue par Harry G. Johnson, proposait d'instituer une zone de libre-échange dans l'Atlantique-Nord regroupant l'Angleterre, les États-Unis et le Canada; l'autre, développée par certains participants au Congrès sur "Les ressources et notre avenir" tenu à Montréal des 23 au 28 octobre 1961, envisageait de favoriser l'adhésion du Canada au Marché commun européen.

À cet égard, il ne serait pas exagéré d'avancer que c'est à la fois le déclin de l'Angleterre et le succès du Marché commun qui ont isolé le Canada et l'ont contraint au repli sur son espace continental.

Dans ces conditions, même si l'idée d'établir une zone de libre-échange bilatéral avec les États-Unis fait partie de notre contentieux avec les Américains depuis plus de cent ans, ce n'est qu'au cours des vingt dernières années que cette option a été amenée à prévaloir sur d'autres options libre-échangistes.

Dans une étude préparée pour le Conseil économique du Canada et publiée en 1975, R.J. Wonnacott faisait le tour des options qui s'offraient au Canada et il établissait une hiérarchie des politiques commerciales dans l'ordre suivant: (a) le libre-échange multilatéral; (b) la création d'une zone de libre-échange "aussi vaste que possible" incluant les USA, la CEE et le Japon; (c) le libre-échange avec les États-Unis assorti, "simultanément ou peu après" d'une association semblable "avec l'Europe ou, à défaut, avec le Japon" et; (d) l'abaissement graduel des tarifs douaniers canadiens à l'encontre des pays tiers, étant entendu que "l'abolition éventuelle du tarif canadien est d'ailleurs en soi un objectif valable, même si aucun accord de libre-échange n'est possible"².

Depuis lors, à la variété des options qui s'offraient antérieurement, deux grandes thèses se sont affrontées au pays: l'intégration plus ou moins calculée au continentalisme défendue par les frères Wonnacott, voire par Rodrigue Tremblay, et le refus de l'intégration qui a trouvé son expression dans la défense d'une nouvelle voie caractérisée par un redéploiement des activités d'échange vers d'autres horizons; c'est ce que l'on a appelé la stratégie de la "troisième voie" formulée par Mitchel Sharp en 1972, stratégie qui devait offrir une issue à l'ancien dilemme entre le statu quo et l'intégration. Cependant, compte tenu de ce que nous venons de voir à l'instant, la "troisième voie" ne constitue pas vraiment une option aussi nouvelle qu'on a voulu le prétendre, essentiellement parce qu'il s'agit d'une redéfinition de stratégie face à la menace de l'intégration. À cet égard, c'est l'option dite du "statu quo" qui était mal formulée dans la mesure où il s'agissait en fait de s'accomoder d'une transformation majeure intervenue dans le réseau des échanges entretenus naguère avec l'Angleterre et l'Europe continentale. Dans la mesure où le Canada refusait l'intégration, il se devait alors de deviser une formule alternative.

Ces brèves incursions du côté des variantes de libre-échangisme nous permettent au moins de relever à quel point le libre-échange canado-américain est devenu une option incontournable par défaut. De surcroît, cette mise au point nous autorise à relever qu'il ne faut pas nécessairement confondre libre-échange et continentalisme. En effet, si on assimile le continentalisme à une forme de soumission passive face à l'envahissement américain, le libre-échange pourrait constituer le moment privilégié d'une négociation d'égal à égal au cours de laquelle il serait justement question de substituer des transactions ouvertes et claires à un processus qui sans cela procède de manière inéluctable et aveugle.

L'ambiguïté dans la vogue actuelle du libre-échange réside en partie dans cette confusion que l'on retrouve auprès des partisans dont certains sont d'inconditionnels de l'américanisation, tandis que d'autres sont au contraire en faveur de la défense d'un expansionnisme canadien. Cette distinction nous

conduit naturellement à aborder la question suivante, celle de la reconversion conservatrice.

b) La reconversion conservatrice

Traditionnellement, le courant conservateur canadien était davantage compromis dans le maintien de liens privilégiés avec l'Angleterre et le Commonwealth.

Cependant, comme nous venons de le souligner, le déclin de l'Angleterre contraint ce courant à une révision profonde de son option fondamentale et c'est ce qui explique que le Parti conservateur se soit réaligné sur l'établissement de liens privilégiés avec les États-Unis. Ce faisant toutefois, le conservatisme canadien se trouve à s'approprier un des éléments de fond du courant libéral, avec le résultat qu'il se trouve à arracher au Parti libéral tout un pan de ses clientèles continentaliste et libre-échangiste.

On a une confirmation de ceci dans ce fait brutal que le Parti libéral du Canada est sans alternative devant l'enjeu du libre-échange avec les États-Unis dans la mesure où c'est en son sein que cette option s'est affirmée et affinée tout au long des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler à cet égard à quel point les divers gouvernements de Trudeau formaient un équilibre délicat entre libre-échangistes et nationalistes. Même si ceux-ci ont prédominé et tenu le haut du pavé pendant une quinzaine d'années, il n'en demeure pas moins que les libre-échangistes n'étaient jamais très loin de l'avant-scène politique, avec le résultat que le libre-échange multi- ou bi-latéral, voire le libre-échange sectoriel ont été des options qui ont été défendues durant toute cette période, que ce soit au Conseil économique du Canada ou au Comité des Affaires extérieures du Sénat.

Mais puisque nous avons établi une différence entre continentalisme et libre-échangisme, c'est sur cette distinction que nous nous attarderons maintenant. La démarcation entre les deux courants passe par l'importance qui est - ou n'est pas - accordée à la nationalité de la propriété dans chaque cas. Sous cet angle, le continentalisme s'oppose bel et bien au nationalisme économique, tandis que le libre-échange, en tant que stratégie d'établissement d'échanges, s'accommode ou ne s'accommode pas de cette distinction.

Ainsi, aux yeux des continentalistes, la relation de propriété mieux, l'origine de la propriété des entreprises ne pèse d'aucun poids dans l'analyse, tandis que pour les nationalistes au contraire la nationalité du capital constitue une variable lourde. En ce sens, il est trompeur d'opposer continentalisme et libre-échange sans faire intervenir la dimension nationale ou nationaliste dans le contentieux. Par contre, en opposant maintenant le

continentalisme au nationalisme économique, nous sommes en mesure de cerner plus intimement les deux variantes de libre-échangeisme que nous avons évoquées plus tôt: d'un côté, nous pouvons envisager un libre-échangeisme qui raffermirait le continentalisme et, ce faisant, qui accroît l'intégration entre les économies américaine et canadienne, de l'autre, nous pouvons isoler un libre-échangeisme nationaliste en vertu duquel il serait envisageable de délimiter des zones ou des secteurs privilégiés et protégés.

Sous cet angle-là, la reconversion conservatrice n'a pas encore trouvé sa niche; sous le couvert de la mise en place d'une zone de libre-échange bilatéral, elle louvoie au contraire entre le continentalisme et le nationalisme, acquiesçant au démantèlement de FIRA d'un côté, tout en prétendant sauvegarder un espace de production pour les industries culturelles de l'autre. L'explication de cette incohérence réside pour partie dans la personnalité du Premier ministre, un ancien p.d.g. d'une multinationale américaine qui porte son biculturalisme comme un drapeau, c'est-à-dire sans grande signification autre que symbolique.

Elle tient également au fait que la démarcation entre continentalisme et nationalisme est passablement brouillée dans le contexte canadien dans la mesure où, même le nationalisme le plus radical est contraint de composer avec une forme minimale d'intégration économique à l'espace nord-américain. L'explication de ce paradoxe tenant à son tour dans le degré de pénétration du capital américain au Canada, une contrainte qui n'est plus contournable dans l'état actuel des choses.

(c) Le néo-nationalisme

L'analyse que nous avons menée jusqu'ici ne nous permet pas encore de saisir le cas québécois, même si les distinctions établies sont capitales pour l'étudier à son tour.

Dans la mesure où le nationalisme québécois ne se confond pas avec le nationalisme canadien, le continentalisme québécois diffère également du continentalisme canadien. C'est pourquoi nous avons pu assister à l'émergence d'options nationales ou continentales qui ne recourent pas forcément les mêmes options qui n'ont pu être développées au niveau canadien.

Ici, comme précédemment, l'adhésion au libre-échange peut gommer complètement la position initiale des défenseurs de cette option. Après tout, il subsiste une différence de fond entre la position continentaliste d'un Rodrigue Tremblay et celle d'un Jacques Parizeau qui serait escamotée complètement si l'on s'en tenait au simple fait que l'un et l'autre adhèrent au libre-échange.

Quoi qu'il en soit, nous entendons regrouper sous l'intitulé de "néo-nationaliste" cette école de pensée dont la réflexion en faveur du libre-échange s'inscrit dans le prolongement d'une variante particulière du nationalisme des années cinquante, à savoir le continentalisme de Duplessis. Cette thèse a été développée en particulier par Rodrigue Tremblay dans un opuscule paru en 1970 intitulé: "Indépendance et marché commun Québec-États-Unis"³.

Sur la base d'une évaluation des gains et des pertes encourus par les Québécois dans le système fédéral canadien, Tremblay concluait: "la solution globale réside dans un Québec indépendant dans un marché commun Québec-États-Unis"⁴.

L'année suivante, Mario Beaulieu, candidat à la présidence de l'Union nationale proposera la formation d'un marché commun Québec-Canada-États-Unis créé sur le modèle de la Communauté européenne⁵. Cette suggestion périra dans la foulée des tourments qui agitent le parti à cette époque. Quelques années plus tard, en 1976, l'entrée de Rodrigue Tremblay au PQ accroîtra la légitimité de l'option continentaliste de telle sorte que, malgré le départ précipité du Ministre de l'Industrie et du Commerce en 1979, l'idée fera son chemin jusqu'à être reprise aussi bien par une aile à l'intérieur du PQ représentée par Bernard Landry et un courant exclu du PQ représenté par Jacques Parizeau.

Cette démarche s'appuie sur la stratégie de la sous-traitance. Sa rationalité peut être schématisée de la manière suivante: la complémentarité économique naturelle du Québec réside dans le raffermissement de ses liens avec le nord-est américain au détriment de l'entretien des échanges dans l'axe est-ouest au Canada. À la différence du vieux fond pro-américain hérité de Duplessis et repris par Rodrigue Tremblay, l'approche néo-nationaliste accorde une importance capitale à la fonction de l'État québécois dans le soutien à apporter à l'entreprise québécoise dans sa pénétration du marché américain; cette nuance importante nous justifie alors d'user pour la caractériser de l'expression "néo-nationalisme" afin de bien démarquer cette démarche de celle qui est portée à laisser jouer les seules forces du marché. À cet égard, les néo-nationalistes sont étatistes par opposition aux anciens plus portés à laisser libre cours aux forces du marché dans un espace continental.

Selon les néo-nationalistes, l'État du Québec constitue un instrument privilégié de soutien à la PME d'ici de sorte que, contrairement à toutes les autres provinces, voire à l'encontre même du gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec est en bonne position objective pour soutenir et appuyer l'entreprise québécoise dans son expansion vers le sud, tout en étant mieux placé que les autres gouvernements pour protéger l'économie et la société face aux rajustements internes qu'imposera l'ouverture du marché québécois aux firmes américaines.

En effet, la panoplie des mesures de soutien à l'entreprise privée devisées par les gouvernements péquistes, le poids plus considérable de l'État ici, de même que le filet de sécurité que forment les politiques sociales en vigueur suffiraient à cautionner une plus grande fluidité des échanges dans l'axe nord-sud.

Deux remarques peuvent être apportées qui mettraient en lumière la fragilité de cette approche: la première est à l'effet que cette tactique se cantonne au niveau économique et qu'elle prend bien garde de lever le voile sur les dimensions plus globales de l'intensification de nos relations avec les Américains; c'est ainsi que les néo-nationalistes invoquent le moins possible les dimensions négatives de l'intégration comme la pollution, la militarisation ou, plus simplement, les conséquences d'une américanisation débridée.

La seconde remarque, c'est que, même sur le strict plan économique, le néo-nationalisme tend à sous-estimer les conséquences adverses liées à l'intégration; ni le sort de l'agriculture, ni celui de l'économie politique de l'État québécois ne sont pris en compte.

Ces réserves ne s'imposeraient pas si le gouvernement du Québec était partie prenante dans les négociations qui se trament présentement entre les États-Unis et le Canada, mais comme ce n'est pas le cas, cette approche souffre d'un manque de crédibilité à peu près total. En ce sens, sa vogue actuelle est au mieux tactique, au pire inconséquente.

Elle est tactique dans la mesure où elle coupe l'herbe sous les pieds des libéraux fédéraux et provinciaux en accroissant la légitimité de l'option des conservateurs canadiens; elle est inconséquente dans la mesure où elle s'apparente à la politique du pire visant, on imagine, à préparer un éventuel retour des nationalistes au pouvoir à Québec.

Avant de passer à la suivante, il est pourtant une autre variante de néo-nationalisme à relever, une position inclassable entre toutes, mais finalement peut-être mieux à sa place ici qu'ailleurs, il s'agit de l'approche impénétrable défendue par le gouvernement de Robert Bourassa. Tout ce qu'on en sait se résume à deux faits: la nomination de Jack H. Warren, un ancien mandarin fédéral, à la tête d'un comité consultatif du gouvernement québécois sur les questions reliées au libre-échange et la formation d'un sous-comité ministériel sur le libre-échange présidé par le ministre du Commerce extérieur, Pierre MacDonald, comprenant également les ministres Daniel Johnson (Industrie et Commerce), André Vallerand (PME) et Gil Rémillard (Relations internationales et Affaires intergouvernementales canadiennes). Rien n'a cependant encore filtré du travail de ces comités⁶.

(d) L'intérêt économique

Nous avons réservé pour la quatrième et dernière section ce qui, en général, vient en premier. La raison n'en est pas que cette dimension est à la traîne des trois autres, elle est au contraire tout à fait déterminante. Néanmoins, à force de travailler cet aspect de la question il arrive que l'on escamote le contexte institutionnel et idéologique de sorte qu'il apparaissait tout simplement plus adéquat de le placer à la suite de manière à en saisir les tenants et aboutissants de manière plus générale ou globale.

Pour nous dédouaner, il n'est que de rappeler à quel point les dimensions économiques n'ont pas été escamotées jusqu'à présent: aussi bien le déclin de l'Angleterre et la formation du marché commun ont été mentionnés pour expliquer ce continentalisme par défaut qui travaille actuellement l'économie canadienne, voire l'économie québécoise; plus tard, l'enjeu de la propriété du capital a été relevé pour départager les options continentaliste et nationaliste respectivement.

Or, les analyses récentes du libre-échange produites par les milieux d'affaires fonctionnent avec une vision à ce point micro-économique que toute l'économie-politique de l'enjeu se perd dans une computation comptable banale des gains et des pertes à encourir, secteur par secteur. Ni la question d'une préservation de l'identité nationale, ni celle de l'origine de la propriété n'ont quelle importance dans ces travaux.

Avec le résultat que le contentieux est rabattu au niveau des emplois gagnés, conservés ou perdus, au niveau des gains qui avantageront, ou des sacrifices qui s'abattront, sur les travailleurs ou les consommateurs, selon le cas.

Cette dimension n'est pas anodine, mais elle simplifie l'enjeu à outrance. Qu'en tire-t-on d'ailleurs, sinon des énoncés aux connotations quasi surréalistes, par exemple: la carotte est pour le libre-échange, le brocolis est contre. Plus globalement, les légumes qui poussent dans la terre sont en faveur, ceux qui poussent en l'air ne le sont pas. Dans le secteur manufacturier, le prélat est pour, le linoléum contre - à moins que ce ne soit l'inverse! L'industrie de la bière est contre, celle de l'armement aussi, sauf Bombardier qui parvient à vendre ses jeeps à certains pays membres de l'OTAN.

Que tirer de ces formules? Que certains secteurs sont défavorisés, d'autres pas. Mais si on doit pousser l'analyse, il n'empêche que plusieurs entreprises dans les secteurs défavorisés seraient avantagées, tandis que, à l'inverse, d'autres appartenant à des secteurs favorisés seraient mises en péril.

La difficulté d'établir une compilation définitive des avantages économiques du libre-échange se reflète dans la prise de position d'une

association patronale comme le Conseil du Patronat du Québec. Dans un récent Bulletin d'information, le CPQ s'en tire plus ou moins élégamment avec la proposition suivante: "Position du CPQ dans le dossier du libre-échange avec les États-Unis: pour des échanges plus libres"⁷.

En effet, on imagine difficilement le sort qu'un pacte de libre-échange pourrait réserver aux 747,777 petites entreprises qui font affaires au Canada ou au 166,505 petites entreprises implantées au Québec⁸.

À l'heure actuelle, ces entreprises constituent 96% de toutes les entreprises au Canada, avec des ventes totalisant \$123.7 milliards, soit 21% des ventes totales; elles génèrent 30% du PNB et fournissent du travail à trois millions de personnes⁹. Même si "pendant la période de crise, soit entre 1978 et 1982, les petites entreprises ont créé presque 100% de tous les nouveaux emplois au Canada", il risque d'en aller différemment avec le réajustement profond qu'impliquera forcément l'ouverture du marché nord-américain puisque l'on s'attend que "certaines d'entre elles disparaîtront"¹⁰.

En conséquence, la situation précaire dans laquelle se trouvent plusieurs entreprises pousse les associations patronales à adopter des positions prudentes. Par exemple, en septembre 1985, le Business Council on National Issues, dans une formule alambiquée, propose de signer un pacte favorisant les échanges afin de libéraliser le commerce bilatéral entre les deux pays¹¹. La Chambre de Commerce du Canada, pour sa part, si elle se dit en faveur de la libéralisation des échanges, précise cependant que "le Canada devrait procéder avec prudence" dans ce dossier, une prise de position qui ressemble à celle de l'Association des Manufacturiers canadiens¹².

À cet égard, les milieux d'affaires manifestent une prudence qui tranche considérablement sur l'emballement manifesté par les centres de recherches comme le Hudson Institute, le C.D. Howe Research Institute, le Conference Board, ou le Frazer Institute.

Les adversaires du libre-échange

De même que les partisans du libre-échange rallient autour de cet enjeu divers courants d'idées et des programmes variés, de même les opposants ne sont pas contre pour les mêmes raisons. Il peut alors s'avérer intéressant de chercher à départager ces prises de position. Nous distinguerons ici seulement deux courants d'opinion opposés au libre-échangisme: (a) la raison pragmatique des nationalistes, et (b) les défenseurs des acquis du statu quo.

(a) La rationalité nationaliste

La fragilité de la position des adversaires du libre-échange apparaît dans toute sa simplicité dès que l'on relève qu'il n'y a pas d'opposition de principe au libre-échange. En effet, défendre une théorie anti-libre-échangiste c'est ou bien prôner le mercantilisme, une doctrine révolue, ou bien proposer un saut en-dehors des échanges marchands pour substituer à l'économie dominante une nouvelle économie politique utopique dans les conditions actuelles de développement capitaliste. Si le discours mercantiliste n'est plus tenable à la lumière des faits, la position utopique n'est pas défendable non plus.

Dans le contexte canadien, c'est dès lors la raison pragmatique des nationalistes qui a prévalu contre la théorie pure du libre-échange et contre la pratique d'une continentalisation passive.

En vertu de ces démarches, c'est le protectionnisme que l'on oppose au libre-échange. À son tour, le protectionnisme s'appuie sur une vision critique de la soi-disant égalité qui doit ou devrait prévaloir dans l'établissement d'une libéralisation des échanges.

Par exemple, les critiques du libre-échange pourront faire valoir qu'il s'agit-là d'une situation limite, d'un État idéal et que dans le monde des réalités économiques, ce sont bel et bien les relations d'ordination et de subordination qui prédominent: les secteurs plus avancés dominent ceux qui le sont moins, les grosses entreprises l'emportent sur les plus petites unités de production, les pays riches dictent leur volonté aux pays pauvres, fixent les prix des matières premières, contrôlent les marchés et les modalités de leur développement extraverti. On pourrait citer ici les nombreuses critiques adressées à cet "échange inégal" qui prévaut dans les relations économiques mondiales depuis l'aube du capitalisme. À cet égard, il ne serait pas faux de dire que les petits pays ou les puissances de seconde zone sont demandeurs en matière de libre-échange, tandis que les économies les plus puissantes imposent purement et simplement des modalités d'échanges qui libèrent le commerce pour les fins de leur développement propre. L'Angleterre a été libre-échangiste au faîte de sa puissance impériale et jusqu'au jour où elle a cru que la poursuite de cette stratégie accélérerait son déclin; elle est alors devenue protectionniste. Les USA ne veulent ni n'ont jamais voulu de libre-échange, ils poursuivent plus simplement des échanges plus libres, c'est-à-dire qui leur soient systématiquement profitables, ce qui n'est pas la même chose.

Certains auteurs n'ont pas manqué de souligner que la théorie classique des échanges, qui trouve sa plus belle métaphore dans l'opération de la "main invisible" (A. Smith), fonctionne dans le vide. En effet, tout se passe comme si la sanction du marché international opérait quelque part en-dehors des nations concernées: ce ne sont ni les États-Unis, ni le Canada qui fixent les prix d'équilibre, ni les entreprises, ce prix est atteint dans un lieu abstrait

en traversant une frontière. Tout comme les prix des marchandises qui transitent d'un continent à l'autre seraient établis quelque part en haute mer.

Pour contourner cette difficulté, les libre-échangistes investissent les consommateurs d'une souveraineté absolue et ils prétendent alors que ce sont les choix des consommateurs qui permettent de fixer un prix à son niveau d'équilibre.

Cette explication est maladroite; elle laisse non seulement supposer qu'un ou des consommateurs ont quelque volonté à faire valoir devant la puissance de monopoles, elle laisse surtout croire que les seules marchandises qui s'échangent ce sont celles qui sont destinées à la consommation finale. Cependant, les échanges à l'intérieur des firmes échappent plus ou moins à la sanction du marché et les prix en sont fixés selon les stratégies de croissance des entreprises impliquées, avec le résultat qu'on parle de prix de monopoles dans ces cas-là. Dans l'ensemble, la production de biens d'équipement et, plus encore, la production d'armements comptent pour une part de plus en plus importante dans le produit national sans que l'on puisse prétendre que ce sont les consommateurs qui fixent le prix des ogives nucléaires.

Ajoutons à cela la dépense des services effectuée par les pouvoirs publics; là non plus la loi de l'offre et de la demande ne s'applique pas. Ainsi, au Québec, par exemple, tout le secteur de la santé et de l'éducation échappe à la loi du marché et la question de la souveraineté du consommateur ne se pose même pas dans ce secteur.

À cet égard, deux courants ont émergé au cours des deux ou trois dernières décennies: un premier courant, de tradition libérale, a tenté d'opposer un nationalisme de contrepoids à l'omniprésence des Américains aussi bien sur les scènes nationale qu'internationale. En vertu de cette démarche, il s'est agi, par exemple, d'examiner ou de surveiller les investissements américains au Canada ou de défendre une vision non exclusivement américaine du rôle de l'économie nord-américaine dans l'économie mondiale.

Le second courant quant à lui s'appuie sur un nationalisme plus direct, en ce sens qu'il suppose une intervention plus soutenue et plus massive de l'État dans l'économie et la société. Nous sommes ici plus près de la tradition social-démocrate européenne et, dans sa variante canadienne, cette approche ne vise rien moins que de promouvoir le développement d'un capitalisme canadien. Ses adhérents se retrouvent aussi bien parmi les libéraux, chez un Walter Gordon notamment, qu'auprès des Néo-démocrates.

Pragmatiques, les nationalistes de toutes tendances préféreront entamer des négociations de libre-échange de manière à fixer des règles économiques plus adaptées à la défense de certains intérêts nationaux, quitte à abandonner

ou à larguer des secteurs réputés moins rentables. Ce n'est d'ailleurs pas un des moindres paradoxes (reflété par la faveur dans laquelle est tenue l'éventualité de l'aboutissement des négociations canado-américaines) que cette convergence de certains nationalistes derrière le projet de libre-échange pour la simple raison que les coûts du protectionnisme canadien sont minimes pour les Américains par rapport aux coûts du protectionnisme américain pour les Canadiens.

Une éventuelle "guerre des tarifs" est alors rendue à ce point dérisoire qu'il serait préférable de se rabattre sur une stratégie dite de "deuxième choix": à l'impossibilité de contrôler les tenants et aboutissants de la continentalisation pour le Canada, on propose alors un dérapage continentaliste partiellement contrôlé.

Pour ces "adversaires", les modalités de la négociation prennent toute la place, quitte à proposer d'instaurer un libre-échange au Canada même avant d'aller négocier avec les USA¹³.

Ce n'est pas étonnant si cette stratégie est reprise à l'heure actuelle par les libéraux canadiens et leurs partisans dont l'opposition au projet de libre-échangisme piloté par Mulroney est au mieux tactique, au pire démagogique dans la mesure où c'est précisément le mode et le style de gestion développés par les gouvernements dirigés par Trudeau qui ont conduit à l'impasse actuelle. On a beau jeu, dans ces conditions, de reprendre ou de réchauffer les projets d'hier, comme la "troisième option" ou une stratégie industrielle fondée sur la substitution aux importations.

Avant de passer à la section suivante, il n'est pas inutile de mentionner deux autres variantes qui appartiennent en propre au courant nationaliste, ou qui en dérivent. Ces problématiques n'ont pas d'autonomie propre, étant articulées à l'argument national.

La première, l'anti-américanisme, ne constitue pas à proprement parler un crédo autonome comme c'est le cas dans certains pays d'Amérique latine, par exemple. Plus souvent qu'autrement, dans le contexte canadien, l'anti-américanisme n'atteint pas à l'intransigeance qu'on lui trouve ailleurs, il s'agit d'une critique de certaines formes de l'américanisation qui vient coiffer l'une ou l'autre des variantes de nationalismes relevées précédemment. On stigmatisera alors ou bien la matérialisme des Américains, leur sens belliqueux, ou, plus simplement, l'institution de la sous-traitance, en anglais "branch-plant economy".

En fait, l'anti-américanisme ne rallie qu'une mince frange de nationalistes et c'est au sein de cette frange que l'on rencontrera les adversaires les plus irréductibles du libre-échange; les autres nationalistes, quant à eux, au mieux s'abstiennent d'intervenir, au pire suspendent leur jugement en attendant d'en savoir davantage sur le résultat des négociations.

La seconde, rassemble ceux qui se rabattent sur le repli tactique face au néo-conservatisme. Il s'agit ici des adversaires du courant néo-conservateur actuellement en vogue en Amérique du Nord. Ce courant n'est pas forcément nationaliste, il peut fort bien être continentaliste d'ailleurs; il est cependant prêt à surseoir à l'actuelle ronde de négociations visant à établir un éventuel libre-échange canado-américain tout simplement parce que les maîtres en place à l'heure actuelle à Washington portent ces critiques à croire que les conséquences sociales, idéologiques, voire économiques seraient trop lourdes à assumer tant que la nouvelle droite occupera le haut du pavé. On a vu poindre ce genre d'approche récemment porté par le chef de l'Opposition officielle à Ottawa, John Turner, quand il a dénoncé l'approbation tactique que les Conservateurs ont apporté à l'intervention militaire américaine en Libye, en contre-partie d'une implication plus vigoureuse de Reagan auprès du Comité des Finances du Sénat afin de l'amener à donner son accord à l'amorce de négociations de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

b) L'opposition aux conséquences économiques et sociales du libre-échange

À côté des raisons pragmatiques qui rassemblent les nationalistes de toutes les tendances contre le projet de libre-échange bilatéral, il importe de situer l'ensemble du réseau de ceux qui s'opposent au projet à cause des contraintes économiques et sociales que son implantation ne manquera pas d'imposer à la société canadienne.

Nous pouvons distinguer trois ensembles d'opposants à ce chapitre: premièrement, l'opposition des industriels domestiques; deuxièmement, l'opposition des syndicats; et, troisièmement, l'opposition à la remise en cause des acquis sociaux de l'État-providence.

L'opposition des milieux économiques rassemble essentiellement les entrepreneurs engagés dans les secteurs mous ainsi que ceux relevant de la petite et moyenne entreprise. Ces intérêts, plus ou moins bien protégés dans le contexte actuel grâce au maintien d'un réseau fort complexe d'accommodements financiers, commerciaux ou fiscaux, craignent pour leur propre survie dans l'éventualité où l'ouverture du marché canadien à la concurrence américaine risque de les précariser à l'extrême et, éventuellement, de les acculer à la fermeture. C'est d'ailleurs leur influence au sein des associations patronales qui ont conduit ces dernières à adopter des positions parfois ambiguës ou, à tout le moins, fort prudentes.

L'opposition des milieux syndicaux, de leurs militants et sympathisants, s'explique quant à elle par le refus des fermetures et, en cela, elle rejoint la position patronale esquissée auparavant, mais elle se justifie également par le refus d'assumer les faux frais que ne manquera pas d'entraîner l'ajustement de la structure industrielle canadienne aux impératifs d'une concurrence qui se déploiera désormais dans un espace continental. Qu'il s'agisse de

relocalisation, de redéploiement ou de réaménagement des processus de production, les syndicats s'opposent à ce que les travailleurs assument les coûts financiers et sociaux de la restructuration des entreprises.

Le troisième groupe d'opposants rassemble ceux qui s'inquiètent des conséquences éventuelles des négociations d'un pacte de libre-échange canado-américain sur les politiques sociales. On retrouve aussi bien des syndicalistes dans ce groupe, des partisans néo-démocrates que des travailleurs ou des intervenants dans les milieux sociaux économiques touchés.

La question est de savoir quel sera l'effet de la négociation sur les politiques sociales arrachées parfois de haute lutte à l'État est loin d'être claire. Si les plus pessimistes envisagent un largage pur et simple des plus importants acquis sociaux comme l'universalité des soins de santé, les plus optimistes concèdent que certaines modalités de protection salariale ou sociale devraient être révisées à la baisse, qu'il s'agisse des législations établissant le salaire minimum, les normes de santé et sécurité au travail ou l'admissibilité à l'assurance-chômage.

On peut aussi adjoindre à ce groupe ceux qui s'opposent au libre-échange parce que son implantation risquerait de précariser encore davantage certains secteurs fragiles comme celui des industries culturelles.

Conclusion

En premier lieu, les adversaires du projet sont en pleine phase d'organisation et rien ne peut permettre de prévoir quelle sera l'ampleur de cette coalition dans l'avenir. En deuxième lieu, il n'est pas acquis que les négociateurs eux-mêmes puissent faire minimalement passer les demandes et les exigences des secteurs canadiens intéressés à renverser le barrage des contraintes que ne manqueront pas d'imposer les Américains.

En troisième lieu enfin, il n'est pas acquis qu'une fois l'entente conclue, les principaux partenaires au Canada, les provinces en l'occurrence, acceptent de gaieté de coeur d'implanter ou de se soumettre à des contraintes qu'elles n'auront même pas eu le loisir de négocier elles-mêmes.

NOTES

(1) cf. John Crispo, "The Case against critics of free trade", Financial Post, 8 février 1986, pp. 15-16.

(2) cf. R.J. Wonnacott, Les options commerciales du Canada, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1975, p. XVII.

(3) Paru aux Éditions du Jour.

(4) Idem, p. 105.

(5) Cf. La Victoire du Québec, Montréal, Leméac, 1971, pp. 66-84.

(6) Cf. Gilles Lesage, "Des échanges à libérer", Le Devoir, 5 février 1986.

(7) CPO, vol. 16, no 190, décembre 1985, page 5.

(8) La "petite entreprise" est définie comme celle dont les ventes sont inférieures à \$2 millions.

(9) Cf. Le Devoir, 16 octobre 1985.

(10) Selon le président de la Chambre de Commerce du Canada, Robert Hamel, Cf. Le Devoir, idem.

(11) Cf. Barry Critchley, "Bloom is fading fast for free trade", Financial Post, 20 juillet 1985, p. 9.

(12) Idem.

(13) John E. Trent, "For a Sane Trade Policy", Bulletin de l'AEC, vol. 7, no 4, hiver 1985, pp. 1, 8 et 9.

LIBRE-ÉCHANGE ET STRUCTURES SOCIO-ÉCONOMIQUES LOCALES

Serge Côté et Oleg Stanek
GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski

Le libre-échange, tel que proposé par la Commission Macdonald, peut être envisagé de deux manières différentes. Tout d'abord, en accord avec le libéralisme d'inspiration classique ou néo-classique, on peut voir ce projet comme l'expression d'une tendance conduisant à l'abandon de l'intervention gouvernementale dans la sphère économique. Dans cette perspective, l'allocation des ressources dans l'espace nord-américain serait guidée exclusivement par les forces du marché et les agents privés deviendraient du même coup les seuls maîtres d'oeuvre du développement économique. Mais une autre approche est tout aussi compatible avec l'option libre-échangiste: loin d'être le symptôme du retrait, voire du démantèlement de l'État interventionniste, elle découlerait d'un changement de stratégie dans la concurrence entre les pays. La guerre ouverte, menée à coup de barrières tarifaires ou de mesures vexatoires, ferait place aux combats plus feutrés des tables de négociation. Faisant l'économie des coûts et des conséquences non désirées du protectionnisme, le champ de l'intervention de l'État serait redéfini: tout en abandonnant les méthodes de stimulation trop en contradiction avec l'éthique de la libre concurrence, il se concentrerait dans la production et la gestion des "externalités". Il continuerait à faire valoir ainsi ses objectifs stratégiques propres, définis plus soupagement et d'une manière plus "réaliste" dans le contexte d'une économie ouverte, faisant face aux mutations structurelles fondamentales.

Les conséquences pour le développement régional¹ sont certes très différentes selon que prévaut l'une ou l'autre option. La Commission Macdonald ne nous éclaire pas beaucoup sur la marche à suivre: tout en évitant les positions extrêmes, elle souligne la difficulté d'établir d'une façon précise l'impact régional du libre-échange. Sur le plan des principes généraux, elle semble toutefois pencher vers le premier pôle, non interventionniste, de l'alternative². Pour des raisons qui seront explicitées plus loin, il nous semble peu réaliste de croire que le comportement effectif des gouvernements exaucera les vœux des libéraux orthodoxes. Malgré la recrudescence du discours néo-libéral, stimulée par la crise, ni l'histoire de l'État moderne ni l'analyse de son rôle économique et social n'indiquent une tendance à évacuer l'intervention économique de sa sphère de compétence.

1- Agents territorialisés

1.1- L'argumentation qui sous-tend la première hypothèse est résumée par la théorie des avantages comparatifs, que ce soit dans sa version classique, ricardienne, ou dans sa traduction néo-classique (théorème de Heckscher-Ohlin-Samuelson)³. Elle suppose l'immobilité des facteurs de production entre les pays et leur parfaite mobilité intranationale. Appliquée à la problématique régionale, elle a peu de choses à nous apprendre: les déplacements "spatiaux" des facteurs de production font partie de l'ensemble des mécanismes d'ajustement et, à ce titre, ils sont analogues aux autres métamorphoses physiques subies par ces facteurs dans la recherche de l'équilibre. Les inégalités régionales quant à la rémunération des facteurs découlent d'interférences exogènes⁴. Nous pouvons même admettre, dans un tel contexte, que la stratégie de l'État soit territorialisée, à savoir qu'elle vise à maximiser le volume de richesses disponibles sur son territoire, et démontrer du même coup que la non intervention est parfaitement compatible avec cet objectif⁵.

1.2- Si l'hypothèse de la mobilité intranationale parfaite est à la base de la réflexion classique, elle est aussi une *exigence politique*, fondée sur une vision d'optimum économique. L'intervention de tout sujet économique territorialisé dans le déroulement du processus autonome d'allocation des facteurs de production, diminue nécessairement le rendement du système.

La *territorialité* d'un agent désigne ici l'ensemble des liens sociaux extra-économiques définissant cet agent en tant que tel. Son inscription dans l'espace économique obéit alors à une logique qui reflète - et parfois est commandée par - la nécessité de reproduire les conditions sociales de son existence. Son comportement n'est donc pas analysable en termes de la loi du moindre effort et devient à ce titre "pervers"⁶. En particulier, il en découle une relative immobilité dans l'espace économique: l'efficacité des incitations du marché dépend de leur compatibilité avec les autres conditions de reproduction de l'agent territorialisé. Aussi, l'optimum économique n'est pas le résultat inéluctable de son activité: dans son cas, le pouvoir de la "main invisible" semble suspendu.

En superposant l'économie nationale et le système économique, le libéralisme classique exige, au nom de l'efficacité du dernier, la dissolution de tous les particularismes, territorialités et privilèges internes. Octroyer au Prince le monopole absolu de la stratégie territorialisée équivaut à l'interdire à tout autre agent qui oeuvre dans l'espace national. Mais la finalité ultime de la stratégie territorialisée du Prince n'est-elle pas la multiplication des richesses de la Nation? Les théoriciens du libéralisme ont beau jeu de montrer que la concurrence des agents privés, soucieux de leur intérêt particulier, est la seule force susceptible d'y conduire. Dès lors, l'action de l'État ne saurait se définir que négativement: dans sa politique intérieure il doit combattre toute entrave à la libre circulation des facteurs de production

et des marchandises. La théorie des avantages comparatifs étend ce principe à la politique extérieure, où la protection de l'activité économique du territoire national semble justifier un affrontement avec d'autres États: on montre que l'optimum productif du système des économies nationales coïncide avec l'optimum de chacune.

1.3- Une semblable démonstration s'avère toutefois impossible dès qu'on admet la mobilité internationale des facteurs. Dans un tel cadre, l'atteinte de l'optimum du système international n'est pas incompatible avec la disparition totale de l'activité productive chez certains coéchangistes. Or, s'il est plausible qu'un État particulier affiche une indifférence totale quant à la distribution des activités économiques sur son territoire, il est en revanche peu probable qu'il admette, au nom de l'efficacité accrue du système international, une réduction significative du volume des richesses produites à l'intérieur de ses propres frontières. En fait, si le raisonnement néo-classique expliquant l'équilibre régional est étendu au contexte international, l'existence des agents territorialisés que sont les États conduit paradoxalement à justifier une guerre économique implacable⁷.

1.4- La territorialité de l'État ne se traduit pas seulement par la tendance à internaliser les flux qui le traversent. La constitution des agents obéissant à la "pure" logique économique, commande l'*externalisation* des dimensions sociales de leur existence susceptibles de nuire à leur efficacité⁸. Les éléments ainsi externalisés ouvrent parfois un champ à l'action d'autres agents privés⁹. Le plus souvent toutefois, ces éléments tombent dans l'espace public: là, ils échappent à la maîtrise directe de tout particulier. Or, leur importance, positive ou négative, pour la reproduction de l'ensemble de l'appareil productif, la conflictualité de cet espace non contrôlé, créent une demande croissante d'État en tant que gestionnaire, régulateur et reproducteur de l'espace public. On assiste ainsi à la multiplication de ses fonctions et attributs au rythme même de l'extension de la société marchande qui, en principe, devrait l'absorber.

La stratégie territorialisée de l'État en tant qu'agent économique dépasse donc largement sa fonction de maximiser les retombées économiques sur son territoire. La critique libérale de cette stratégie pose certes le problème général de la gestion de l'espace public. Cependant, la solution qu'elle offre est non seulement politiquement inapplicable, elle passe à côté du problème à résoudre. Quoi qu'il en soit, le caractère territorialisé de l'État soulève un problème particulier à la théorie des échanges internationaux. Il serait fallacieux de vouloir l'éviter en suggérant aux gouvernements l'éthique du laisser-faire: encore faut-il démontrer que ceux-ci soient en mesure de s'y conformer.

1.5- Les pronostics des analystes libéraux concernant l'impact du libre-échange sur la structure industrielle des régions "périphériques", sont fort optimistes. Les entreprises de ces régions, spécialisées pour la plupart dans

la production des biens primaires et intermédiaires qu'elles exportent massivement à l'étranger, ne sauraient faire autrement que d'en bénéficier¹⁰. L'essentiel de l'adaptation aux défis de la concurrence internationale étant déjà réalisé, ces entreprises peuvent espérer profiter de la suppression des barrières non tarifaires et de ce qui reste de droits de douane. La baisse du prix des produits manufacturés, dont le niveau actuel est attribuable aux mesures protectionnistes, serait un autre gain pour les économies régionales¹¹. Cette analyse laisse toutefois dans l'ombre l'avenir à plus long terme de certaines industries de transformation, établies dans les régions à la faveur de mesures protectionnistes¹². Elle n'encourage pas non plus les velléités de diversification de leur base économique. Finalement, son pronostic est plutôt sombre pour les régions qui, possédant une main-d'oeuvre abondante et bon marché, ont misé sur les activités de sous-traitance dans les secteurs "mous". La spécialisation régionale, modelée dans des domaines où le Canada possède des "avantages comparatifs", serait probablement renforcée par l'extension des marchés. Or, l'exploitation et la première transformation des ressources naturelles sont des secteurs qui, de par leurs limites physiques et à cause des progrès techniques, risquent de devenir dans le futur des bases peu viables de la vie régionale. En érigeant les conséquences de la libéralisation des échanges en un destin indépassable, le libéralisme radical risquerait de compromettre définitivement toute autre forme de développement régional.

Les négociations projetées fortifieront sans doute la vogue actuelle du libéralisme. Il se peut alors que les ajustements les plus importants pour les régions se produisent en dehors de la structure industrielle elle-même. S'il est raisonnable de penser que le niveau de protection offert aux citoyens par les politiques sociales supposément généreuses du Québec et du Canada puisse subir des réductions à la suite de la mise en place d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis¹³, ceci pourrait avoir des répercussions importantes sur le niveau de vie d'une partie des habitants des régions périphériques, étant donné que ces dernières connaissent généralement des taux de chômage et d'assistance sociale élevés. L'opposition farouche des défenseurs du libéralisme radical à ce genre de politiques sociales, auxquelles ils attribuent la responsabilité des "déséquilibres régionaux"¹⁴, laisse deviner les dangers d'un virage trop "libéralisant" des gouvernements.

II- Systèmes territoriaux

2.1- Dans la théorie classique tout aussi bien que dans sa révision néo-classique, les relations entre les différents segments du système productif sont conçues comme étant exclusivement marchandes. Depuis Alfred Marshall, on reconnaît toutefois l'importance économique d'un autre type de liaison entre les agents, les *effets externes*. Pour les besoins du présent exposé, nous pouvons les définir comme toute valeur d'usage, produite

volontairement ou non par les différents intervenants et rendue disponible aux "consommateurs" sans contrepartie¹⁵. Ils influencent toutefois, d'une manière positive ou négative, soit la performance, soit le bien-être des autres agents. La prise en considération des effets externes introduit une brèche dans l'argumentation libérale: la vie économique étant affectée par des phénomènes qui, par définition, ne sauraient être l'objet de régulation marchande, il devient légitime de charger de leur gestion un acteur extra-économique - l'État par exemple - voire de lui confier la responsabilité de leur production ou de leur limitation. Qui plus est, une telle démarche s'avère nécessaire lorsque l'accès à ces biens est privatisé et donne lieu à des rentes de monopole¹⁶.

Il convient donc de tenir compte de cette dualité fondamentale. À cette fin, nous emprunterons à J.-C. Perrin¹⁷, la distinction entre *système sectoriel* et *système territorial*. Il s'agit, en fait, d'un classement des activités économiques selon le type de leurs produits: d'une part, les marchandises, d'autre part, les biens non marchands. Le système sectoriel est concerné uniquement par les biens et services de la première catégorie; la régulation de ce système repose donc sur les incitations du marché. Par contre, le système territorial ne possède en soi aucune force régulatrice autonome. Il donne toutefois lieu à des sous-systèmes structurés, dont chacun a la particularité de produire un ensemble donné d'effets externes. Ses produits constituent pour l'environnement des agents qui les génèrent, soit un cadeau, soit une nuisance, mais ne sont pas le motif principal de l'activité de l'entreprise.

Admettre l'importance des "externalités" dans le processus de production entraîne un corollaire important: il est impossible de limiter les considérations d'optimalité du système productif global au seul ajustement automatique par le marché. En effet, le déplacement d'un agent, d'une entreprise par exemple, peut entraîner la destruction de certaines "externalités" propres à un sous-système. Comme celles-ci ne font pas partie de transactions commerciales, leur disparition n'est pas prise en compte dans la décision de la firme. Or, ces conséquences peuvent être fort importantes dans la performance du système tout entier.

2.2- Les sous-systèmes évoqués ci-haut, composantes du système économique global, sont à l'origine d'une conceptualisation "territoriale" de l'économie¹⁸. Aucune main invisible ne préside toutefois à la répartition des "externalités" générées par ces sous-systèmes. Elles apparaissent comme conséquences involontaires d'une structuration, d'une tendance à l'agglomération, qu'elles conditionnent sans pour autant faire l'objet, de la part des entreprises, d'une recherche systématique.

Dire que le concept de l'externalité fonde l'économie "spatiale" (ou "régionale") indique plus un mode de repérage des "sous-systèmes", qu'une référence à l'"espace géographique" (c'est une des raisons de notre préférence

pour le terme "territorialité"). Que certains sous-systèmes puissent être décrits comme "régionaux" ne signifie aucunement que tous les sous-systèmes soient spatialement circonscrits; par ailleurs, il est possible d'envisager, pour un agent particulier, une appartenance à des structures plurielles, ayant chacune une cohérence et "spatialité" propres. Quoi qu'il en soit, dans beaucoup de cas, la contiguïté joue un rôle important, sinon pour définir l'essence du sous-système, du moins pour notre capacité de la délimiter.

2.3- Les effets externes produits par l'environnement de l'entreprise peuvent être de deux types: les uns, qualifiés d'*économies (déséconomies) externes* ont un impact direct sur sa rentabilité. En leur absence, l'entreprise devrait encourir (ou éviter) des coûts supplémentaires. On peut donc dire que ce type d'interaction est *compensable*. En d'autres mots, la localisation de l'entreprise à l'affût de ce genre d'effets externes, peut être influencée au moyen des subventions. Tout autre est le cas des effets externes qui affectent le comportement dynamique d'une entreprise, par exemple sa capacité d'innovation (au sens large, schumpéterien du terme). Leur évaluation pécuniaire s'avère difficile sinon impossible: c'est la faculté future de faire des profits qui est en jeu, voire la capacité de se maintenir en activité. On peut supposer que l'avantage procuré à l'entreprise à ce titre n'est pas compensable monétairement, du moins qu'il n'existe aucune base simple pour en fixer l'équivalent. Des entreprises (ou leurs établissements) sensibles à ce genre d'effets externes auront donc une forte propension à s'agglomérer dans des environnements favorables: il sera difficile de les en détourner par des incitations purement compensatoires.

Plus important encore est l'effet de structure résultant de l'organisation spécifique à un sous-système territorialisé. Il conditionne non seulement la souplesse et l'adaptabilité du système existant, mais surtout les occasions d'investissement, la création de nouvelles entreprises. Comme le souligne Jean-Claude Perrin¹⁹, la médiation du marché est tout à fait inefficace pour la gestion des structures industrielles.

2.4- La théorie de l'ajustement automatique concerne le niveau global, sectoriel du système économique. Ce dernier, on le sait, doit préserver certaines proportions pour permettre la reproduction ou l'extension de l'appareil productif; l'ajustement doit également favoriser le transfert des facteurs de production d'un secteur (branche) à l'autre, exigée par des modifications des techniques de production.

Ces déplacements n'ont cependant pas d'équivalent dans la structure territoriale du système. Au contraire, ils peuvent non seulement l'affaiblir (l'émigration d'un type d'activité détruisant la capacité productive d'externalités d'une structure "locale"), ils peuvent aussi être engendrés par des déséquilibres de celle-ci (ex.: la disparition d'externalités favorisant la production du bien x provoque la nécessité d'ajustement sectoriel par le

transfert des facteurs de production vers la branche concernée). Ainsi se pose le problème de l'*articulation* des structures territoriale et sectorielle du système économique. Si, pour une large part, l'architecture de la première résulte de l'action aveugle d'agents privés, attirés par les avantages (ou repoussés par les désavantages) qu'elle produit, elle n'est pas non plus le pur fruit du hasard incontrôlable. Elle fait l'objet d'une attention croissante des pouvoirs publics, dont nous pouvons situer l'origine bien avant la période keynésienne. Toutefois, même si des tranches importantes de la production des externalités ont été soit socialisées, soit fortement soutenues par l'État, il n'en reste pas moins que la gestion de la structure territoriale représente l'aspect le plus complexe et le plus mal connu de la politique économique actuelle. Soulignons en passant que, dans ce domaine, les échecs de la gestion technocratique centralisée ont sans doute contribué à la virulence de la critique libérale actuelle de l'intervention gouvernementale.

Dans cette perspective le concept d'optimum devient problématique. Si toutes les externalités étaient compensables, l'optimum pourrait toujours être défini. Il ne résulterait cependant pas de l'action spontanée des agents privés; celle-ci devrait être corrigée par une instance planificatrice centrale: son calcul engloberait les conséquences sociales de leurs décisions. L'existence des externalités non compensables rend cependant peu vraisemblable la possibilité de construire un modèle optimal de gestion. Elle nous oblige à réinstaller la conflictualité du politique et du social au coeur même des processus présidant à la structuration de l'espace économique.

Si la production des biens non marchands est réintégrée dans notre conception du système économique, une théorie radicale du libre-échange perd de sa pertinence. Sa rationalité est calquée sur la perception qu'ont les agents économiques des buts de leur propre activité. La reconnaissance de l'importance de la production des externalités conduit non seulement à la nécessité théorique d'étendre le champ de l'économique à des sphères d'activité non marchande, mais aussi à l'exigence pratique de leur insertion dans le processus de prise de décisions et d'arbitrages qui préside à la structuration de l'espace économique lui-même. Puisque les agents privés ne peuvent incorporer cette préoccupation dans leur stratégie, force nous est d'admettre dans ce domaine d'autres intervenants. Grosso modo, il s'agit d'indiquer la place d'agents territorialisés susceptibles d'assumer cette responsabilité. Elle correspond aux sous-systèmes territorialisés dont il s'agit de maîtriser le fonctionnement. Parmi ceux-ci, les sous-systèmes "régionaux" semblent être particulièrement significatifs.

III- Facteurs dynamiques de la concurrence

3.1- La deuxième hypothèse que nous avons évoquée au début de cette communication stipule que le virage libre-échangiste ne marque pas le retrait des gouvernements de la sphère économique, mais un changement de stratégie dans leur intervention. Elle ne serait pas justifiée principalement

par le souci de répartir d'une manière optimale les ressources à l'intérieur d'une structure productive donnée, mais plutôt par la prise en considération des changements dynamiques de cette structure, le progrès technique en particulier. Deux orientations théoriques militent en faveur d'une telle hypothèse: d'une part, l'intégration de la concurrence imparfaite (surtout schumpéterienne)²⁰ dans la théorie des échanges, d'autre part, les analyses des structures régionales²¹.

3.2- Le premier courant reprend l'analyse classique d'Adam Smith mettant en évidence la liaison entre la division du travail et l'étendue du marché. Les gains principaux de productivité ne résultent pas des avantages comparatifs préalables, mais de la spécialisation elle-même, de la possibilité d'augmenter l'intensité capitaliste et des économies d'échelle. Lorsqu'on tient compte de l'importance de la recherche-développement dans le cadre de grandes entreprises modernes, la possibilité d'obtenir des quasi-rentes de monopole découlant de l'avance technique, d'une position avantageuse sur la "courbe d'apprentissage" et de la taille optimale des opérations, devient l'élément stratégique principal de la concurrence. Pour pouvoir bénéficier de ces avantages, il est essentiel pour les petits pays d'accéder à des marchés importants. L'État conserve toutefois un rôle majeur dans la mise en forme de la structure productive: il intervient activement dans la recherche-développement, dans la formation et le recyclage de la main-d'oeuvre, dans la réduction des barrières d'entrée aux marchés d'exportation, etc.

Malgré l'intérêt de cette analyse, sa portée "spatiale" est faible et il est difficile de prévoir la localisation des différentes activités. Mais surtout, la stratégie des firmes multinationales, qui constituent le cadre principal du raisonnement, joue sur un espace économique considérable. Leurs incursions dans les systèmes régionaux sont donc, dans une très large mesure, "indéterminées"²². Par ailleurs, il semble improbable - un consensus presque général va dans ce sens - que les grandes entreprises contribuent d'une manière significative à la création d'emploi, problème essentiel d'une politique régionale.

3.3- Cette approche constitue l'une des principales inspirations de la Commission Macdonald. Si la stratégie industrielle canadienne s'y conforme, deux conséquences du libre-échange semblent probables pour la politique de développement régional. La première est un prolongement du *statu quo*: les gouvernements, soucieux de retenir au moins en partie les activités des grandes entreprises sur leur territoire, seront encore moins capables de faire de leur déploiement un outil de développement des régions périphériques. La deuxième conséquence touche la nature des politiques régionales. Tout d'abord, l'abolition des barrières tarifaires conduira à l'affaiblissement de l'intégration économique Est-Ouest, au profit d'une orientation Nord-Sud. Cette circonstance entraînera sans doute une efficacité encore moindre qu'auparavant des forces d'entraînement pouvant découler d'une politique de développement polarisé²³. Ensuite, la recherche de

l'efficacité jointe aux mesures d'"austérité", contribuera à bannir du discours sur le développement toute allusion à la lutte contre les disparités régionales. Malgré les retombées positives dans quelques domaines particuliers, les régions périphériques risquent donc d'être encore plus marginalisées relativement aux processus impliquant avant tout les centres industriels fortement intégrés.

IV- Vers un nouveau paradigme de développement régional?

4.1- Ces questions conduisent à une vision presque dualiste de l'organisation productive actuelle²⁴. D'une part, les entreprises multinationales qui, tout en ayant une forte capacité de se jouer de la structure territoriale de l'économie, parviennent à internaliser un nombre considérable de facteurs dont dépend leur efficacité. D'autre part, les PME, dont la performance est étroitement dépendante de leur environnement, des effets externes du système territorial.

4.2- À l'opposé presque de l'analyse de l'"organisation de l'entreprise", les réflexions sur les structures régionales proposent une lecture de la crise des dernières années comme limite de performance de l'entreprise géante. Victime de l'essoufflement bureaucratique syndicalo-patronal, elle ne serait plus à même de répondre aux exigences d'une croissance post-industrielle. Le champ de ses activités serait de plus en plus limité à la production de masse. Mais, au-delà de cet acquis historique, les virtualités actuelles de la croissance favorisent surtout les organisations de moindre envergure, souples et créatrices: en un mot, s'ouvre l'âge de la PME. Ceci permet, selon certains auteurs, l'émergence d'un nouveau paradigme de développement et de planification régionale. En provoquant un déplacement du fonctionnel vers le territorial²⁵, le niveau local-régional serait appelé à occuper une place décisive dans la dynamique du système économique. Dans ce contexte, la nouvelle technologie devient l'élément permissif d'une revalorisation stratégique des structures territoriales propices à l'innovation. Il convient de souligner à l'avantage de ce nouveau discours, qu'il invente, au-delà des régulations marchandes, une nouvelle gestion de la rareté: c'est à ce titre qu'il va s'imposer sans doute, malgré et à travers le libéralisme ambiant, comme forme de régulation du développement régional.

Il n'y a certes pas là de recette infaillible pour engendrer le développement des régions: nous signalons simplement l'émergence d'une nouvelle conception des enjeux spatiaux de la croissance, voire d'une nouvelle attitude des pouvoirs publics face aux problèmes de la planification. Plus qu'autrefois, le développement des régions y apparaît comme le résultat de mécanismes qui leur soient internes: désormais, la réussite économique résulte de la singularité d'un acte créateur, traduit par l'émergence d'une structure productive originale. Sans doute, à travers cette quête de spécificité, les équilibres généraux de la structure sectorielle doivent-ils être maintenus, ou confrontés même. Il n'en reste pas moins que ce

champ de réflexion économique - fortement commandité par l'État pourtant - reste foncièrement étranger à tout dogmatisme libre-échangiste.

Les partisans de cette approche soulignent l'existence au niveau local-régional des agents dont l'intervention ne peut s'expliquer que par la référence au cadre territorial. C'est à ce niveau que Jean-Claude Perrin²⁶ et Bernard Chevalier²⁷ situent l'intervention des agents, privés, publics ou "collectifs", qui produisent les externalités susceptibles de revitaliser une structure économique en déclin²⁸. La libération de l'énergie créatrice des agents privés demeure à ce niveau tributaire d'une dialectique entreprise-agents territoriaux collectifs.

4.3- S'il est vraisemblable que la négociation du libre-échange canado-américain reflète principalement les préoccupations des grandes entreprises, il est tout aussi plausible - le Choix des régions de l'ex-ministre Gendron nous en donne l'avant-goût - que la politique régionale des gouvernements favorisera une différenciation spatiale, fondée sur les perspectives de la PME, accompagnée d'une normalisation accrue de la gestion des structures territoriales. La mise sur pied d'agents territorialisés, chargés de la gestion et, surtout, de la dynamisation des systèmes territoriaux semble être une voie qui s'ouvre de plus en plus dans cette direction. Ce qui apparaît comme contradictoire dans l'exposé des principes théoriques risque de se marier presque harmonieusement en tant que politique économique: c'est de cette manière que l'intégration croissante de la Communauté européenne s'est accompagnée d'une volonté de régionalisation correspondant à ce type d'objectif²⁹.

Conclusion

La théorie classique des échanges internationaux s'avère insuffisante pour comprendre la réalité actuelle. Même dans le cadre de ses hypothèses, les agents territorialisés, l'État en particulier, sont susceptibles de faire échec aux velléités d'optimisation du système productif international. Mais il y a plus: si la montée du libéralisme pouvait légitimement se nourrir de l'extension de la société marchande au XIX^e siècle, désormais ce sont les limites de cette évolution qui entrent au centre de la controverse. Il ne s'agit plus de répartir de façon optimale une activité économique déjà existante; maintenant il convient de tirer profit des structures territorialisées, de l'environnement nourricier d'entreprises et, surtout, d'activités nouvelles. Dans cette perspective, la problématique du libre-échangeisme apparaît d'emblée désuète: si, en dernière analyse, les systèmes territoriaux sont à la base de la performance économique d'un pays, c'est leur gestion qui devrait faire l'objet de politique économique et d'accords internationaux.

La concomitance des objectifs régionaux et internationaux, à première vue contradictoires, qui transparait dans certaines politiques gouvernementales actuelles, laisse toutefois supposer qu'une toute autre

dynamique préside au débat présent. Voilà cette hypothèse extrême: par le biais du libre-échange, les États-Nations tenteraient de créer une barrière *externe* à la croissance de l'État-providence. La guerre économique mondiale deviendrait alors, comme beaucoup d'autres guerres, le prétexte d'un réajustement de leur politique économique intérieure. C'est peut être dans cette recherche d'*objectivation* que peut se résoudre la contradiction apparente entre les politiques économiques internationales et régionales dont font preuve les gouvernements actuels.

NOTES

1 Remarquons que "région" ne renvoie pas ici nécessairement aux cinq régions économiques canadiennes (Maritimes, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique) qui sont le cadre de la réflexion régionale de la Commission Macdonald.

2 Elle estime à plusieurs reprises que la présence de l'État est excessive et que son action devrait se plier à l'arbitrage du marché, sans toutefois tracer une limite précise à l'intervention étatique ni aux champs que sa politique économique devrait englober. Par ailleurs, le rapport de la Commission Macdonald signale à diverses reprises la difficulté d'estimer de façon certaine les effets d'un accord sur le libre-échange aussi bien au niveau régional (vol. I, p. 363) qu'au niveau sectoriel (vol. I, p. 376), aussi bien en ce qui concerne les coûts et bénéfices des adaptations économiques qui pourraient en découler (vol. I, pp. 365-366) qu'en ce qui concerne les transformations politiques que cet accord pourrait entraîner (vol. I, p. 386). Cela n'empêche pas la Commission de retenir certaines hypothèses comme plus probables et de se prononcer sur la base de raisonnements parfois assez lapidaires. Les recherches dans ce domaine ne livrent pas des résultats suffisamment probants pour que l'on puisse se prononcer avec un degré raisonnable de certitude. Ainsi, R.A. Shearer mentionne que bon nombre d'études réalisées au Canada sont "sérieusement limitées par les hypothèses rigides de la méthode d'analyse" (p.390). Toujours selon ce même auteur, les résultats de recherche se périment relativement rapidement par "entre-temps, des changements de politique commerciale importants ont eu lieu, notamment de sérieuses réductions des taux tarifaires, à la suite des négociations du Tokyo Round du GATT, et une intensification considérable de certaines barrières quantitatives" (p. 388). (SHEARER, Ronald A., "Le régionalisme et la politique en matière de commerce international", dans Le libre-échange canado-américain, volume 11 des "Études" de la Commission Macdonald, Ottawa, 1985).

3 C'est le célèbre théorème de Heckscher-Ohlin-Samuelson. Voir HECKSCHER, E., "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", Economisk Tidskrift, vol. 21, 1919, p.497-512; OHLIN, Berthil, Interregional and International Trade, Harvard University Press, 1933; SAMUELSON, Paul A., "The Gains from International Trade", Canadian Journal of Economics and Political Science, mai 1939. Les critiques de la théorie des avantages comparatifs sont nombreuses et partent de points de vue différents. Voir entre autres EMMANUEL, Arghiri, L'échange inégal,

Paris, Maspero, 1978 et, du même auteur, Technologie appropriée ou technologie sous-développée?, Paris, PUF, 1982. Pour une recension des critiques libérales, on peut consulter HARRIS, Richard G., Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985.

4 Les positions "radicales" des néoclassiques sont exposées ou critiquées dans de nombreux travaux consacrés au développement régional et à l'économie spatiale. Différents points de vue qui s'opposent à la théorie de l'"ajustement automatique" sont exposés dans RICHARDSON, Harry W., Regional Growth Theory, London, Macmillan, 1973; AYDALOT, Philippe, Dynamique spatiale et développement inégal, Paris, Economica, 1980. Pour une analyse néo-classique type de politique régionale au Canada on peut consulter COURCHESNE, Thomas J., "Le redressement régional, le système de transfert et le fédéralisme canadien", dans l'ouvrage dirigé par SAVOIE, Donald J. et RAYNAULD, André Essais sur le développement régional, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.

5 Ou plutôt que la stratégie territorialisée n'est pas incompatible avec la poursuite de l'optimum économique. La forme de territorialité que nous postulons ici est sans doute minimale. Cependant, même dans ce cadre fort étiqué, il est possible d'envisager que l'État adopte "légitimement" une attitude différente. Dans certaines circonstances, l'État peut se fixer comme objectif de maximiser le taux de croissance plutôt que de souscrire à l'invitation d'accroître, hic et nunc, le volume de son produit. Or, comme cela est indiqué par l'analyse néo-ricardienne, les deux attitudes ne sont pas forcément équivalentes, lorsque le jeu des avantages comparatifs lui assigne une spécialisation non fondamentale (voir SRAFFA, P., Production des marchandises par des marchandises, Paris, Dunod, 1970).

6 L'avènement de l'économie politique moderne est coextensif avec la reconnaissance du caractère déterritorialisé de l'entreprise capitaliste. Ceci rend, bien entendu, notre définition tautologique: est "territorialisé" tout agent qui ne satisfait pas aux conditions habituelles de comportement d'une "entreprise capitaliste", à savoir de maximiser le rapport entre les revenus et les dépenses nécessaires pour les obtenir. A. Chayanov fut parmi les premiers à postuler la nécessité d'une théorie des systèmes économiques composés d'agents fortement territorialisés. Son analyse de l'économie paysanne démontre que les effets "pervers" qui la dominent sont parfaitement "rationnels" dès que l'on réintègre dans l'analyse les relations sociales constitutives des unités de production. Voir CHAYANOV, Alexandre V., Theory of non Capitalist Economic Systems.

7 Le problème étant celui de connaître la distribution d'équilibre entre les secteurs productifs dans le régime de concurrence parfaite, sa solution ne permet pas de déterminer la répartition spatiale des activités économiques. Il faut donc compléter le modèle soit en supposant l'immobilité de certains facteurs de production (on revient alors partiellement aux conditions des "avantages comparatifs"), soit en admettant les imperfections "spatiales" de la concurrence. On peut certes répondre alors à quelques questions touchant à la localisation des activités productives. Il n'en demeure pas moins vrai

qu'aucune raison n'empêche que la stratégie territorialisée de l'État ne vienne modifier constamment les règles du jeu.

8 Le social inclut ici l'économique. La division du travail peut, à cet égard, être envisagée comme faisant partie du processus d'externalisation.

9 Dans la pure logique libérale, tout élément externalisé devrait être pris en charge par un agent privé et faire l'objet d'une gestion marchande. Pour une recension des positions des penseurs du libéralisme, voir ROSANVALLON, Pierre, La crise de l'État-providence, Paris, Seuil, 1981.

10 La position résolument optimiste de la Commission Macdonald l'amène à avancer que le point de vue selon lequel le système protectionniste est surtout bénéfique pour les régions industrielles est un phénomène qui relève surtout de l'ordre des perceptions. Sans nier cependant tout fondement à ces perceptions, la Commission croit que le libre-échange est fondamentalement bénéfique à toutes les régions parce que chacune d'entre elles comprend des entreprises capables de soutenir efficacement la concurrence étrangère. C'est donc en raison de ce que contient le territoire régional que l'on peut déterminer si le libre-échange aura un impact favorable ou non. Sans autre argument pour soutenir son optimisme, la Commission affirme que le libre-échange apporterait une "contribution appréciable au développement régional". Rapport de la Commission Macdonald, volume I, pp. 362-364.

11 Voir SHEARER, Ronald A., "La régionalisation et la politique en matière de commerce international", in WHALLEY, John, dir., Le libre-échange canado-américain; TREMBLAY-Rodrigue, Le Québec en crise, Montréal, Presses Select, 1981. La baisse du prix des produits manufacturés, importés par les régions, découlerait de trois sources principales: l'élimination du surprofit dû au tarif; les économies d'échelle résultant de l'élargissement des marchés; l'accroissement des échanges Nord-Sud, conduisant à la diminution des frais de transport "artificiels" entre les régions canadiennes. Sur ce dernier point, voir MELVIN, James R., "La répercussion des tarifs sur les régions", in WHALLEY, John, op. cit..

12 C'est le cas de certains établissements de l'industrie des pâtes et papiers, pour ne citer que cet exemple. La réduction des tarifs a toutefois progressé dans ce secteur à un point tel que nous pouvons supposer que ce problème s'y posera indépendamment de l'issue des négociations d'un traité global de libre-échange Canada-États-Unis. Voir, Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Rimouski, UQAR-GRIDEQ, Hors série, mai 1986, 64 p.. Lors de ce colloque, tenu à l'UQAR sous l'égide du Groupe interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ), les intervenants provenant de secteurs variés, ont bien fait ressortir la diversité des points de vue qui peuvent se manifester selon les secteurs où l'on oeuvre. Le spectre des opinions a varié selon un schéma facilement prévisible: de l'adhésion inconditionnelle (industrie du sciage) à l'opposition farouche (l'UPA) au libre-échange. De façon générale, on peut dire que, quels que soient les régions ou les secteurs, les producteurs axés essentiellement sur le marché intérieur ne voient pas d'un oeil favorable le libre-échange, contrairement à ceux qui vendent beaucoup à l'étranger.

13 À peu près tous les organismes syndicaux qui ont eu l'occasion de se prononcer sur la proposition du libre-échange du gouvernement canadien ont mis en évidence la menace qu'elle ferait peser sur les lois du travail au Canada. Ils ont aussi souligné que de semblables menaces pouvaient surgir dans le domaine des lois sociales, moins "généreuses" aux États-Unis qu'au Canada. Voir CSN, "Supplément Libre-Échange", dans Nouvelles CSN, janvier 1986, p. 7; CEQ, Le libre-échange canado-américain, cahier 2, "Documents complémentaires", mars 1986, pp. 1-15; CTC, Exposé de position sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, juillet 1985, pp. 14-15. La Commission Macdonald reconnaît bien-fondé de ces inquiétudes en affirmant que les politiques ayant pour effet d'augmenter artificiellement les coûts de production (codes, règlements de sécurité, normes de produit, fiscalité) pourront être remises en question et qu'il y aura des pressions pour que le Canada s'aligne sur les États-Unis en ces matières. La Commission ne présente pas ces pressions comme émanant directement des partenaires américains, mais prévoit qu'elles proviendront surtout de l'intérieur même du Canada. (Rapport, vol. I, pp. 396-397). Voir aussi DRACHE, Daniel et CAMERON, Duncan, The Other Macdonald Report, Toronto, James Lorimer, 1985, p. xxx.

14 Voir COURCHESNE, Thomas J., "Interprovincial Migration and Economic Adjustment", Canadian Journal of Economics, 1970, 3, pp. 550-576. Une critique des positions de Courchesne est présentée dans MATTHEWS, Ralph, The Creation of Regional Dependency, Toronto, University of Toronto Press, 1983, chap. 3.

15 Ce qui ne veut pas dire gratuitement. En fait, la plupart des "externalités" sont susceptibles d'une privatisation: le marché foncier est le premier obstacle d'accès aux biens produits par une structure territorialisée. Souvent d'ailleurs ce marché est investi d'un pouvoir de gestion, voire d'allocation optimale des fruits non marchands d'un sous-système économique. Le problème de ce marché est toutefois celui de la rente (une légère modification de ce que nous avons appelé "effet externe" permettrait d'y inclure la théorie classique de la rente). L'allocation des ressources à travers ce mécanisme souffre de nombreuses "imperfections" évidentes. On peut consulter, entre autres, GUIGOU, Jean-Louis et al., Théorie économique et utilisation de l'espace, Paris, Cujas, 1974.

16 Il s'agit de phénomènes étroitement liés au "dysfonctionnement" du marché. Le libéralisme modéré reconnaît dans ce cas le bien-fondé d'une intervention de l'État pour pallier cette imperfection. Dans la même veine, il est licite de confier à l'État la production des biens qui ne saurait être concurrentielle. Ils revêtent ainsi, pour la majorité des agents, l'aspect d'"effets externes".

17 PERRIN, Jean-Claude, Le développement régional, Paris, PUF, 1974.

18 PERRIN, Jean-Claude, "Contribution à une théorie de la planification décentralisée", dans l'ouvrage dirigé par PLANQUE, Bernard, Le développement décentralisé, Paris, LITEC, 1983. L'importance de "structures industrielles" pour le développement régional a déjà été soulignée par ce même auteur dans Le développement régional, op. cit., quoique dans un contexte théorique différent. Beaucoup d'autres auteurs, inspirés par des

considérations théoriques variées, ont mis récemment l'accent sur les aspects différents de ce que nous appelons ici "système territorial", pour analyser les avenues du développement local ou régional. Voir, entre autres, AYDALOT, Philippe, "À la recherche de nouveaux mécanismes spatiaux" dans Crise et espace, Paris, Économica, 1984; STOHR, Walter B. et TAYLOR, D.R.F., Development from Above or Below, Chichester, Wiley, 1981 et WEAVER, Clyde, La théorie du développement et la question régionale: une critique de la planification spatiale de ses détracteurs, Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, Coll.: "Notes de recherche", no 16, 1981. Pour certains auteurs, la dimension territoriale doit être examinée conjointement avec la dimension fonctionnelle soit parce qu'elles s'opposent (voir FRIEDMANN, John et WEAVER, Clyde, Territory and Function: The Evolution of Regional Planning, Berkeley, University of California Press, 1978), soit parce qu'elles se complètent (outre les ouvrages cités de Perrin, voir MATTEACCIOLI, Andrée, Diversité régionale et cohérence nationale, Paris, Économica, 1981 et La politique des régions en déclin, Paris, Centre Économie-Espace-Environnement, Coll.: "Dossiers du Centre", no 27, 1982). En fait, dans l'économie classique ou néo-classique, l'absence de l'espace ne découle guère d'un oubli d'une dimension essentielle et évidente des processus qu'elle étudie. Introduite uniquement sous forme de coût de transport, cette dimension, comme tant d'autres, se réduit à une contrainte physique de l'activité économique en général; à ce titre elle n'a rien de proprement économique. Les déplacements spatiaux font donc partie des métamorphoses physiques accompagnant nécessairement toute dynamique d'ajustement économique: postuler une tendance à la péréquation du taux de profit ou du taux de salaires entraîne ipso facto leur péréquation spatiale.

19 PERRIN, Jean-Claude, Le développement régional, Paris, PUF, 1974.

20 Différents aspects de l'oeuvre de Shumpeter ont été redécouverts récemment. Soulignons en passant sa conception du développement en tant que "destruction créatrice" où est affirmée la supériorité de la concurrence imparfaite pour gérer le changement technique. L'élément le mieux connu toutefois est sans doute le concept de l'entrepreneur qui a été récupéré par le courant néo-libéral dans un sens assez différent de l'original. Pour une application de la concurrence schumpétérienne au problème du libre-échange, voir HARRIS, op. cit., particulièrement chap. 6.

21 Nous faisons allusion aux différentes thèses développées dans les ouvrages cités précédemment.

22 En particulier, le redéploiement industriel qui a résulté de la délocalisation des activités de fabrication et de montage déqualifié et qui a touché partiellement les régions "périphériques" à cause du faible coût de reproduction de la main-d'oeuvre (Voir LIPIETZ, Alain, Capital et son espace, Maspero, Paris, 1977, AYDALOT, Philippe, "La division spatiale du travail", dans l'ouvrage dirigé par PAELINCK, Jean H.P. et SALLEZ, Alain, Espace et localisation, Paris, Économica, 1983) passe de plus en plus par-dessus celles-ci en direction des nouveaux pays industrialisés, dont l'avantage à ce titre est nettement supérieur. Certains arguments de la Commission Macdonald s'insèrent d'ailleurs si bien dans la logique de fonctionnement des compagnies multinationales, que d'aucuns ont mis en doute l'impartialité de la

Commission. Ainsi, DRACHE, Daniel et CAMERON, Duncan, dans leur ouvrage The Other Macdonald Report (Toronto, Lorimer, 1985, 225 p.), affirment qu'au monde des affaires, et particulièrement les grandes entreprises, a très bien su faire entendre sa voix auprès de la Commission qui a largement reflété son point de vue dans ses recommandations.

23 Ce qui ne veut pas dire que les efforts orientés vers les "pôles de développement" seront affaiblis au profit des régions périphériques. Ces mesures viseront toutefois plus la consolidation de la structure d'accueil des régions centrales pour des activités "sophistiquées", qu'une éventuelle diffusion de leur croissance.

24 C'est le cas, en particulier pour FRIEDMANN, John, "Auto-développement ou auto-dépendance", dans l'ouvrage dirigé par BOISVERT, Michel et HAMEL, Pierre, Redéploiement industriel et planification régionale, Montréal, Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, 1985, pp. 289-300.

25 STOHR, Walter B., "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional? Vers un nouveau paradigme de développement régional", dans l'ouvrage sous la direction de AYDALOT, Philippe, Crise et espace Paris, Economica, 1984, pp. 183-206; AYDALOT, Philippe, "À la recherche de nouveaux dynamismes spatiaux", *Ibid.*, pp. 38-59.

26 PERRIN, Jean-Claude, "Contribution à une théorie de la planification décentralisée", dans l'ouvrage sous la direction de PLANQUE, Bernard, Le développement décentralisé: dynamique spatiale de l'économie et planification régionale, Paris, LITEC, 1983, pp. 157-177.

27 CHEVALIER, Bernard, Méthodes et modalités d'élaboration d'une planification micro-régionale, 2 tomes, Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, 1984.

28 Dans le cas de la céramique dans la micro-région d'Apt, la collaboration des agents du milieu a permis la mise en place d'actions et de services collectifs (centre de traitement de la terre, manufacture communale, atelier collectif de formation et de recherche) qui ont permis une certaine relance d'une production traditionnelle à la région, mais qui avait sérieusement décliné à cause d'une restructuration du marché au plan international. Voir CHEVALIER, Bernard, *op. cit.*.

29 Voir entre autres UHRICH, René, Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe, Paris, Economica, 1983, 196 p..

II

Le libre-échange: encore une fois !

ÉVOLUTION HISTORIQUE DES RELATIONS D'ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS: UNE ANALYSE THÉMATIQUE

Alfred Dubuc
Département d'Histoire
Université du Québec à Montréal

Le Canada et les États sont les deux plus importants partenaires commerciaux du monde. Le commerce export-import total entre les deux pays représentait 170 milliards de \$ canadiens en 1985: \$95 milliards de produits canadiens vendus aux États-Unis, \$74 milliards de produits américains vendus au Canada¹. Nul autre pays que le Canada n'entretient de relations commerciales aussi considérables avec les États-Unis. Cette situation n'existe pas d'aujourd'hui et depuis plus de 150 ans les gouvernements des deux pays ont voulu réglementer ces échanges par des mesures de politique commerciale de toutes natures, les unes destinées à les favoriser, les autres, à les restreindre². Quoique l'Angleterre, malgré sa politique de libération de certaines de ses colonies, se soit réservée jusqu'en 1923 la prérogative de signer elle-même les traités impliquant sa colonie du Canada³, elle avait cependant, dès 1846, quand elle adoptait sa fameuse politique de libre-échange, autorisé quelques colonies, dont le Canada, à mener leur propre politique tarifaire⁴, ce que le gouvernement de la Province unie du Canada s'était empressé de faire dès 1847 par une première loi définissant sa politique tarifaire et fixant tout l'éventail des taux spécifiques et des taux ad valorem applicables aux produits d'importation⁵.

Dès 1854, Lord Elgin, Gouverneur général du Canada, au nom de l'Angleterre et pour toutes les colonies britanniques de l'est de l'Amérique du

Nord, y compris Terre-Neuve, signait un premier traité de réciprocité commerciale avec les États-Unis.

Quelques autres traités suivirent par la suite, peu nombreux, signés par le Canada lui-même depuis les années vingt. En 1910, on procéda par une entente, plutôt que par traité, pour éviter à la fois l'intervention de l'Angleterre et l'obligation de se soumettre à la majorité des deux tiers du Sénat des États-Unis; c'est encore pour se soustraire à cette dernière exigence que les négociations d'aujourd'hui portent sur une "entente" de libre-échange.

Les traités ou les ententes de commerce entre deux ou plusieurs pays sont des événements peu fréquents dans le déroulement de la politique commerciale de ces pays et leur importance relative est faible dans l'histoire mondiale du commerce précédant l'Accord général sur le commerce et les tarifs (GATT) de 1947. Ces traités représentent des efforts de concertation entre les politiques des différents pays; ceux-ci ont commencé par mener des actions par eux-mêmes avant d'envisager de se concerter avec les autres; les notions de réciprocité des traitements et de libéralisation des échanges ne se sont développés que peu à peu. Le libre-échange a toujours constitué une dérogation à partir des politiques tarifaires établies et les exemples, peu fréquents, n'ont jamais duré très longtemps; un seul pays - la Grande-Bretagne - l'a appliquée intégralement et pour une durée relativement courte. Les traités de commerce sont donc des événements ponctuels, peu fréquents qui ne révèlent qu'une partie des politiques commerciales. On ne peut donc faire l'histoire des échanges d'un pays ou des deux pays entre eux sans tenir compte de l'ensemble de l'horizon aux limites duquel s'étale l'ensemble des politiques extérieures définissant la nature et l'intensité des échanges désirés. Sans doute, cette procédure pourra-t-elle permettre d'éviter l'application de certaines contraintes que le GATT impose aux traités bilatéraux jugés dérogatoires aux grands principes de multilatéralité et de réciprocité générale, mais tolérés par exception moyennant le respect de certaines conditions.

1- Introduction

En-deçà des traités, la réalité des liens entre pays existe d'abord dans les échanges eux-mêmes, indépendamment des interventions gouvernementales. Celles-ci répondent à un ensemble de politiques économiques dont la politique commerciale ne forme qu'une partie. Les tarifs eux-mêmes ne relèvent pas uniquement des préoccupations commerciales ou industrielles: pendant longtemps et jusqu'à récemment, ils dépendirent de la politique fiscale, fournissant la part la plus importante des recettes publiques. La politique du commerce extérieur repose sur des théories économiques opposées: le libre-échangisme et le protectionnisme; elle s'exprime d'abord par des lois et des pratiques unilatérales, avant d'inspirer l'établissement de conditions formelles par des traités bi-latéraux ou multilatéraux. Par contre, certains traités dits de libre-échange ne procurent pas nécessairement un optimum supérieur de libéralisation à l'échelle mondiale. Avant

d'entreprendre l'étude de l'histoire des échanges entre le Canada et les États-Unis, il est opportun de réfléchir à ces divers aspects des politiques du commerce international.

1.1- Avant tout, la réalité des échanges

Avant tout traité ou entente, avant toute législation ou réglementation, les échanges eux-mêmes, leur volume, leur direction, la nature des produits échangés peuvent créer des liens entre pays qui ne relèvent pas des interventions gouvernementales. Selon que la structure économique d'un pays est davantage ouverte, c'est-à-dire qu'une partie plus importante de son produit national est exportée, sa liaison au monde extérieur est plus étroite; son économie est plus sensible au développement du commerce mondial et aux fluctuations de la conjoncture économique internationale; il en va ainsi du Canada dont le volume des exportations représentaient, en 1984, 31,35% du P.N.B.. Lorsqu'un pays ne peut diversifier ses marchés et qu'il trouve dans un seul autre pays une proportion considérable des débouchés de ses exportations et la source première de ses importations de produits, de services et de capitaux, sa relation avec cet autre pays est une relation obligée, inscrite dans une réalité structurelle que les législations, les réglementations et les traités écrits ne peuvent (ou ne veulent) le plus souvent qu'effleurer; en 1985, 79% des exportations canadiennes allaient aux États-Unis et 72% de nos importations provenaient du même pays; en revanche, le Canada représentait le débouché de 1/4 des exportations des États-Unis et la source de près de 1/5 des importations américaines. Il en va de même des mouvements de capitaux, particulièrement lorsque l'investissement s'effectue sous forme directe, par l'acquisition de la propriété et du contrôle des entreprises; en 1984, 76% de l'investissement direct étranger au Canada provenait des États-Unis et 72% de l'investissement direct étranger des Canadiens allait aux États-Unis. Cette concentration peut exercer un effet de domination lorsqu'elle atteint une proportion trop considérable dans un secteur aussi stratégique que l'industrie manufacturière; Wolf a donné quatre mesures de la domination étrangère - et particulièrement américaine - sur l'industrie manufacturière canadienne, en 1983:

**Part étrangère - américaine et non américaine -
dans l'industrie manufacturière canadienne,
quatre variables, 1983, en pourcentage**

	Part des États-Unis	Part non- américaine	Part totale des étrangers
Actif	31,58	12,94	44,54
Propriété	41,35	13,48	54,83
Ventes	40,40	9,92	50,32
Profits	58,69	6,54	65,23

Source: Wolf (1986).

Et lorsque les capitaux extérieurs à long terme sont investis directement dans des filiales de maisons-mères étrangères, une part importante du commerce d'importation et d'exportation de ce pays échappe à l'optimum national (et même international) que peut poursuivre la politique commerciale de ce pays. En 1986, 1,250 firmes américaines avaient des filiales au Canada et 105 entreprises canadiennes en avaient aux États-Unis; l'ensemble de ces filiales était responsable des deux tiers des échanges entre les deux pays; "la plupart du temps les échanges se font entre les filiales ou les divisions d'une même société transnationale"⁶.

Toute étude sur l'aspect légal des relations commerciales doit donner sa juste proportion à ce qui échappe à cet aspect et regarder celui-ci dans sa relativité. La densité des échanges entre des pays crée des liens économiques que les interventions gouvernementales ne sauraient affecter. Ces interventions, toutefois, peuvent être nombreuses et variées; il n'y a pas que du tarif dont il faille tenir compte, mais de l'ensemble des politiques commerciales.

1.2- Un éventail de politiques commerciales

Les politiques du commerce extérieur d'un pays s'expriment dans une batterie de mesures dont les tarifs à l'importation ne forment qu'une partie; il y a le tarif à l'exportation et l'ensemble des mesures, aux effets discriminatoires, dites de protection non-tarifaires. Dans la poursuite d'une politique d'industrialisation et d'emploi, un pays peut imposer un tarif à l'exportation d'un produit brut pour encourager sa transformation dans le pays, avant exportation; ainsi, par exemple, depuis l'époque de l'Union, le Canada, au moment de l'abrogation du traité de réciprocité commerciale avec

les États-Unis, en 1866, avait imposé un tarif à l'exportation sur le bois de sciage vendu à l'étranger à l'état brut; il avait doublé le taux du tarif en 1889, s'attirant des mesures de représailles de la part des Américains en 1890. Les mesures de protection non-tarifaires sont multiples et de diverse nature: les subventions aux producteurs, les normes de transformation des matières brutes avant exportation, des mesures fiscales discriminantes, l'aide à l'exportation, la fixation du taux de change de la monnaie, etc.: voilà toutes dispositions poursuivant des objectifs premiers de développement, mais exerçant un effet sur les échanges extérieurs sans traduction dans un tarif.

Dans une fédération comme le Canada où la constitution attribue aux provinces une compétence absolue dans des domaines de juridiction exclusive, les politiques et les lois dans ces domaines peuvent parfois affecter le commerce avec les autres pays; ainsi, par exemple, à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, dans les luttes qui opposèrent, de part et d'autre de la frontière séparant le Canada des États-Unis, les producteurs de bois-d'oeuvre et de bois de pâte, ceux de pâte de bois ou de papier et les grands éditeurs de journaux, les politiques discriminatoires des provinces du Canada secondèrent les mesures du gouvernement fédéral et, même parfois, se substituèrent à elles: ainsi les taux discriminatoires de location des forêts selon que le produit était plus ou moins transformé avant exportation (la Province-Unie du Canada en 1851, le Québec en 1894 et en 1900) ou d'interdiction d'exporter des bois non transformés coupés dans la forêt publique (Ontario en 1898, Québec en 1910, Nouveau-Brunswick en 1913)⁷. À l'évidence, il n'y a pas que le tarif qui, dans les politiques commerciales, exerce un effet protectionniste. Encore faut-il se garder de considérer tout tarif comme protectionniste.

1.3- Des tarifs qui ne poursuivent pas d'objectifs protecteurs

En effet, un tarif peut poursuivre d'autres objectifs que la protection de l'industrie nationale; ce peut être celui du soutien des revenus d'un groupe de producteurs, comme les agriculteurs, par exemple, ou encore celui du redressement d'une balance des comptes déficitaire; réciproquement, un abaissement du tarif peut poursuivre l'objectif de freiner un mouvement d'inflation et d'élever le pouvoir d'achat des consommateurs. En ce qui concerne l'histoire des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis avant la Deuxième Guerre Mondiale (ou l'analyse des politiques tarifaires de certains pays en voie de développement d'aujourd'hui), il faut reconnaître que l'objectif de revenus du trésor public devança parfois celui de la protection de l'industrie. Jusqu'à la Première Guerre Mondiale, en effet, les gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada tiraient de la douane une partie fort importante de leurs recettes budgétaires. En 1913, le seizième amendement de la constitution des États-Unis autorisa le gouvernement de Washington à percevoir l'impôt sur le revenu; ce qui permit à l'administration démocrate du président Wilson, récemment élu, de faire voter une nouvelle structure des tarifs, à un niveau sensiblement plus bas, le

tarif Underwood-Simons⁸. Au Canada, les circonstances de la Grande Guerre convainquirent le gouvernement fédéral d'imposer pour la première fois les profits en 1916 et les revenus en 1917⁹, mais les recettes de ces impôts ne furent pas suffisantes pour abaisser les taux du tarif douanier.

La distinction entre tarif-revenu et tarif protecteur est indispensable; certaines analyses récentes d'économistes et de politologues ne la font pas et proposent de mesurer le degré de la protection, parmi d'autres mesures, par le niveau des recettes de la douane¹⁰. Cette méthode pêche par un défaut de logique, car, à la limite, le taux le plus efficace de protection est celui qui arrête totalement l'importation et ne procure aucune recette de douane; ainsi, par exemple, lorsque le ministre des finances, Galt, dans son fameux tarif de 1859, imposa un taux de 100% sur les alcools de grains¹¹, il n'espérait certainement pas trouver là le pactole - et les distillateurs canadiens ne le lui souhaitaient pas!

Lorsque l'Angleterre avait aboli, durant les années 1840, l'ensemble des mesures qui définissaient l'ancien mercantilisme et avait adopté la nouvelle politique du libre-échange, elle avait quand même conservé, pour fins de revenu du Trésor public, un tarif à l'importation de produits de consommation courante, comme le sucre, le thé, le café, les vins, le raisin de Corinthe et les épices.

La distinction est importante pour l'analyse, car elle fait comprendre les diverses techniques de taxation: le tarif-revenu ne vise pas les mêmes produits que le tarif protecteur; le premier ne souhaite pas le ralentissement des importations, le second poursuit précisément cet objectif. Le tarif revenu visera par préférence des biens à demande inélastique et son efficacité tiendra à l'absence de substitut; à la rigueur, il pourra même avoir un effet "pervers" en faisant hausser le prix du produit à un niveau tellement élevé qu'il rend hautement profitable la production intérieure d'un produit substitut et favorise le transfert de la demande; le tarif-revenu sera ainsi devenu le tarif protecteur de la production d'un autre produit; la demande du produit taxé chutera et les recettes publiques avec elle. C'est ce que le Gouverneur du Bas-Canada, Lord Aylmer, se faisait expliquer par le Board of Trade de Montréal, en 1835, après qu'il eût demandé qu'on lui expliquât pourquoi les recettes de son Trésor public n'avaient cessé de se contracter depuis trois ou quatre ans:

Les droits actuels sur le rhum opèrent comme un droit protecteur en faveur de l'alcool fabriqué au Canada.

Cette cause, dans la mesure où elle affecte la consommation du rhum, doit en restreindre l'importation et, bien sûr, réduire le revenu de cette source.¹²

En contrepartie, la distinction permet de déceler comment un tarif protecteur peut se transformer en un tarif-revenu si les entreprises du secteur protégé négligent de hausser leur production - le plus souvent par pratiques monopolistiques - se contentant d'amasser la rente que leur procurent les prix artificiellement élevés, pendant que l'État recueille le produit illégitime d'une douane inflationnaire; ce qu'il peut parfois se permettre de faire pendant un certain temps: le gouvernement du Canada mit 60 ans à s'apercevoir que l'industrie textile avait profité du tarif supposément protecteur pour développer des pratiques monopolistiques et accumuler une rente considérable au détriment des consommateurs; il avait lui-même profité largement de ces pratiques¹³. Toutefois, le gouvernement peut intervenir pour contrer ces pratiques monopolistiques en menaçant de retirer la protection accordée; ainsi, en 1897, la loi de la douane, par son article 15, prévoyait l'abaissement ou la suppression du tarif frappant tout produit faisant l'objet d'ententes de fixation de prix ou d'autres pratiques monopolistiques de la part de producteurs canadiens (l'article sera appliqué en 1902 pour réduire le tarif touchant l'importation de certaines catégories de papier¹⁴); par contre, la loi de 1931 ajoutait, à l'article 15, l'article 17 qui permettait, advenant des pratiques monopolistiques dans un secteur protégé, d'imposer une taxe sur le produit du montant de la douane; c'était là un gouvernement qui voulait profiter doublement d'un tarif protecteur transformé en tarif revenu!¹⁵

Il est utile de connaître l'importance relative que pouvait représenter la recette des douanes dans l'ensemble des recettes budgétaires des gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. J'ai préparé un tableau qui illustre, pour chacun des deux pays, le mouvement de ce rapport de proportionnalité; celui-ci demeura élevé aux États-Unis jusqu'en 1913 (45%) et au Canada jusqu'à la fin des années vingt (39%); à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, il était inférieur à 1% aux États-Unis, mais il a subi une très faible remontée depuis; cependant, en chiffres absolus, la recette des douanes aux États-Unis dépassait \$9 milliards (U.S.) en 1984; au Canada, le pourcentage se maintient autour de 6% depuis la fin des années soixante; pour l'année financière 1984-85 la recette de la douane s'élevait à \$3.8 milliards (Can.). (Voir le tableau II). Si une entente de véritable libre-échange entre nos deux pays devait effacer toutes douanes, la disparition de cette source de recette augmenterait de ces sommes les déficits budgétaires des deux administrations fédérales. Cela aurait représenté, en 1984, 4,86% du déficit du gouvernement fédéral des États-Unis, 13,5% de celui du gouvernement fédéral du Canada. Peut-être que l'accusation de protectionnisme adressée au Canada mériterait d'être réexaminée à la lumière de ces circonstances.

À l'évidence, la distinction entre tarif-revenu et tarif protecteur est obligatoire pour une différenciation rigoureuse entre les objectifs fiscaux et les objectifs de développement que poursuivent les gouvernements: un seul des deux est protecteur.

Tableau II

Recettes des douanes en % des recettes budgétaires totales,
Canada-États-Unis, les deux gouvernements fédéraux,
moyennes triennales, périodes choisies

	CANADA	ÉTATS-UNIS
1867-1869	59,1	41,1
1898-1900	53,7	39,6
1911-1913	64,5	44,8
1915-1917	56,6	25,5
1928-1930	39,0	14,9
1937-1939	17,5	7,5
1945-1947	7,4	0,9
1959-1961	8,5	1,1
1968-1970	5,9	1,3
1973-1975	6,4	1,3
1982/83-1984/85	5,8	1,4

Sources:

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970, 1975, v. 2, séries Y 343-344.

Statistical Abstract of the U.S., 1976 et 1985.

Lecay, F.H., dir., Statistiques historiques du Canada, 2e édit., Ottawa, Statistique Canada, 1983, séries H-9 et H-18.

Statistique Canada.

Certaines politiques dont la nature n'est pas commerciale peuvent avoir des effets sur les échanges extérieurs d'un pays; en contraste, tout tarif n'est pas nécessairement protecteur, le tarif-revenu en est le plus bel exemple.

C'est par les objectifs qu'elle poursuit qu'une politique définit sa nature; la théorie économique se veut l'expression rigoureuse de ces objectifs.

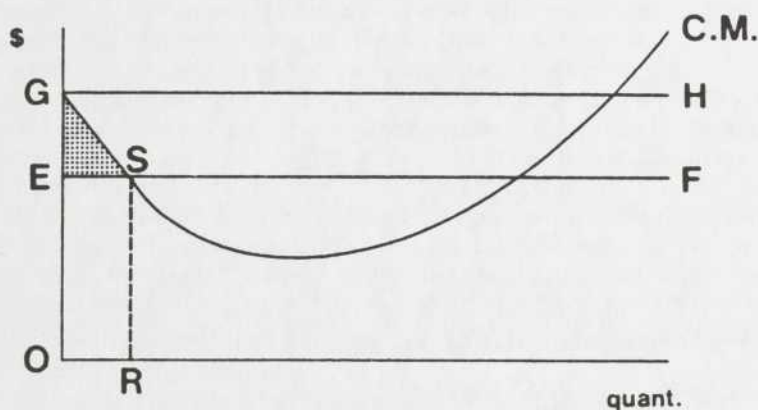
1.4- Des théories comme fondements rationnels des politiques

Il était "naturel" que la théorie du libre-échange naquît en Angleterre, le pays le premier à s'industrialiser, le premier à connaître les difficultés de débouchés pour sa production industrielle, d'approvisionnement en matières premières et en aliments, de chômage et de surpopulation, d'excédent d'épargne nationale en même temps que des rendements décroissants; nulle surprise à constater que les économistes de ce pays aient élaboré une théorie du développement national démontrant l'utilité de donner aux échanges internationaux la liberté la plus grande. La théorie se répandit rapidement à la faveur d'une ambiguïté dans la compréhension de ses fondements; le libre-échangisme reposait, en effet, sur la théorie des avantages comparatifs: pour les économistes qui l'avaient élaborée, la théorie s'appliquait à des pays également développés, échangeant des produits manufacturés; pour les hommes d'affaires britanniques la théorie glorifiait l'échange des produits manufacturés contre les matières premières et les aliments¹⁶.

On n'a pas à se surprendre davantage que la théorie du protectionnisme soit apparue dans les pays de deuxième industrialisation, ceux qui ont d'abord rencontré les difficultés qu'opposaient à leurs industriels en herbe la spécialisation dans l'exportation des matières premières et des aliments, les contraintes de fourniture d'équipement et de services techniques attachés aux emprunts auprès de la place financière du pays de première industrialisation, la concurrence des produits manufacturés entrant librement dans le pays, la faiblesse de la demande intérieure, les rendements non proportionnels en vertu desquels les coûts de début de production - les coûts d'enfentement - sont élevés. On ne doit donc pas s'étonner que les économistes de ces pays aient élaboré une théorie du développement national démontrant l'utilité d'élever une barrière de protection présentant le double avantage d'interrompre la concurrence des produits importés et d'élever le prix intérieur au niveau nécessaire pour que les profits rencontrent les coûts particulièrement élevés d'une industrie naissante: telle fut l'origine, aux États-Unis et en Allemagne, de la théorie du protectionnisme, dite théorie de la "infant industry", de l'industrie naissante (je dis "aux États-Unis et en Allemagne" parce que Friedrich List publia Le Système national d'économie politique en Allemagne après un long exil aux États-Unis où il avait tiré, de l'expérience des manufacturiers américains et de la politique protectionniste du gouvernement des États-Unis, les fondements de sa théorie¹⁷. Cette théorie se répandit aussi rapidement que l'autre et à la faveur d'une ambiguïté tout aussi grande: pour les théoriciens, la protection n'avait son utilité sociale que pour le moment de la naissance de l'industrie, c'est-à-dire seulement le temps nécessaire pour rencontrer le coût élevé du faible rendement lié aux débuts de l'investissement dans un secteur nouveau; après l'augmentation de

la production et la hausse des rendements à l'échelle, le tarif devait être abaissé progressivement, en proportion de la baisse des coûts de production.

Un graphique permet d'illustrer (mais non de démontrer) le jeu de la théorie de l'industrie naissante; je pars de l'hypothèse d'une structure concurrentielle du commerce international et j'utilise le graphique de l'équilibre du producteur en concurrence parfaite, comme on le trouve présenté dans tout manuel élémentaire de micro-économie; mais, évidemment je l'adapte à mon propos (je n'illustre pas la courbe du coût marginal qui ne m'est pas utile).



Dessin: Laboratoire de cartographie, UQAM.

Soit le produit X dont on veut instaurer la production dans le pays A.

EF: prix international fixé par la concurrence; c'est la recette moyenne de l'ensemble du secteur industriel producteur du produit X.

CM: courbe du coût moyen de l'ensemble du secteur, réciproque de la courbe des rendements, fonction de l'échelle de production.

OR: quantité minimum de production nécessaire pour assurer la rentabilité; en-deçà de cette quantité, il y a perte, car le coût est supérieur à la recette.

À ce prix EF, aucune production de X n'est possible dans le pays A. En imposant le tarif EG, le gouvernement du pays A élève le prix national à GH et assure aux producteurs éventuels une rentabilité immédiate.

Suivant la théorie, au fur et à mesure que la quantité produite se rapproche de OR et que le coût moyen glisse le long de la pente GS, le tarif doit s'abaisser progressivement jusqu'à disparaître. La quantité OR étant atteinte, l'industrie nationale a atteint un rendement qui lui permet d'affronter la concurrence au prix international.

Toutefois, aux yeux des hommes d'affaires, il n'y a pas toujours raison pour que la rente procurée par l'élévation du prix intérieur vienne à s'abaisser et que la concurrence de l'extérieur dont on est protégé soit introduite par l'abaissement du tarif; il y en aurait même de bonnes pour que l'on tente de se protéger de la concurrence intérieure par des pratiques monopolistiques appropriées; l'une de ces bonnes raisons peut être, par exemple, la protection du revenu des travailleurs; l'élévation du prix intérieur permettrait non seulement des profits accrus, mais aussi une rémunération supérieure du travail et, ultimement, un rehaussement du pouvoir d'achat des travailleurs. Certes, ces hommes d'affaires ne ressentent pas une très forte incitation à exporter et ne considèrent pas l'effet inflationniste sur l'ensemble du système économique de la hausse du prix de leur produit; au Canada, John H. Dales a présenté une analyse articulée des inconvénients du protectionnisme¹⁸.

Dès le XIX^e siècle, ces théories du commerce international se répandirent au Canada, autant dans les milieux scientifiques que dans les cercles d'hommes d'affaires¹⁹. Au XX^e siècle, le principe des avantages comparatifs (ou comparés) reçut de nouveaux développements: plutôt que de s'attacher aux produits échangés eux-mêmes, l'attention fut dirigée sur les facteurs de production, sur les deux principaux d'entre eux, le capital et le travail: la spécialisation serait souhaitable entre pays différemment dotés des deux facteurs, les uns privilégiant les productions à forte intensité de capital, les autres, les productions à forte intensité de travail; c'est ce qu'on a appelé le théorème Heckscher-Ohlin-Samuelson²⁰; selon la théorie, la spécialisation et l'échange entraîneraient l'égalisation des prix des facteurs et l'atteinte d'un optimum supérieur pour chacun des pays concernés. Les conditions d'application du théorème à la réalité concrète se sont révélées tellement

complexes et l'évolution historique du commerce international, tellement éloigné de l'optimum annoncé que plusieurs estiment que le théorème ne peut servir de base à quelque politique commerciale que ce soit. Certains soulignent la bonne fortune dont profiteraient certains pays, comme le Canada, en spécialisant leurs exportations dans les ressources naturelles suivant l'application du principe des avantages comparatifs; ils oublient que, dans leur élaboration théorique, les auteurs qui prennent en considération les ressources naturelles à titre de facteur de production le font en les substituant au facteur capital et non pas au facteur travail; la théorie de la formation du capital (industrialisation) par l'exportation des ressources naturelles (la fameuse théorie canadienne du "staple") ne peut en aucune hypothèse relever du théorème Heckscher-Ohlin-Samuelson, ni du principe des avantages comparatifs.

J'ai caractérisé chacune des théories du libre-échange et du protectionnisme de "théorie du développement national" parce que toutes deux maximisent essentiellement l'intérêt de la nation. Toutefois, l'une est dite ouverte, internationaliste, sinon mondialiste et généreuse; l'autre est dite étroite, nationaliste et mesquine. La première apparaît aux traités de théories du commerce international; la seconde ne mérite même pas la dignité du statut scientifique²¹. La première fait partie du bagage indispensable de la formation de l'économiste; la deuxième est dévolue à l'entendement de l'historien qui cherche à rendre compte que le protectionnisme a largement dominé autant dans le temps que dans le nombre de pays concernés. Peut-être revient-il plus facilement à l'historien de percevoir la distinction entre théorie et idéologie et que la deuxième fournit le dénominateur commun des discours de politique économique.

Les deux théories fixent les deux pôles principaux entre lesquels les politiques commerciales de nos deux pays balancèrent dans le passé; car aucun pays ne mena jamais une politique totalement protectionniste ni une politique totalement libre-échangiste; à certains moments, on élevait le degré de protection; à d'autres, on libéralisait davantage les échanges; certaines lois qui haussaient des tarifs sur des produits et en abaissaient sur d'autres ne pouvaient révéler leur nature qu'aux effets entraînés par quelques années d'application; les négociations de réciprocité ont toujours été des arbitrages entre mesures protectionnistes et mesures d'ouverture dont on pouvait dire de l'ensemble, après pondération, qu'il avait apporté une libéralisation.

Les théories du commerce international fondent les politiques commerciales des pays et le degré plus ou moins libéral ou plus ou moins protecteur qu'ils vont donner au cadre de leurs échanges réciproques. Il ne faut pas croire cependant que seules des ententes bilatérales ou multilatérales encadrent ces échanges.

1.5- Des mesures unilatérales

La politique du commerce extérieur d'un pays est avant tout fixée unilatéralement dans les lois intérieures de ce pays définissant l'ensemble des tarifs douaniers, leur nature, leurs montants et les dérogations qu'on a prévu d'y apporter; ces lois sont changées fréquemment sur recommandation du ministre des finances; elles sont complétées par une réglementation fixant la méthode d'évaluation des produits importés et le mode d'application des tarifs; dans certaines circonstances, il est impérieux de connaître, en outre, le contenu des directives adressées aux douaniers définissant le comportement plus ou moins libéral ou sévère qu'on attend d'eux dans l'imposition de tel ou tel article de la loi, de tel ou tel règlement envers certains produits ou à l'égard de certains pays. La loi du tarif douanier peut tenir compte ou ne pas tenir compte de la politique des autres pays; plusieurs lois canadiennes imposant des tarifs contenaient des clauses d'offre de réciprocité adressée aux pays qui abaisseraient les leurs; en contrepartie, certaines lois contiennent une menace de représaille à l'endroit de pays qui prendraient des mesures protectionnistes jugées préjudiciables; ainsi, par exemple, le Canada avait unilatéralement imposé, en 1866, le tarif à l'exportation du bois de sciage non transformé et avait doublé le taux du tarif en 1889; les États-Unis, de façon tout autant unilatérale, avait décidé, en 1870, d'accepter en franchise l'importation du bois de sciage à l'état brut et, en 1890, avaient exprimé, dans l'article 218 du fameux tarif McKinley, la menace de lever des droits supplémentaires à l'importation du bois brut en provenance d'un pays qui en taxerait l'exportation; le Canada s'empessa, la même année, d'abolir son tarif et les Américains maintinrent leur menace dans leurs lois tarifaires de 1894 et 1897.

Par ailleurs, il faut se garder de considérer comme relevant du principe du multilatéralisme le rapprochement de deux pays ou de quelques pays à l'exclusion d'autres pays.

1.6- Le protectionnisme des rapprochements exclusifs

La théorie du libre-échange porte la noblesse de l'internationalisme; pourtant, la pratique des relations économiques internationales considère comme protectionniste et discriminatoire l'action de deux pays qui, dans un traité bi-latéral, s'accordent des avantages qu'ils refusent aux autres. Lorsque, durant la conférence impériale de 1937, pendant qu'il négociait, d'un côté avec l'Angleterre et les pays du Commonwealth, de l'autre avec les États-Unis, le Canada signa avec l'Allemagne un traité bi-latéral, il fut critiqué par ses partenaires²². Ce n'est que par la clause de la nation la plus favorisée qu'un traité bi-latéral évite la discrimination exclusive et qu'un ensemble de traités bi-latéraux, liant en chaîne plusieurs pays, peut instaurer un régime de libre-échange relatif, comme cela se produisit à la suite du traité de réciprocité commerciale entre la France et l'Angleterre, le traité Cobden-Chavalier, en 1860. Jacob Viner a démontré²³ que la formation d'une zone

de libre-échange ou d'union douanière, tout en favorisant les échanges à l'intérieur de la zone, peut, par les douanes dont s'entoure la zone, réduire la somme globale des échanges internationaux; cela correspond à la poursuite d'un optimum de second rang, de "second best", selon l'expression de J.E. Meade²⁴, par opposition à l'optimum de non-discrimination généralisée. Les négociations actuelles d'une entente de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, même si elles devaient conduire à la création d'une véritable zone de libre-échange, n'échapperaient pas à cette étroitesse; certains craignent même que ces négociations ne poursuivent précisément l'objectif d'un rétrécissement du réseau des négociations multilatérales.

Les échanges commerciaux entre deux pays sont de toutes natures; certains sont réglementés, d'autres ne le sont pas; les interventions gouvernementales relèvent de lois, de règlements, de pratiques administratives qui font partie d'un ensemble de politiques économiques et commerciales; le tarif fait partie de ces mesures, mais il ne s'est pas toujours appliqué exclusivement aux importations et il ne poursuit pas toujours l'objectif de protection; la politique commerciale repose sur un fondement théorique - le protectionnisme ou le libre-échangisme - et s'exprime le plus souvent de façon unilatérale; d'ailleurs, le traité ou l'entente bilatérale de libre-échange présente l'ambiguïté de relever à la fois du libre-échangisme et du protectionnisme; il s'éloigne de l'optimum d'internationalisation des échanges.

La négociation de l'entente de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ravive l'intérêt que l'on porte à l'histoire des échanges entre nos deux pays; cette histoire est complexe et exige que des précisions préliminaires soient définies; c'est ce qu'il m'a semblé indispensable de faire dans cette première partie, avant de proposer une étude de cette histoire.

Celle-ci peut être écrite de plusieurs façons; j'ai cru qu'il serait davantage utile, plutôt que d'en faire une relation chronologique - certainement trop longue et sans doute fastidieuse, de présenter l'analyse thématique d'un ensemble de constantes et de variables qui permettrait une compréhension plus éclairée, par un modelage du relief du passé, autant des grandes lignes de tendance de l'évolution que des circonstances particulières d'autrefois et, par réciproque, de celles d'aujourd'hui.

À cause des ruptures produites durant les années trente et la Deuxième Guerre Mondiale dans les structures du commerce international et dans les politiques économiques des gouvernements, je dois partager cette étude en deux parties, puisque certaines des constantes, certains des paramètres les plus déterminants qui prévalaient jusqu'alors se sont par la suite transformés radicalement. Je m'attarderai davantage dans ce texte aux circonstances précédant les années quarante; j'indiquerai toutefois, à la fin, comment les circonstances nouvelles, survenues depuis la Guerre, ont établi un nouveau "pattern" des relations commerciales entre nos deux pays, comment, tout en

reconnaissant que la réalité de la première période n'est pas totalement révolue et permet de comprendre quelques aspects des négociations d'aujourd'hui, il faut se garder de comparaisons superficielles avec des événements survenus dans un contexte différent - comparaisons reposant souvent sur des similitudes artificielles dont le rappel risque davantage d'obscurcir que d'éclairer la réalité d'aujourd'hui.

2- Une première période: avant les années 1940

Quatre grands thèmes s'imposent à l'examen des politiques commerciales du Canada et des États-Unis jusqu'à la fin des années trente; en premier lieu, la politique de préférence impériale à l'intérieur de l'Empire/Commonwealth britannique; la constance à long terme du protectionnisme américain et du libre-échangeisme canadien; les comportements relativement constants des partis politiques dans chacun des deux pays; finalement, l'évolution, aux États-Unis comme au Canada, des nationalismes comme fondements des politiques commerciales.

2.1- Les préférences britanniques

Autonome en 1847 quant à sa politique tarifaire, le Canada, par ses échanges nombreux avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, devenait partie prenante de ce qu'on appellera "le triangle nord-atlantique"²⁵. Ce triangle se caractérisera, non seulement par l'intensité des échanges réciproques, mais aussi par des traitements de faveur qu'on se consentira, non pas toujours directement à trois, mais le plus souvent par un système en chaîne de relations deux-à-deux. Ainsi le Canada participera aux avantages de l'Empire/Commonwealth par le tarif dit "de la préférence britannique"; de l'autre côté, avec les États-Unis, il entrera dans des traités de réciprocité commerciale. Le système des préférences britanniques avait été supprimé par l'abrogation des lois sur les grains en 1846 et des lois de navigation en 1849; en 1897, le Canada avait offert une préférence tarifaire à la Grande-Bretagne que celle-ci accepta en 1898, mais sans accorder la réciprocité, demeurant fidèle à sa politique de libre-échange; tout juste avait-elle renégocié avec la Belgique et l'Allemagne une clause contenue dans les traités commerciaux qu'elle avait signés avec ces deux pays en vertu de laquelle elle s'était portée garante que ses colonies ne lui accorderaient pas de préférence²⁶. (Contrairement à ce qu'affirment la grande majorité des auteurs, la Grande-Bretagne n'a pas, à cette occasion, dénoncé la clause de la nation la plus favorisée qui a continué à la lier envers la Belgique et l'Allemagne comme envers tous les autres pays avec lesquels elle était liée par traités). Ce n'est qu'en 1919 (après en avoir accepté le principe en 1917) que l'Angleterre adoptera une nouvelle politique impériale par laquelle seront liées, comme deux soeurs jumelles, la politique d'émigration des chômeurs vers les colonies et la politique de préférence tarifaire impériale; en 1932, dans les circonstances de la Grande Crise et de la Conférence impériale du

commerce à Ottawa, l'Angleterre et les pays du Commonwealth se lieront dans un vaste réseau impérial de préférences commerciales réciproques, discriminatoires envers les autres pays²⁷.

On donne plusieurs dates pour fixer le moment de la disparition de ce régime de préférence: 1979 est l'année où le gouvernement conservateur de M. Clark abolit la dernière préférence que le Canada accordait à l'Angleterre²⁸; 1973 est l'année où l'Angleterre entra dans la communauté économique européenne, se pliant à la politique tarifaire de celle-ci qui impliquait la fin de l'entrée en franchise ou par préférence, en Grande-Bretagne, des produits canadiens; jusque là, elle avait offert un débouché important pour le blé des Prairies; 1961 est l'année quand, après quatre ans d'hésitation, l'Angleterre demanda son admission au Marché commun; la France opposa son veto à cette entrée, mais l'Angleterre aura déjà fait connaître au Commonwealth son option pour la Communauté européenne plutôt que pour la Communauté britannique; 1947 est l'année où, à Genève, aux premiers accords du GATT, tous les pays, dont l'Angleterre et le Canada, s'engagèrent à ne plus accorder de privilège tarifaire supplémentaire et à éliminer progressivement les préférences existantes. Durant la Deuxième Guerre Mondiale et l'immédiat après-guerre, l'Angleterre s'était engagée unilatéralement avec les États-Unis à ne plus accorder de préférences à quiconque. Dans une correspondance qui suivit les accords de 1947, le Canada et l'Angleterre s'engagèrent à ne créer de préférence sur aucun nouveau produit et à réduire ou abolir, même, en autant que possible, le système de préférences britanniques. Lorsque le gouvernement conservateur de John Diefenbaker offrit à l'Angleterre, en 1957, l'année du Traité de Rome, de détourner vers elle, par préférence, 15% du commerce extérieur du Canada, l'Angleterre répondit qu'elle ne pouvait procéder de la sorte, mais offrit en contre-partie la formation d'une zone de libre-échange²⁹. Déjà en 1937, à la conférence impériale de Londres, le Canada s'était fait reconnaître le droit de déroger à certaines des préférences impériales et d'accorder des privilèges aux États-Unis sous le principe de la réciprocité; dès l'été de 1937, le Canada et les États-Unis, en entreprenant la révision du traité de réciprocité signé en 1935 pour augmenter les privilèges réciproques qu'ils s'étaient accordés, invitaient l'Angleterre à se joindre aux négociations qui devenaient tri-latérales et conduisaient à la signature, à Washington, le 17 novembre 1938, des deux ententes, l'une entre le Canada et les États-Unis, l'autre entre l'Angleterre et les États-Unis³⁰. Le Canada et l'Angleterre s'étaient entendus pour que prenne fin l'exclusive des préférences britanniques; le Canada commençait déjà, en se rapprochant des États-Unis, à prendre quelque distance du système des préférences britanniques.

Il n'entre pas dans le cadre de cette communication d'analyser les échanges du Canada avec les pays de l'Empire/Commonwealth et les problèmes spécifiques des relations commerciales des pays de la communauté britannique³¹. Il suffit de mentionner l'existence de ce lien

pour comprendre certaines contraintes qui s'imposèrent aux relations commerciales entre le Canada et les États-Unis.

2.2- Une double constante: le Canada libre-échangiste, les États-Unis protectionnistes

Il est une permanence qui traverse toute cette période, mais qui va cesser à la fin des années trente, en ce qui concerne les États-Unis: ceux-ci furent davantage protectionnistes, le Canada, davantage libre-échangiste. En ce qui a trait au Canada, cette proposition peut paraître paradoxale: est-ce que la fameuse Politique Nationale instaurée par les Conservateurs en 1879 et respectée par les Libéraux quand ils prirent le pouvoir en 1896 n'a pas imprimé un caractère protectionniste à la politique canadienne pour la plus longue partie de cette période?³²

Ce que je puis affirmer, c'est que, pour les hommes d'affaires canadiens, malgré des exceptions, la protection tarifaire est le plus souvent apparue comme un deuxième choix, qu'ils acceptaient de bon ou de mauvais gré après avoir estimé que l'autre solution, jugée meilleure, était inaccessible. Ces hommes d'affaires ont presque toujours aspiré à l'accès le plus large du marché américain et ce n'est que devant la fermeture de ce marché qu'ils ont demandé au gouvernement du Canada de leur assurer l'exclusivité du marché canadien. Dans la longue crise économique de 1873 à 1879, ce n'est qu'après le refus du Sénat américain d'entériner un traité de réciprocité négocié, en 1874, entre l'Administration et le gouvernement libéral de Alexander Mackenzie et après que les exportateurs américains eussent inondé de leurs marchandises, par dumping, le marché canadien qu'ils demandèrent la protection tarifaire; le gouvernement conservateur de Macdonald, revenu au pouvoir en 1878, accorda cette protection. Selon l'historien Donald Creighton, les hommes d'affaires canadiens, pour marquer le revirement de leur opinion, autour des années 1874-1876, exprimaient le slogan: "Reciprocity of trade or reciprocity of tariffs"³³; et la fameuse loi du tarif de 1879, celle qui définissait la Politique nationale, contenait l'article 6 qui exprimait une offre permanente de réciprocité à l'endroit des Américains³⁴.

Arrivé au pouvoir en 1896, le gouvernement libéral de Wilfrid Laurier comprit rapidement que les Américains n'acceptaient pas la réciprocité offerte à nouveau et, en avril 1897, en réponse au tarif Dingley que le Congrès venait de promulguer, décida de hausser en conséquence le taux du tarif protecteur; en janvier, Laurier avait écrit à son négociateur à Washington, John Charlton:

... tout en étant fermement d'avis que nos relations avec nos voisins doivent demeurer amicales, je crois en même temps tout aussi fermement que nous allons devoir prendre le tarif américain - s'il est imposé dans un esprit d'hostilité, et en faire le tarif canadien³⁵.

Toutefois, la nouvelle loi retenait la disposition de l'article 6 de la loi de 1879 d'une offre permanente de réciprocité³⁶. L'année suivante, à la Conférence impériale de Londres, Laurier, en quête de nouveaux marchés pour les produits canadiens, accordait à l'Angleterre par préférence un abatement du tarif à l'entrée au Canada de produits britanniques, souhaitant, en vain, que Londres accordât la réciprocité aux produits canadiens entrant en Angleterre.

Durant les années vingt, alors que les Américains élevaient leurs tarifs en 1921, 1922 et 1924, les Canadiens leur offraient la réciprocité en 1921 et en 1923 et abaissaient unilatéralement leurs tarifs en 1923, 1924, 1925, 1926 et 1928. Les événements des années trente sont encore davantage éloquentes: au lendemain du Krash du 24 octobre 1929, le gouvernement des États-Unis avait imposé le fameux tarif Hawley-Smoot qui élevait le taux moyen de protection à 53,2%³⁷, le plus élevé de leur histoire; il fut mis en vigueur au printemps de 1930. Le budget Dunning du gouvernement libéral du Canada, le 1er mai 1930, remania le tarif canadien de façon à accroître la protection de certains produits de fer et d'acier, mais à diminuer celle de plusieurs autres produits; par ailleurs, il introduisit le système des droits de compensation qui constituaient une nouvelle version de l'offre de réciprocité adressée aux Américains. Arrivé au pouvoir aux élections du 28 juillet, le gouvernement conservateur de Robert B. Bennet s'empessa de hausser l'ensemble des tarifs canadiens par mesure de représailles contre le tarif Hawley-Smoot; les taux furent de nouveau augmentés en 1931 et en 1932.

À la Conférence impériale de 1932, dite "Conférence économique d'Ottawa", le gouvernement canadien se tourna carrément vers l'Angleterre et le Commonwealth, accordant et recevant des abattements importants sous l'égide des préférences britanniques. Toutefois, lorsque Roosevelt, ayant pris le pouvoir aux États-Unis en mars 1933 et s'étant fait accorder, par le Reciprocal Trade Agreements Act, le droit de signer des conventions commerciales sans les soumettre à l'aval du Sénat, proposa de libéraliser les échanges entre le Canada et les États-Unis, le même gouvernement conservateur de Robert Bennet répondit positivement et commença de très longues négociations qu'il mena presque à terme avant de perdre le pouvoir en octobre 1935; il suffira de six semaines, au nouveau gouvernement libéral de Mackenzie King, pour arriver, le 11 novembre, à un accord de réciprocité; le traité fut signé le 15 novembre.

Les événements des années trente sont intéressants à plus d'un titre; d'abord, ils se situent dans les cadres de la constante des comportements du Canada et des États-Unis par rapport au libre-échange et au protectionnisme; en contre-partie, les événements particuliers de 1937 et de 1938 constituent un point de rupture dans les comportements des trois pays du triangle atlantique par rapport à la constante respectée jusqu'alors par chacun; trois ans plus tard, en août 1941, Roosevelt et Churchill signaient

la Charte de l'Atlantique qui proclamait non seulement la liberté des mers, mais aussi l'intention des deux grands pays de voir restaurées après la guerre les conditions du commerce libre³⁸; en 1947, à Genève, les trois pays joueront un rôle de premier plan dans la préparation des premiers accords du GATT: déjà, donc, en 1938, s'était ouverte une brèche dans le système des préférences impériales et l'Angleterre et les États-Unis s'entendaient pour reconnaître que l'interruption du commerce international durant les années de la crise avait été considérablement aggravée par l'élévation des barrières tarifaires à travers le monde et que, seul, un nouvel ordre international, fondé sur la libéralisation des échanges, pouvait assurer la reprise des échanges commerciaux.

3- Les partis politiques

L'affirmation que le Canada a été surtout libre-échangiste et que les États-Unis ont été surtout protectionnistes est tellement globale qu'elle peut paraître superficielle et qu'elle mérite un raffinement plus poussé; en effet, c'est au niveau des partis que se définissent le plus souvent les politiques.

Il n'est pas besoin de démontrer l'affirmation qu'aux États-Unis le parti démocrate fut davantage libéral et le parti républicain, davantage protectionniste. Toutes les avances de libéralisation acceptées du Canada ou offertes au Canada l'ont été sous les administrations démocrates, à l'exception de celle du Président Taft, lors de la négociation de l'accord de réciprocité de 1910-1911. Au Canada, ce sont les conservateurs qui furent protectionnistes, les libéraux, davantage libre-échangistes. Nous avons vu, cependant, comment en 1897, les libéraux rehaussèrent la protection tarifaire et, en 1933, les conservateurs acceptèrent de négocier la réciprocité qu'offrait le Président Roosevelt.

Toutefois, la constitution des États-Unis nous impose de pousser un peu plus loin l'analyse. Le mandat du Président est de quatre ans, celui des Représentants de deux ans et celui des Sénateurs de 6 ans; mais un tiers de ces derniers sont soumis à l'élection à chaque deux ans; ce qui explique que durant chacun des deux Congrès de deux ans qui se succèdent durant une présidence, un président peut être, en ce qui concerne l'appartenance au parti, majoritaire dans les deux chambres, majoritaire dans une seule ou, même minoritaire dans les deux. Qui plus est: le fait que chaque État désigne deux sénateurs, quelle que soit sa population, donne un poids considérable aux nombreux États agricoles moins peuplés; comme, en outre, les traités doivent être entérinés par les deux tiers des sénateurs, les intérêts agricoles viennent à avoir un tel poids au Sénat que les lignes de partis n'y sont pas toujours respectées; ce qui explique que, au-delà de la majorité du parti qui domine au Sénat, le protectionnisme des intérêts agricoles y a très souvent prévalu. Cette dernière circonstance a perduré jusqu'à nos jours, indépendamment des nouvelles structures du commerce international. Par ailleurs, le pouvoir exécutif dispose d'une juridiction considérable. Le

Président, en effet, peut appliquer son veto sur toute loi du Congrès; il peut l'exercer de deux façons: d'abord, de façon ordinaire, en l'opposant expressément; il n'est pas facile pour le Congrès de renverser ce veto car il faut les deux tiers des voix dans chacune des deux Chambres pour y arriver; au 4 octobre 1986, sur 1,407 vetos ordinaires exprimés par les Présidents des États-Unis depuis 1789, seulement 99 avaient été renversés³⁹. Le Président peut encore exprimer son veto en négligeant simplement de signer une loi avant l'interruption de la session lorsque celle-ci arrive moins de dix jours après l'adoption de la loi par le Congrès; depuis 1789, les Présidents ont utilisé 1,032 fois cette dernière forme de veto, appelé "pocket veto". Le pouvoir de l'exécutif réside, en outre, dans le fait que, à l'exception du Président et du Vice-Président, aucun des ministres n'est élu; cet exécutif n'est donc pas immédiatement soumis au pouvoir législatif, il n'est redevable à aucune des deux chambres du Congrès; il n'y a pas de responsabilité ministérielle.

Il est indispensable de connaître les circonstances de la constitution des États-Unis si l'on veut voir clair dans ce qui pourrait paraître des incohérences ou des contradictions dans la politique américaine: ce qu'on appelle "l'Administration", dispose d'un pouvoir considérable qui lui permet d'imposer une politique qui n'est pas toujours celle ni de la Chambre des représentants, ni du Sénat, ni même, parfois, du parti auquel appartient le Président. Malgré un contrôle relativement étroit exercé par le Sénat - dont il s'est souvent départi en matière de traité de commerce - l'Administration réussit à maintes reprises à infléchir la politique étrangère des États-Unis et, partant, la politique commerciale extérieure. Aussi faut-il prendre garde d'attacher une importance exclusive au parti auquel appartient le Président et de porter une attention trop distraite aux spécificités des tractations de la Maison Blanche.

Des précautions analogues sont autant nécessaires pour l'analyse de l'orientation des partis canadiens. Le Canada est divisé en régions ayant chacune son intérêt particulier dans la politique commerciale: les Maritimes, pour l'exportation de leurs ressources, et les Prairies, principalement pour l'importation des produits manufacturés nécessaires à la culture, sont deux régions où la revendication libre-échangiste s'exprime le plus fortement. À l'opposé, le Québec et l'Ontario, lieux de l'industrie manufacturière et des sièges sociaux des institutions financières et des entreprises de transport, sont davantage protectionnistes. Wilfrid Laurier avait été fortement impressionné par les représentations que les fermiers des Prairies lui avaient exprimées, lors d'un voyage qu'il avait fait dans l'Ouest, quand, en 1910, il délégua son ministre des finances, W.S. Fielding, ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse -- le détail est d'importance -- auprès de Taft, pour négocier le fameux accord de réciprocité. Il avait sous-estimé la réaction de ses députés de l'Ontario manufacturier; abandonné par 18 d'entre eux, il perdit les élections de 1911⁴⁰. Une crise semblable se produisit en 1924, lorsque, à l'intérieur du Parti progressiste, avec l'appui duquel gouvernaient

les Libéraux minoritaires de Mackenzie King, 14 députés rejetèrent la décision de leur parti d'appuyer la baisse du tarif du budget King, jugée trop faible à leur estime. Décimés aux élections de 1925, les Progressistes ne purent soutenir à nouveau le gouvernement King qui dut démissionner. Mais de retour au pouvoir l'année suivante, le gouvernement libéral de Mackenzie King s'empessa d'abaisser le tarif sur les automobiles - secteur dominé à 77,6% par deux seuls producteurs, filiales d'entreprises américaines, Ford Motor Company of Canada et General Motors of Canada Corporation, jugés responsables de la domination du marché et de la fixation de prix exagérés, principalement par les électeurs des Prairies⁴¹. Lorsque, il y a deux ans, Brian Mulroney annonça son désir de voir le Canada ouvrir des conversations de libre-échange avec les États-Unis, plusieurs observateurs signalèrent que le parti conservateur trouve ses appuis les plus solides dans les Maritimes et les Prairies.

On doit donc, dans l'analyse des politiques des deux pays, tenir compte, de part et d'autre de la frontière, de l'orientation spécifique de chaque parti et, plus loin encore, de l'importance relative de chaque région dans sa représentation aux deux chambres du Congrès des États-Unis et à la Chambre des Communes de la législature du Canada.

4- Les nationalismes

Aux États-Unis comme au Canada, les politiques économiques -- guidant aussi bien les échanges que la production -- maximisent d'abord et avant tout l'intérêt national; le libre-échange et le protectionnisme ne poursuivent jamais qu'un optimum de bien-être national: le premier, par le commerce international; le second, par l'élévation artificielle des prix intérieurs et du profit des producteurs nationaux. Le nationalisme préside donc aux choix politiques; voilà une autre constante.

Dans son message annuel au Congrès, le 2 décembre 1823, le président James Monroe définit les grands paramètres du nationalisme américain qui devaient orienter la politique des États-Unis pour fort longtemps. La doctrine Monroe comportait deux volets: l'un, exprimant les prétentions américaines à étendre l'aire d'influence des États-Unis sur l'ensemble des Amériques; cette direction recevra bientôt une expression idéologique forte, dans la doctrine de la Manifest Destiny, du destin manifeste⁴²; il serait manifeste que les Américains aient reçu pour destin la responsabilité du territoire de l'Amérique du Nord; au nom de cette doctrine, l'annexion du Texas et l'invasion du Nouveau-Mexique et de la Californie devenaient une quasi-croisade, l'achat de l'Alaska des Russes en 1867, une nécessité et l'expansion vers le Pacifique jusqu'à l'achat des Philippines en 1898, une conséquence inéluctable; la main-mise sur Porto-Rico en 1897 et l'acquisition de la zone du canal de Panama en 1903, une extension nécessaire; depuis que l'armée américaine avait commencé d'envahir le territoire du Canada en 1776 et en 1812-14 et que le gouvernement des États-Unis avait obtenu du

gouvernement de la Grande-Bretagne de gruger le territoire du Canada lors de la fixation des frontières du Maine, de l'Orégon et de l'Alaska, l'annexion du Canada était demeurée une hypothèse souhaitable qu'une politique commerciale adéquate pourrait réaliser. Ainsi, certains mouvements américains favorisèrent l'entente de réciprocité de 1910 parce qu'ils y voyaient une étape vers l'annexion du Canada; à l'opposé, en 1891, Blaine, secrétaire d'État dans le cabinet Harrison, avait cru qu'un tarif élevé, en fermant le marché américain aux produits canadiens, forcerait le Canada à demander son annexion aux États-Unis⁴³.

Le deuxième volet de la doctrine Monroe est comme l'envers du premier: l'aire d'influence des États-Unis se réduit aux territoires des Amériques et l'on ne peut leur demander d'intervenir sur d'autres continents, particulièrement l'Europe; c'est la doctrine de "l'isolationnisme", dont se prévaudra le président Wilson au traité de Versailles en 1919 et qui inspirera les politiques étroitement protectionnistes de Washington durant les années vingt et le début des années trente. Certains ont cru voir une évocation de cet isolationnisme dans la fameuse phrase de Roosevelt, de juillet 1933, adressée par la radio aux négociateurs de la conférence monétaire mondiale de Londres, pour expliquer que les États-Unis n'acceptaient pas de lier ensemble, comme le faisaient la France et l'Angleterre, les problèmes monétaires et les problèmes du commerce international:

... une saine politique économique intérieure d'une nation est un facteur plus efficace de son bien-être que le cours de sa monnaie exprimé dans les taux fluctuants des monnaies des autres nations⁴⁴.

Cette déclaration marquait la fin du jeu des mécanismes de l'étalon-or; les États-Unis rejetaient toute responsabilité de la direction et de l'administration de la monnaie et du crédit international. Par la même circonstance, la libéralisation des échanges entre les États-Unis, l'Angleterre et le Canada allait être retardée de cinq ans. D'autres observateurs et historiens ont remarqué que Roosevelt s'inspirait déjà, pour sa politique monétaire, de l'économiste George F. Warren de l'Université Cornell, dont l'analyse était inspirée des théories de Keynes. À la conférence de Londres, Keynes, en entendant le message de Roosevelt, s'était exclamé: "Il a magnifiquement raison". Cette circonstance est importante: elle marque un nouveau tournant, pour les années trente, dans les politiques économiques des nations, annonciateur de ce que sera, dans les décennies qui suivront la Deuxième Guerre Mondiale, l'État kéneysien: un État nationaliste.

Au Canada, le nationalisme a été véhiculé différemment par les deux partis politiques, chacun ayant sa propre définition du pays. Si je prends les titres de deux volumes d'histoire du Canada: Colony to Nation et Lament for a Nation, je m'aperçois à la lecture, que le mot Nation n'a pas la même signification dans les deux titres. Dans Colony to Nation, l'historien libéral Lower (1946) a voulu vanter la marche vers l'autonomie du Canada, son

détachement progressif de l'Empire et son appartenance au continent nord-américain; dans Lament for a Nation, l'historien conservateur George Grant (1965) déplorait que, après l'incapacité du gouvernement conservateur de Diefenbaker d'arrêter le double mouvement de détachement de l'Angleterre et de rapprochement des États-Unis, les Canadiens n'aient plus de nation.

Pour le parti conservateur, la nation canadienne se définit par son appartenance d'abord à l'Empire, puis au Commonwealth britannique⁴⁵; pour le parti libéral, le Canada se définit par son appartenance au continent nord-américain et par son rapprochement des États-Unis. Ces deux définitions différentes servent de fondements aux deux orientations des politiques commerciales adoptées par les deux partis. Traditionnellement, le parti conservateur favorisa le protectionnisme, un certain anti-américanisme et un resserrement des liens avec l'Angleterre et l'Empire/Commonwealth; réciproquement, le parti libéral favorisa l'autonomie croissante dans l'Empire/Commonwealth, le détachement de l'Angleterre, le rapprochement des États-Unis et le libre-échange.

Cette double constante n'alla pas toujours sans contradiction. Lorsqu'il arriva au pouvoir en 1878, après une campagne électorale portant essentiellement sur le projet de Politique Nationale, c'est-à-dire d'application du tarif protecteur dans le but de favoriser l'industrialisation du Canada, le gouvernement conservateur de John A. Macdonald -- l'historien Michael Bliss l'a démontré -- était parfaitement conscient que le tarif allait attirer l'investissement direct des entreprises américaines par l'établissement de filiales. Bliss a aussi démontré que l'on trouvait, parmi les groupes de pression qui se sont opposés à l'accord de réciprocité avec les États-Unis et qui ont provoqué la chute du gouvernement libéral de Laurier en 1911, les filiales canadiennes des entreprises américaines, conscientes que le tarif les protégeait de leurs concurrents américains et qu'il leur assurait l'accès au marché canadien⁴⁶. En 1919, à l'époque du gouvernement d'Union du Premier ministre Borden, dominé par les Conservateurs, l'adoption par l'Angleterre du régime de la préférence et son extension à tout l'empire donnait accès aux filiales canadiennes des entreprises américaines à cet immense marché. Vincent Brosseau a souligné déjà en 1942, comment, à la Conférence d'Ottawa de 1932, le gouvernement conservateur de Bennet ouvrait les marchés de l'Angleterre et du Commonwealth aux filiales canadiennes de compagnies américaines, particulièrement dans les secteurs de l'automobile et du caoutchouc⁴⁷. Le parti libéral lui-même aura parfois été sensible au grand mouvement de nationalisme impérial - accompagné d'anti-américanisme - qui se répandit à la fin du XIXe et au début du XXe siècle: c'est sur lui que Laurier se reposa pour offrir en 1897, un traitement préférentiel à l'entrée des produits provenant de Grande-Bretagne; c'est sur lui que ses 18 députés renégats s'appuyèrent pour faire campagne contre l'accord de réciprocité que Laurier venait de signer avec le Président Taft et permettre au parti conservateur de remporter les élections de 1911⁴⁸.

Il n'en demeure pas moins que, depuis l'époque du premier traité de réciprocité commerciale, quand le premier tarif protecteur fut imposé, en 1859, par un ministre des finances conservateur, A.T. Galt, et depuis le moment où le parti libéral de Alexander Mackenzie, ayant pris le pouvoir en 1874, négociait un nouveau traité de réciprocité commerciale avec les États-Unis, le Parti conservateur du Canada inspira sa politique commerciale protectionniste du nationalisme impérial, tandis que le Parti libéral du Canada inspira la sienne du nationalisme nord-américain. Il est aujourd'hui devenu évident que, à partir de la Deuxième Guerre Mondiale, des changements profonds allaient entraîner les Canadiens à définir leur pays autrement.

3- Depuis la Deuxième Guerre Mondiale: une nouvelle structure des échanges internationaux

J'ai pu caractériser les modes d'échanges commerciaux que pratiquèrent le Canada et les États-Unis jusqu'à la Grande Dépression en les regroupant sous quatre thèmes majeurs: le triangle nord-atlantique et le système des préférences impériales; la constance dans les politiques commerciales prévalant dans chacun des deux pays; les différences de tendances des divers partis politiques des deux pays et les nationalismes particuliers qui inspirèrent ces tendances. Cette thématique était appropriée à l'étude de cette période aujourd'hui révolue.

Car la structure des relations internationales, tant sur le plan politique que sur le plan économique et commercial, s'est complètement transformée durant la Deuxième Guerre Mondiale et l'immédiat Après-Guerre: dans le cadre de cette structure nouvelle, le commerce international allait prendre un essor considérable jusqu'à la fin des années soixante. Depuis le début des années soixante-dix, le capitalisme connaît des difficultés nouvelles et les divers pays industrialisés ont tendance à réagir par des mesures d'un nouveau protectionnisme; aussi faut-il partager cette période en deux temps: des années quarante à la fin des années soixante et du début des années soixante-dix à nos jours.

3.1- Le grand essor du commerce international: des années quarante à la fin des années soixante

Dans les pays industrialisés, les circonstances de la guerre ont permis d'instaurer les structures et les mécanismes de l'État keynésien, un État dont l'appareil devenait responsable des mécanismes macro-économiques d'harmonisation et de stabilisation de l'emploi, des revenus, de la consommation et de l'investissement; cet appareil était intégrateur de toutes les politiques économiques, les politiques commerciales y comprises; cet État était nationaliste, avons-nous déjà entrevu, car les aggrégats que les

gouvernements apprirent à gérer furent définis dans leurs dimensions strictement nationales.

À l'opposé et comme en contradiction, un nouvel internationalisme se répandait rapidement: à Bretton Woods, en 1944, un nouveau système de monnaie et de crédit international était né et des institutions appropriées avaient été créées: le Fonds monétaire international (F.M.I.) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.), celle-ci plus généralement connue sous le nom de Banque mondiale; en 1945, à San Francisco, avait été acceptée la Charte des Nations-Unis et créée l'Organisation des Nations-Unis (O.N.U.); à Genève, en 1947, en parallèle aux discussions sur une Charte du commerce international et sur une Organisation internationale du commerce, un certain nombre de pays industrialisés et quelques pays en voie de développement (P.V.D.) s'entendirent en un Accord général sur les tarifs et le commerce (G.A.T.T.) pour libéraliser leurs échanges suivant les principes de réciprocité générale et de multilatéralité; moyennant, toutefois, la tolérance de nombreuses dérogations; tout en même temps, durant sept mois, ces pays entretenirent entre eux une première grande ronde de négociations d'abaissement des tarifs⁴⁹.

La fin de la Deuxième Guerre Mondiale avait vu s'affronter les deux plus grandes nations du monde, alliées durant la guerre, mais confrontées maintenant dans la poursuite de leurs intérêts respectifs pour le partage du monde. Les dépouilles des deux grands empire coloniaux, l'empire français et l'empire britannique - sans compter l'Europe centrale et la Chine - se trouvèrent parmi les enjeux de ce partage du monde: en 1947, l'Inde atteignait à son indépendance alors qu'était déjà commencée la guerre d'indépendance des pays de l'Indochine: un vaste mouvement de libération des peuples était commencé.

Ces pays, dorénavant, prendraient en main leur propre développement avec l'aide de l'O.N.U.. Non satisfaits des mécanismes du commerce international instaurés par le G.A.T.T. et inspirés par les analyses nouvelles des problèmes du développement élaborées par la Commission économique de l'O.N.U. pour l'Amérique latine (C.E.P.A.L.), ils provoquèrent la convocation, en 1964, de la Conférence des Nations-Unis pour le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.) et lui donnèrent une structure permanente⁵⁰. Là s'exprimèrent des principes nouveaux du commerce international, reposant sur l'analyse de la détérioration des termes de l'échange de pays exportateurs de produits de base et de l'aggravation du déficit de la balance commerciale et de l'insuffisance de devises dans un processus de développement exigeant l'importation considérable de biens d'équipement.

La création de la Communauté économique européenne - l'Europe des Six en 1957, l'Europe des Neufs en 1973, aujourd'hui l'Europe des Douze -

et les regroupements des pays en voie de développement en des zones de libre-échange, d'unions monétaires ou d'unions douanières firent naître des craintes que ne s'exercent des freins à l'internationalisation des échanges à cause des protections dont s'entourait chacun de ces regroupements; c'est par tolérance que la dérogation de l'article XXIV avait été incluse dans le G.A.T.T..

À partir de la Deuxième Guerre Mondiale, le phénomène des firmes multinationales s'est répandu et a transformé radicalement la structure de l'investissement international et, même, de l'échange. Les firmes multinationales ont morcelé leurs lignes de production et spécialisé leurs filiales en conséquence, suivant les avantages particuliers (coûts des facteurs, ressources, avantages commerciaux, fiscaux, politiques, etc.) qu'elles trouvèrent dans l'un ou l'autre des divers pays; en ce qui concerne l'investissement dans les ressources, chacune eut tendance à rechercher dans plusieurs pays les sources d'un même produit de base, s'assurant ainsi d'un approvisionnement continu, quelles que soient les fluctuations dans les coûts, les modifications dans les teneurs des minerais, les circonstances socio-politiques, etc.. On a appelé ce phénomène la Nouvelle division internationale du travail; elle a engendré une telle transformation des échanges qu'une grande part du commerce international relève aujourd'hui des échanges intra-firmes (aux États-Unis, en 1977, 38,9% des importations totales, 36,0% des exportations); ce commerce échappe à la fois aux normes strictement commerciales de fixation des prix et aux politiques fiscales et douanières des pays concernés⁵¹.

Le Canada est impliqué activement dans ce monde nouveau des échanges, né de la Grande Dépression et de la Deuxième Guerre Mondiale. Il s'est doté des mécanismes de l'État keynésien, il a participé activement au G.A.T.T.⁵² et a largement libéralisé ses échanges. Pour des raisons de géopolitique évidente, il a été entraîné dans l'aire d'influence des États-Unis en intégrant même sa défense à la défense conjointe du continent nord-américain et de l'Atlantique-Nord. Il s'est impliqué fortement dans les travaux de l'O.N.U. jusqu'à devenir un facteur important dans le règlement de certains conflits internationaux. Envers la C.N.U.C.E.D., son comportement est demeuré relativement ambigu, son économie participant de certaines caractéristiques des P.V.D. (exportation de produits de base) alors que sa richesse le situe au 7e niveau des pays de l'O.C.D.E.. Avec la fin des préférences britanniques et l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun européen, en 1973, il dut réajuster son commerce d'exportation de produits agricoles et se trouver de nouveaux marchés; l'U.R.S.S. et la Chine lui fournirent ces débouchés nécessaires. De tous les pays industrialisés, le Canada est sans doute le plus touché par les firmes multinationales d'origine américaine; celles-ci exercent un contrôle important sur l'industrie manufacturière. Depuis 1978, le Canada est lui-même devenu un exportateur d'investissement direct étranger et les multinationales canadiennes investissent principalement aux États-Unis. Les échanges à l'intérieur des multinationales de part et d'autre du 49e parallèle

sont intenses: on estime aux 2/3 la part du commerce total entre nos deux pays qui s'effectue par échanges intra-firmes.

À l'évidence, le commerce international a connu, depuis la Deuxième Guerre Mondiale, une structure nouvelle qui différencie totalement ses mécanismes et ses comportements de ceux qui prévalaient antérieurement. Il a connu un essor considérable jusqu'à la fin des années soixante; cependant, depuis le début des années soixante-dix, ce monde nouveau connaît des difficultés.

3.2- De nouvelles formes de protectionnisme: la crise des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt

La récession économique de 1971 révélait un grippage des mécanismes de l'État keynésien: dorénavant, la cocordance du chômage et de l'inflation allait rendre difficile l'application des politiques de stabilisation de l'économie et inspirer des expériences nouvelles, plus ou moins convaincantes, de fixation autoritaire des prix et, surtout, des rémunérations; en même temps, s'essouffait l'expansion industrielle de certains pays capitalistes qui connaissaient une chute des rendements; une concurrence plus vive allait opposer les pays industrialisés entre eux et à l'endroit des P.V.D.. Par contre, des technologies nouvelles hautement productives offraient aux entreprises un nouveau mode de sortie de crise, mais, génératrices de chômage, remettaient aux collectivités et aux gouvernements de nouvelles responsabilités.

En 1972, de façon unilatérale, l'Administration du Président Nixon mettait brusquement un terme au système monétaire international instauré à Bretton Woods, le système des parités fixes des monnaies. L'année suivante, éclatait la première des crises du pétrole; elle révélait le pouvoir dont s'étaient doté les pays producteurs d'un produit de base; mais elle allait créer des remous considérables: déstabilisation des équilibres de coûts de production et des balances commerciales, transformation des structures internationales de l'endettement et du crédit; cette première crise allait être suivie de quelques autres (hausses et chutes des prix) qui allaient bientôt mettre en péril le système des paiements internationaux et, même, certains systèmes bancaires nationaux; en effet, les banques commerciales, pour la première fois, s'aventurèrent dans le crédit international, misant souvent de façon trop optimiste sur la perpétuation du mouvement de hausse des prix du pétrole; on laissa des pays s'endetter au-delà de leur capacité de rembourser, mettant en danger l'équilibre de la balance des comptes de ces pays et la solidité relative du système de crédit international. Les banques commerciales canadiennes jouaient un rôle démesuré dans cette évolution à cause de leurs grandes dimensions relatives: en ce qui concerne le montant des dépôts, les cinq plus grandes banques du Canada faisaient partie, en 1985, du groupe des dix plus grandes banques nord-américaines et de celui des quarante plus grandes banques du monde⁵³; elles s'étaient fortement

impliquées dans le crédit international: de 1972 à 1983, les avoirs extérieurs des banques commerciales du monde s'étaient élevés de 202.5 à 1,753.9 milliards de dollars américains, ceux des banques canadiennes de 16.7 à 127.2; en 1984, les actifs étrangers de l'ensemble des banques canadiennes représentaient 45% de leurs actifs totaux⁵⁴.

Durant ces 15 années, l'économie américaine traversait des difficultés croissantes de chute de la productivité industrielle dans certains secteurs importants et de déficit de la balance commerciale; on prévoit que celui-ci atteindra 170 milliards \$ E.U. en 1986. La ronde de négociations de Tokyo du G.A.T.T. terminée en 1979, n'a pas donné tout ce que la déclaration d'ouverture, en 1973, avait promis; après la conférence ministérielle de 1982, durant laquelle ils avaient été mis en minorité, particulièrement sur la question du libre-échange des services, les Américains annoncèrent, au début de 1983, que, dorénavant, ils chercheraient, en consultation avec des pays proches - le Canada, parmi d'autres - à revoir les règles du commerce international et, même, l'accord du G.A.T.T. de façon à favoriser les ententes par traités bilatéraux⁵⁵. En 1984, le Congrès, par la Trade and Tariff Act, donnait le mandat explicite au Président de négocier des traités de libre-échange avec plusieurs pays, dont le Canada. Quelques mois plus tard, les négociations commençaient: avec Israël, elles aboutissaient rapidement à la signature du traité de 1985; elles se poursuivent avec le Canada. À l'évidence, l'enjeu véritable de ces négociations n'est pas principalement la création de zones de libre-échanges - puisque les négociations, de forme traditionnelle, portent sur une libéralisation des échanges par concessions réciproques - mais la remise en question du principe de multilatéralité qui préside aux négociations du G.A.T.T..

3.3- Les nationalismes

Aux États-Unis, le Parti démocrate n'est plus le défenseur de la politique de libre-échange; il est devenu protectionniste. Au Canada, le Parti conservateur se fait maintenant le défenseur du libre-échangisme; depuis les années cinquante, à l'époque de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, présidée par Walter Gordon, le Parti libéral du Canada, sans devenir pour autant protectionniste, s'est inspiré d'un nouveau nationalisme, davantage défensif, à l'endroit du contrôle de l'économie canadienne par l'investissement direct étranger; depuis le budget discriminatoire de Walter Gordon en 1963 (qu'il dut retirer) et l'incident de la Banque Mercantile (une loi rétroactive), la même année, à travers les rapports Watkins (1968) et Gray (1972), jusqu'à l'expression de la Troisième option (1972), à la formation de l'Agence de tamisage de l'investissement étranger (1974) et à la mise en application d'une nouvelle Politique nationale de l'énergie (1980), le Parti libéral a exprimé un nouveau nationalisme qui tournait le dos à sa politique traditionnelle de rapprochement des États-Unis; mais, à l'encontre de l'ancien, ce nouveau nationalisme n'a jamais reçu un appui très chaleureux des hommes d'affaires canadiens, sauf pour les milieux

des entreprises canadiennes du pétrole, en ce qui concerne la politique nationale de l'énergie de 1980, après qu'ils se furent accoutumés à la présence parmi eux, depuis 1975, de Pétro-Canada; on pourrait dire de ce nationalisme qu'il était davantage celui de la classe politique fédérale que celui des élites économiques.

Le nouveau nationalisme du Parti démocrate des États-Unis s'explique par l'appui qu'il reçoit de la grande centrale ouvrière AFL-CIO et par le protectionnisme qui s'est répandu, à travers les années soixante-dix et quatre-vingt, dans la majorité des milieux syndicaux manufacturiers; au Canada, la politique protectionniste du N.P.D. s'inspire des mêmes sources. Je crois qu'il ne faut pas oublier que ce protectionnisme provient, de part et d'autre du 49^e parallèle, des milieux qui, durant les années quarante et cinquante, avaient exprimé une certaine ferveur envers la solidarité internationale; la gauche, au Canada comme aux États-Unis, doit être interpellée sur ce paradoxe (contradiction?).

Gerald K. Helleiner a démontré comment les intérêts des F.M.N. inspirent de plus en plus la politique libre-échangiste du Parti républicain⁵⁶; dans la ronde des négociations Kennedy, l'Administration américaine s'était révélée davantage libérale dans les concessions touchant les produits à fort contenu de capital et de technologie, échangés par les F.M.N. et davantage protectionniste à l'égard des produits à fort contenu de travail, manufacturés aux États-Unis et négligés dans le commerce des F.M.N.; plus récemment, les niveaux de protection effective (tarifaire et non tarifaire) se sont abaissés davantage pour les produits faisant l'objet d'échanges intra-firme à l'intérieur des F.M.N. américaines que pour l'ensemble des produits de l'industrie manufacturière⁵⁷.

Les études sur le comportement des F.M.N. comme citoyens des pays dans lesquels elles ont leurs maisons-mères et de ceux dans lesquels elles ont installé leurs filiales et sur les attitudes de leurs cadres supérieurs sont relativement nombreuses⁵⁸. Christopher Tugendhat rapporte que, dans un colloque sur "la société multinationale" organisé par l'Institut britannique du management et tenu le 10 juillet 1968, Monsieur Max Gloor, directeur de la société suisse Nestlé, déclara:

Nous ne pouvons être considérés ni comme purement Suisses, ni comme purement multinationaux, c'est-à-dire comme relevant du monde entier, si tant est que la chose puisse exister. Nous sommes probablement quelque chose d'intermédiaire, une race à part. En un mot, nous possédons une nationalité spéciale, la nationalité Nestlé.⁵⁹

Ces paroles avaient été exprimées avant que ne soit connue l'action que mena Nestlé en Afrique en distribuant son lait en poudre, dans les régions

d'eau contaminée, à des mères qu'on avait convaincues d'un supposé avantage de ne plus donner le sein; ce qui entraîna chez leurs enfants soit la mort, soit des tares inguérissables; cette expérience confère un relief particulier à la notion de "nationalité spéciale".

R. Winsburg rapporte les paroles de W.J. Kenyon Jones, président de la filiale britannique de la compagnie américaine Ronson, qui définissait les devoirs d'un dirigeant de filiale:

(Il) doit renoncer à toute attitude nationaliste et comprendre qu'en dernier ressort sa loyauté doit s'exercer envers les actionnaires de la société-mère et qu'il est tenu à défendre leurs intérêts, même si ceux-ci ne coïncident pas apparemment avec l'intérêt national du pays où il travaille.⁶⁰

Les travaux sur les élites du Canada confirment ces analyses⁶¹. Philip Resnick a étudié l'évolution du nationalisme au Canada anglais de 1945 à 1975; il a distingué trois moments durant lesquels le nationalisme a fluctué, soit dans une direction, soit dans une autre selon les groupes sociaux; mais il a décelé une constante à travers toute la période dans le sentiment d'appartenance nationale de la bourgeoisie des grandes entreprises: ce sentiment n'existe à peu près pas, sauf en réaction contre des manifestations plus intenses du nationalisme québécois; il est remplacé par un fort sentiment continentaliste⁶².

Wallace Clement a analysé les différentes fractions de la bourgeoisie canadienne et de la bourgeoisie américaine en rapport avec le développement de l'économie continentale; en particulier, il s'est attaché à cette partie de la bourgeoisie canadienne qui administre les filiales de compagnies étrangères et à cette partie de la bourgeoisie américaine d'origine étrangère - parmi laquelle de nombreux Canadiens attirés aux États-Unis par des carrières à l'intérieur de filiales de F.M.N.; il a aussi étudié l'érosion de la souveraineté nationale au Canada et aux États-Unis par l'action des F.M.N.. Pour lui, comme pour les autres auteurs, le nationalisme canadien ne constitue pas un principe premier d'identification de cette bourgeoisie "continentale"⁶³. L'optimum recherché qui inspire les politiques économiques des gouvernements est défini par le groupe social investi du pouvoir politique nécessaire pour imposer la primauté de ses intérêts. Les démocraties libérales ont accordé cette primauté au groupe de la grande bourgeoisie des affaires. L'érosion du nationalisme de la bourgeoisie a marqué ses effets sur l'ensemble de la société canadienne. Depuis la Deuxième Guerre Mondiale, le nationalisme du Canada anglais a progressivement perdu ses assises dans l'une et l'autre de ses deux versions traditionnelles. La dépendance de plus en plus étroite du Canada envers les États-Unis les a érodées peu à peu.

Un accord de libre-échange entre les deux pays accentuerait encore le processus. Interrogés récemment par l'économiste américain Asim Erdilek sur les effets pour leurs entreprises de l'accord actuellement négocié, des hauts dirigeants américains de F.M.N. ayant des filiales au Canada ont affirmé qu'ils entrevoyaient, entre autres conséquences, une réduction nécessaire des pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada et un allègement des règlements canadiens touchant les affaires, les relations de travail et l'investissement étranger; plusieurs d'entre eux prévoyaient une harmonisation nécessaire des politiques fiscales et sociales des deux pays et des politiques de protection de l'environnement par un mouvement à la baisse des législations canadiennes⁶⁴.

Faisant un bref inventaire des décisions favorables à l'investissement direct de capitaux étrangers dans leurs provinces prises durant les années soixante par les gouvernements de l'Ontario, de Terre-Neuve, du Québec et du Manitoba, l'historien Michael Bliss vantait leurs décisions tout en reconnaissant l'érosion du sentiment national:

Globalement, les Canadiens continuent à croire - sagement, je pense - qu'une existence nationale limitée, mais prospère est préférable à une nationalité pure, mais pauvre.⁶⁵

On croirait entendre le président d'une filiale; celui de l'Iron Ore, par exemple; sauf que celui-ci, en fermant sa filiale, ne peut plus prétendre assurer la prospérité de ses travailleurs et des habitants de la région qu'elle déserte; étrange fuite en avant, cependant, qu'il s'est permise!

C'est donc dans un climat nouveau, défini par les structures du commerce international établies depuis la Deuxième Guerre Mondiale et par la crise de l'économie que connaissent les pays industrialisés depuis le début des années soixante-dix que se définissent les circonstances des négociations actuelles entre le Canada et les États-Unis pour un accord de libre-échange. Les références à un passé plus lointain doivent être maniées avec précaution.

BIBLIOGRAPHIE

Barnet, Richard J. et Ronald E. Müller, Global Reach, the Power of the Multinational Corporation, New-York, Simon et Schuster, 1974.

Berger, Carl, The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867-1914, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

Berger, Carl, ed., Imperialism and Nationalism, 1884-1914: A Conflict in Canadian Thought, Toronto, Copp Clark, 1969.

Bliss, Michael, "Canadianizing American Business: the roots of the branch plant", in Lumsden, Ian, ed. (1970), 27-42.

Bothwell, Robert, Drummond, Ian et John English, Canada Since 1945. Power, Politics and Provincialism, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

Brebner, J. Bartlet, North Atlantic Triangle: the interplay of Canada, the United States and Great Britain, Toronto, Ryerson Press, 1945.

Brousseau, Vincent, Ottawa regarde vers Washington, Montréal, Ducharme, 1942.

Brown, Robert Craig, Canada's National policy: 1883-1900. A study in Canadian-American Relations, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1964.

Brown, Robert Craig, "The Nationalism of the National Policy", in Russel, P., ed. (1966), 155-163.

Brown, Robert Craig et Cook, Ramsay, Canada, 1896-1921: A Nation Transformed, Toronto, McClelland & Stewart, 1974.

Cain, P.J., Economic Foundations of British Overseas Expansion, 1815-1914, London, Macmillan, 1980.

Clement, Wallace, The Canadian Corporate Elite: An analysis of Economic Power, Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

Clement, Wallace, Continental Corporate Power: Economic Linkages between Canada and the United States, Toronto, McClelland & Stewart, 1977.

Colvin, James A., "Sir Wilfrid Laurier and the British Preferential Tariff System", Canadian Historical Association, Report, 1955, repris dans Berger, Carl, ed., Imperial Relations in the Age of Laurier, Toronto, University of Toronto Press, 1969, 34-44.

Creighton, Donald G., Dominion of the North, Toronto, Macmillan, 1957.

Cuff, Robert D., "The Toronto Eighteen and the Election of 1911", Ontario History, 57, 4 (dec. 1965), 169-180.

Cutajar, M.Z. ed., UNCTAD and the South-North Dialogue: the First Twenty Years, New York, Pergamon Press, 1985.

Dales, J.H., The Protective Tariff in Canada's Development, Eight essays on trade and tariffs when factors move with special reference to Canadian protectionism, 1870-1955, Toronto, University of Toronto Press, 1966.

Destanne de Bernis, G., Relations économiques internationales, 1. Échanges internationaux, 4e édit., "Précis Dalloz", Paris, Dalloz, 1977.

Drummond, Ian M., British Economic Policy and the Empire, 1919-1939, London, Allen & Unwin, 1972.

Drummond, Ian M., Imperial Economic Policy 1917-1939, Toronto, University of Toronto Press, 1974.

Ellis, L.E., Reciprocity, 1911: A Study in Canadian American Relations, New Haven, Yale University Press, 1939.

Erdilek, Asim, "Potential Impact of a Bilateral Free Trade Agreement on U.S. Direct Investment in Canadian Manufacturing", communication au colloque de l'Association québécoise des études américaines, Montréal, 30-31 octobre 1986.

Faucher, P., Blais, A., de la Fuente, M. et R. Young, "Politique commerciale et politique industrielle au Canada, 1960-1980", in Cameron, D. et F. Houle, dir., Le Canada et la nouvelle division internationale du travail. Canada and the New International Division of Labour, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1985, 181-217.

Faulkner, Harold Underwood, American Economic History, 7e edit., New York, Harper & Brother, 1954.

Foster, Ben, A Conjunction of Interests: Business, Politics and Tariffs, 1825-1879, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

Gaudreau, Guy, "L'Exploitation des forêts publiques au Québec (1842-1905): cadre juridique, mode d'appropriation et évolution des récoltes", thèse de doctorat (Histoire), UQAM, 1986.

Goodwin, Craufurd D.W., Canadian Economic Thought: The Political Economy of a Developing Nation, Durham, Duke University Press, 1961.

Gouvernement du Canada, Royal Commission on the Textile Industry, Report, Ottawa, 1938.

Gouvernement du Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Rapport, 3 vol., Ottawa, 1985.

Grant, George, Lament for a Nation: The Defeat of Canadian Nationalism, Toronto, McClelland & Stewart, 1965.

Helleiner, Gerald K., Intra-Firm Trade and the Developing Countries, New York, St. Martin's Press, 1981.

Henley, K., "L'Influence au Canada de l'école nationale de l'économie politique américaine, 1864-1882", mémoire de maîtrise (Histoire), UQAM, 1983.

Kock, Karin, International Trade Policy and the GATT, 1947-1967, Stockholm, Almqvist & Wicksell, 1969.

Kottman, Richard N., Reciprocity and the North Atlantic Triangle, 1932-1938, Ithaca (New York), Cornell University Press, 1968.

Lower, A.R.M., Colony to Nation: a History of Canada (1946), revised edition, 1964.

Lumsden, Ian, ed., Close the 49th Parallel etc: the Americanization of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

McCalla, D., "The Commercial Politics of the Toronto Board of Trade, 1850-1860", Canadian Historical Review, 50, 1 (1969), 51-67.

McDiarmid, O.J., Commercial Policy in the Canadian Economy, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1946.

Meade, J.E., Problems of Economic Union, Londres, Allen & Unwin, 1953.

Meade, J.E., The Theory of Customs Unions, Amsterdam, North Holland Publ., 1955.

Mitchell, Broadus, Depression Decade: from New Era through New Deal, 1929-1941, nouvelle édition, White Plains, N.Y., M.E. Sharpe, 1975.

Moreau, François, Le Développement international des banques canadiennes: croissance, expansion, concentration, Montréal, Saint-Martin, 1985.

Perry, J.H., Taxes, Tariffs and Subsidies: A History of Canadian Fiscal Development, 2 vols., Toronto, University of Toronto Press, 1955.

Porter, John, The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1965.

Rivard, J.Y., "La Politique Nationale et le développement industriel du Québec, 1870-1910", thèse de maîtrise (Économique), Université de Montréal, 1960.

Russel, Peter, ed., Nationalism in Canada, Toronto, McGraw-Hill, 1966.

Schumpeter, Joseph A., Histoire de l'analyse économique, traduit de l'anglais (1954), 3 vol., Paris, Gallimard, 1983.

Semmel, Bernard, The Rise of Free Trade Imperialism. Classical Political Economy, the Empire of Free Trade and Imperialism, 1750-1850, Cambridge, at the University Press, 1970.

Stone, Frank, Canada, the GATT and the International Trade System, Montréal, The Institute for Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques, 1984.

Taussig, F.W., The Tariff History of the United States, 8e edit., 1931, Reprints of Economics Classics, New York, A.M. Kelley, 1967.

Thompson, John H. with A. Seager, Canada 1922-1939. Decades of Discord, the Canadian Centenary Series, Toronto, McClelland & Stewart, 1985.

Traves, Tom, The State and Enterprise: Canadian Manufacturers and the Federal Government 1917-1931, Toronto, University of Toronto Press, 1979. Le chapitre 6, "The Political Economy of the Automobile Tariff, 1926-31" a été repris dans Traves, Tom, ed., Essays in Canadian Business History, Toronto, McClelland & Stewart, 1984, 134-150.

Tugendhat, Christopher, Ces multinationales qui nous gouvernent, traduit de l'anglais (1971), Paris, Grasset, 1973.

United Nations Center on Transnational Corporations, Transnational Corporations in World Development: Third Survey, New York, United Nations, 1983.

United Nations Conference on Trade and Development, The History of UNCTAD, 1964-1984, New York, United Nations, 1985.

Viner, Jacob, Canada's Balance of International Indebtedness, 1900-1913, (Harvard University Press, 1924), Carleton Library Series, Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

Viner, Jacob, The Customs Union Issue, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Weinberg, Albert K., Manifest Destiny, A Study of Nationalist Expansionism in American History, Chicago, Quadrangle Books, 1935.

Wolf, Bernard M., "The Reaction of U.S.-Based Multinational Enterprises to Free Trade Between Canada and the United States: Impediments to Empirical Verification" (Draft), Toronto, University York, 1986.

Young, John H., La Politique commerciale du Canada, étude publiée par la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, Ottawa, 1958.

NOTES

1 Les données récentes sur l'état des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis mentionnées dans ce travail sont tirées du rapport et des travaux pertinents de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985).

2 L'histoire de la politique tarifaire du Canada est présentée de la façon la plus élaborée par Perry, J.H. (1955), McDiarmid, O.J. (1946); de façon plus

succinte, par Young, J.H. (1958) et Brosseau, V. (1942). L'histoire de la politique tarifaire des États-Unis est décrite dans Taussig, F.W. (1931, 1967); pour les relations entre le Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis durant la décennie décisive des années trente: Kottman, R.N. (1968).

3 Par une subtilité juridique, les gouvernements d'Ottawa et de Washington avaient évité, en 1911, de désigner par le mot "traité" l'accord de réciprocité commerciale auquel ils étaient arrivés; cette subtilité permettrait, en outre, de soustraire l'approbation de l'entente à l'obligation de la majorité des deux tiers du Sénat des États-Unis.

4 Lois de Grande-Bretagne, 9-10 Vict., C. 94; on trouve le texte de cette loi dans le recueil des lois de la Province-Unie du Canada de 1846.

5 Lois de la Province unie du Canada, 10-11 Vict., C. 31.

6 La Presse, 20 septembre 1986, B-5.

7 Gaudreau, Guy (1986), 104-105, 344-345.

8 Faulkner, H.U. (1954), 511.

9 Brown, R.C. et R. Cook (1974), 231-232.

11 Lois de la Province unie du Canada, 22 Vict., C. 2.

12 Montreal Board of Trade, Procès-Verbaux du Conseil d'administration, 12 juillet 1835; voir Dubuc, Alfred, Les Premiers Molson, Montréal, Boréal Express, à paraître prochainement.

13 Gouvernement du Canada, Royal Commission on the Textile Industry, Report, Ottawa, 1938.

14 Pour la loi de 1897, au Canada: McDiarmid, O.J. (1946), 207-208, 319-320, 382-384; sur l'article 15 de la loi: Gouvernement du Canada, Royal Commission on the Textile Industry, Report, 1938, 204. Pour les États-Unis, Taussig, F.W. (1967), 362.

15 Gouvernement du Canada, Royal Commission on the Textile Industry, Report (1938), 204-205.

16 Sur les origines et les ambiguïtés de la théorie du libre-échange: Cain, P.J. (1984) et Semmel, Bernard (1970).

17 Dès 1791, dans son Report on Manufactures, Alexander Hamilton avait élaboré une première expression de la théorie: Faulkner, H.U. (1954), 153 et 164.

18 Pour une vue favorable de l'efficacité du tarif pour le développement de l'industrie au Québec de 1870 à 1910: Rivard, J.Y. (1960); pour une critique du protectionnisme et de ses effets négatifs sur l'économie canadienne de 1870 à 1955: Dales, J.H. (1966), 108-139, particulièrement 109.

- 19 Goodwin, C.D.W. (1961), McCalla, D. (1969), Henley, K. (1983), Foster, B. (1986).
- 20 Destanne de Bernis, G. (1977), 157-186.
- 21 Joseph Schumpeter affirme: "Le théorème des coûts comparatifs a été une contribution majeure à notre appareil d'analyse. Là est la raison pour laquelle ils (les libre-échangistes) peuvent prétendre à une place dans l'histoire de l'analyse scientifique... List n'a apporté aucune contribution originale à l'appareil d'analyse de la science économique", Schumpeter, Joseph A. (1983), vol. II, 192.
- 22 Kottman, R.N. (1968), 155.
- 23 Viner, Jacob (1950).
- 24 Meade, J.E. (1953 et 1955).
- 25 Brebner, J.B., North Atlantic Triangle: the interplay of Canada, the United States and Great-Britain (1945). L'expression a été appliquée à l'épisode peut-être le plus important et le plus intense des relations réciproques entre les trois pays: Kottman, R.N., Reciprocity and the North Atlantic Triangle, 1932-1938, (1968).
- 26 Colvin, J.A. (1969), 39.
- 27 Sur ces développements, le livre indispensable de Drummond, I. (1974).
- 28 Bothwell, R., Drummond, I. et J. English (1981), 212.
- 28 Id., Ibid., 205.
- 30 Drummond, I. (1974), et Kottman, R.N. (1968); pour une description rapide: Brosseau, V. (1942).
- 31 On peut se référer aux volumes pertinents de la grande collection "Cambridge History of the British Empire". Pour les années vingt et trente: Drummond, I. (1972) et (1974).
- 32 L'historien canadien R.C. Brown a interprété cette politique dans ce sens: "The Nationalism of the national Policy" in Russel, P. (1966), 155-163.
- 33 Creighton, D.B. (1957), 343.
- 34 Lois du Canada, 42 Vict., C. 15, art. 6.
- 35 Brown, R.C. et R. Cook (1974), 19.
- 36 Colvin, J.A. (1969), 37.
- 37 Faulkner, H.U. (1954), 647, note 14.

- 38 Faulkner, H.U. (1954), 697; Destanne de Bernis, G. (1977), 862.
- 39 New York Times, 18 octobre 1986, B-10; cette référence m'a été fournie par mon collègue Albert Desbiens à qui je dois beaucoup pour ma connaissance du système politique américain et de l'histoire des États-Unis.
- 40 Cuff, R.D. (1965), 169-180.
- 41 Thompson, J.H. (1985), 31 et 114-118; Traves, Tom (1979), 101-105.
- 42 L'historiographie américaine sur le thème de la Manifest Destiny est considérable; parmi beaucoup d'autres, Weinberg, A.K. (1935).
- 43 Brosseau, V. (1942), 61.
- 44 Mitchell, B. (1975), 144.
- 45 Berger, C. (1970).
- 46 Bliss, M. (1970) et (1974, ch. 5).
- 47 Brosseau, V. (1942), 152-153.
- 48 Cuff, R.D. (1965).
- 49 Les études sur le G.A.T.T. sont nombreuses; l'une m'a paru particulièrement fouillée sur les origines et les débuts de ses opérations: Kock, Karin (1969).
- 50 Deux ouvrages récents décrivent les vingt premières années d'action de la C.N.U.C.E.D.: United Nations Conference on Trade and Development (1985) et Cutajar, M.A., ed., (1985).
- 51 Helleiner, G.K. (1981): United Nations Centre on Transnational Corporations (1983).
- 52 Stone, F., (1984).
- 53 The World Almanac and Book of Facts 1985.
- 54 Moreau, F. (1985), 103 et 119.
- 55 Auerbach, Stuart, "US Seeks Alteration of GATT", International Herald Tribune, 17 mars 1983, 11.
- 56 Helleiner, G.K., (1981), 74-89.
- 57 Ibid., 86-87.
- 58 Parmi les nombreux travaux: Tugendhat, C. (1971 et 1973), Barnet, J. et R.E. Muller (1974).

59 Tugendhat, C. (1973), 11-12.

60 Winsburg, R., "La forme du défi de l'Amérique", U, février 1967, cité par Tugendhat, C. (1973), 13.

61 Porter, John (1965); Clement, Wallace (1975).

62 Resnick, Philip (1947), 74-82; 101-121; 152-158.

63 Clement, Wallace (1977); en particulier, les chapitres 9 et 10.

64 Erdilek, Asim (1986), en particulier 46-47 et 53-55.

65 Bliss, Michael (1970), 40.

CONJONCTURES ÉCONOMIQUES, CONDITIONS AMÉRICAINES ET LOBBYING AVANT LE TRAITÉ DE RÉCIPROCITÉ DE 1854-1866

Jean-Guy Latulippe
Département d'économie
Université de Sherbrooke

Si l'un des objectifs de ces multiples colloques sur le libre-échange Canada/États-Unis vise à mieux appréhender les expériences et la compréhension des traités précédents, apprenons immédiatement à nous armer de patience.

Le traité de réciprocité de 1854-66 qui fut signé par les Gouvernements américain et britannique le 5 juin 1854, obtient l'accord du Congrès le 3 août et celui du Sénat, le lendemain, 4 août. Il entrait en opérations à l'hiver 1855. Pour y parvenir, il fallut au moins 8 ans d'effort dans les 5 colonies¹ de l'ABN, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Initié dans un contexte de quasi-panique économique en 1846-1847 par le Canada, le traité devint effectif dans une conjoncture de croissance. Toute l'histoire économique préalable des raisons, des circonstances et du cheminement menant à ce traité est pleine de contradictions.

Au milieu des années 1840, l'Angleterre adopte sa politique commerciale de libre-échange: c'est l'abandon des droits tarifaires préférentiels. Les colonies sont abandonnées à elles-mêmes. Habitues à vivre dans le cadre des politiques mercantilistes anglaises qui permettaient de soutenir la courbe d'offre des produits exportés par les colonies, les colonies se retrouvent, avec l'abolition des lois sur les céréales (1846), l'abandon des lois de navigation (1848) et l'élimination graduelle des tarifs préférentiels sur les produits de la forêt dans une situation de concurrence internationale. Le marché anglais, si bien protégé va leur échapper! Que faire? Pourquoi ne pas négocier d'autres débouchés par exemple: les États-Unis. Ils sont si près et leur économie si dynamique; ou pourquoi pas, tout simplement s'annexer aux États-Unis ou se bâtir son propre mur de tarifs douaniers. Toutes ces alternatives seront discutées par les parties impliquées.

Un manifeste annexionniste sera publié en 1849 et il servira longtemps d'argument. Le Gouvernement anglais acceptera de négocier un accord commercial de réciprocité avec les États-Unis non seulement pour compenser les colonies de ABN des coûts qu'elles devront à l'avenir

soutenir elles-mêmes mais pour contrecarrer les projets d'annexion aux États-Unis.

D'ailleurs, remarquons tout de suite que le Gouvernement anglais négociera avec le Gouvernement américain ce traité de réciprocité à l'encontre même des politiques commerciales libre-échangistes qu'il prônait si ardemment. Même si le traité de réciprocité nous apparaît comme un pas dans la voie de la réduction du protectionnisme, il n'en demeure pas moins que du côté des Britanniques, le traité implique l'imposition par les colonies de ABN de tarifs différentiels vis-à-vis les autres pays, les autres colonies² et la Grande-Bretagne elle-même.

D'autres oppositions se feront sentir aussi au cours de ces 7 années et le balancier finira par les renverser totalement. Par exemple: à la fin des années 1840, les états du nord américain voient dans le traité une étape vers l'intégration des colonies mais, les Sudistes s'y opposent car les colonies renforceront par leur statut la position Nordiste. Plusieurs projets de lois favorables au traité de réciprocité seront déposés au Congrès durant ces années mais mourront dans l'étouffement des rivalités politiques nord-sud. Lorsque le traité sera voté en 1854, il recevra l'appui des Sudistes car la réciprocité sera un bon moyen de combattre la volonté annexionniste de certains coloniaux et les Nordistes seront en faveur car la réciprocité mènera à l'annexion des territoires!

La volte-face la plus forte à souligner dans ce cheminement porte sur l'objet même du traité: conclure un accord commercial dont les fermiers, minotiers et transporteurs de l'Ontario furent les artisans. De fait, en 1846-49, les colonies sont dans une situation économique difficile. En 1849, les propriétés perdent 50% de leur valeur, pratiquement les 3/4 des entreprises font faillite. Il faut pénétrer le marché américain. Les Américains eux en retour introduisent la question des pêcheries qui est pendante depuis le traité de 1818 (ligne de 3 m). Lorsqu'enfin les parties concluent à l'accord de réciprocité, la question des pêcheries reçoit son règlement dès le premier et le 2e article: le traité permet aux pêcheurs américains l'accès aux côtes canadiennes. L'abolition des tarifs sur les produits naturels (agriculture, forêt, mines, pêcheries et divers produits connexes à ces secteurs) n'est résolue qu'à l'article III. Dans cette question des pêcheries, les 4 colonies des Maritimes s'y attacheront avec plus ou moins d'intérêt et d'indifférence parfois. Mais la Nouvelle-Écosse après avoir laissé la porte ouverte jusqu'en 1852 s'y opposera vivement dans la dernière année. Toutefois, les négociateurs à Washington n'en tiendront pas compte, car sans un règlement avec les Américains sur la question des pêcheries le traité n'aurait pas vu le jour. La situation était tellement tendue entre les pêcheurs canadiens et américains que sans le bon sens commun des deux commandants de la marine américaine et britannique, la guerre aurait sûrement éclaté.

En somme, le Canada et les autres colonies se cherchaient un nouveau partenaire commercial. Les États américains frontaliers, comme aujourd'hui, s'opposaient en général au traité commercial, le Maine à cause du bois, la Pennsylvanie et le Maryland à cause du charbon, la Virginie à cause du blé mais le Sud y adhère avec l'ajout du riz, de la térébenthine, du goudron, du tabac. Toutefois, les Américains, en général, comme en bonne partie aussi les coloniaux de la Nouvelle-Écosse, n'y voyaient pas réellement d'avantage. Pour la Nouvelle-Écosse, le marché britannique ne représentait même pas 10% de son commerce extérieur: Londres n'y avait pas prise. C'est ainsi que dans ces conditions relatives d'indifférence, les négociations furent suspendues pour une nième fois au début de l'hiver 1854. Rien ne laissait présager que quelques semaines plus tard le traité serait signé. Comment? Grâce à la diplomatie. Lord Elgin se lança en mai 54, dans une série de réceptions à l'Ambassade britannique à Washington où se trouvèrent invités les principaux sénateurs et députés américains. Fort de l'euphorie de ces cocktails, il fut annoncé au Président des États-Unis un intérêt des chambres américaines. Comme le traité avait fait l'objet de tellement de discussions préalables, il fut vite rédigé et signé, dans les premiers jours de juin 1854.

Cependant, il fallait l'assentiment du Congrès et du Sénat. Il ne semblait pas exister de volonté d'inscrire cette loi au feuillet de la session de 1854, pour y arriver, l'Exécutif américain retint les services d'un lobbyiste qui en juin-juillet 54 dépensa des sommes très importantes pour susciter et maintenir l'intérêt des députés et sénateurs américains (118,000\$). Il avait mené le même genre d'activités particulières dans les Maritimes à la fin de 53 et au printemps de 54 (20,000\$).

Si les Canadiens virent dans le traité le fondement d'un nouveau Club (après le Beaver Club) sur un axe nord-sud, les nouveaux membres n'y adhèrent qu'après que de multiples escomptes furent offerts et qu'un pacte soit conclu, sur une toute autre question, celle des pêcheries.

Le traité fera des États-Unis le principal partenaire des colonies de l'ABN: 52% de leur commerce sera absorbé par les États-Unis. Quant aux colonies elles ne prendront que 6% du total du commerce extérieur américain. Le traité sera abrogé le 17 mars 1866 amené à terme par les forces protectionnistes américaines mais aussi canadiennes et les besoins financiers croissants des deux pays pour payer l'un, une guerre civile, l'autre, ses grands travaux ferroviaires.

La fin du traité de Réciprocité ne marquera pas de chute brusque du commerce avec les États-Unis. Les quatre années suivantes seront similaires aux quatre avant-dernières années. De 1874 à 1893, notre part du commerce international avec les États-Unis se maintiendra à 42.8%. Des lignes de forces s'étaient établies et au XXe siècle, elles ne feront que se renforcer.

Bref, ayant vécu l'intégration impériale (avec la Grande-Bretagne), ayant tenté l'intégration continentale (avec les États-Unis), les Canadiens se lanceront en 1867 dans un processus d'intégration nationale (la Confédération)...

BIBLIOGRAPHIE

Biggar, E.B., Reciprocity, Toronto, C1911.

Firestone, O.J., "Development of Canada's Economy 1850-1900", in Trends in the American Economy in the Nineteenth Century, N.B.E.R., no 2.

Latulippe, J.G., "Le traité de réciprocité, 1854-66", in l'Actualité Économique, octobre-décembre 1976.

Masters, D.C., The Reciprocity Treaty of 1854, McClelland and Stewart, 1963.

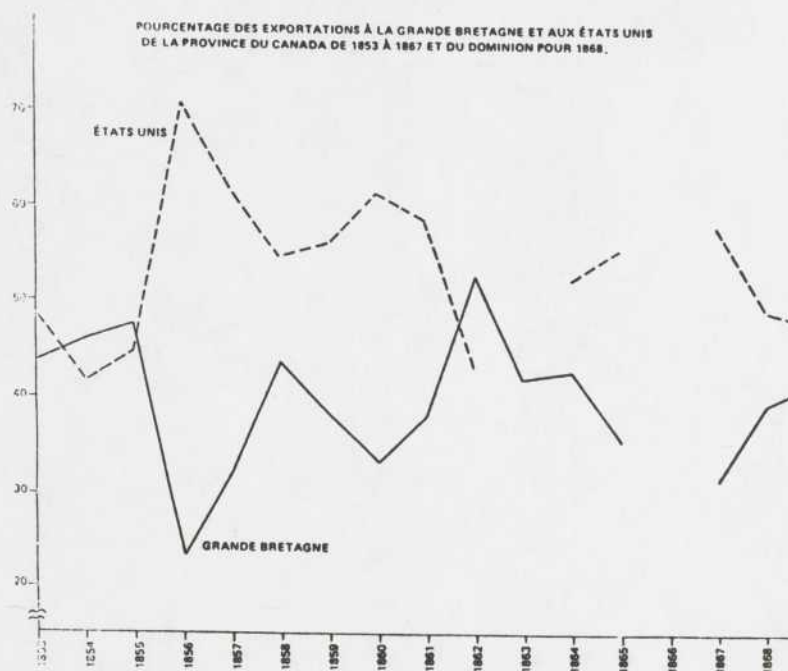
McDiarmid, O.J., Commercial Policy in the Canadian Economy, Cambridge, Mass., 1946.

NOTES

1 Le Canada, le Nouveau-Brunswick, Ile du Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve.

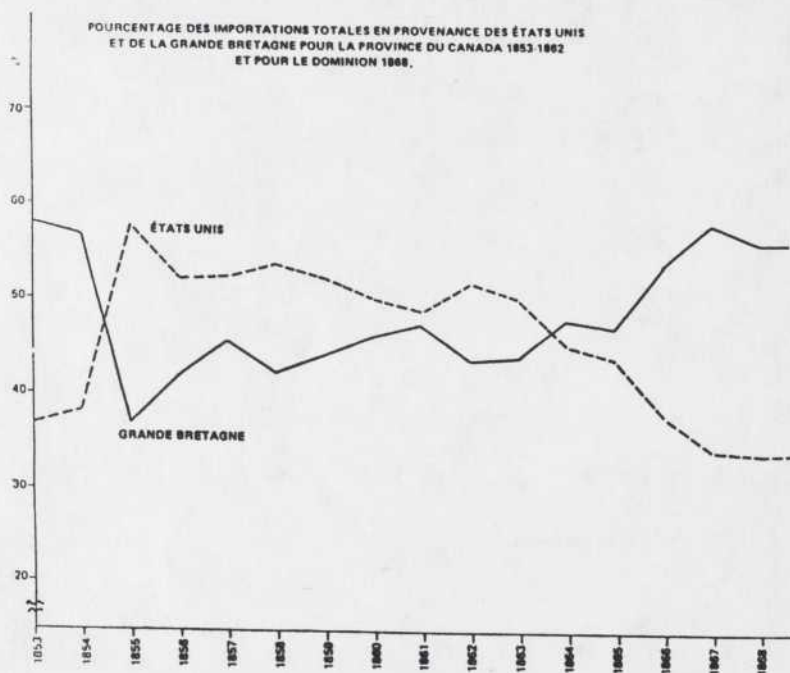
2 Les 5 colonies de l'ABN conserveront jusqu'en 1867 des barrières tarifaires entre elles. En 1850, elles avaient convenu d'une zone de libre-échange sur certains de leurs produits.

GRAPHIQUE 1



SOURCE: U.S. TARIFF COMMISSION, RECIPROCITY AND COMMERCIAL TREATIES, 1919, p. 82

GRAPHIQUE 2



SOURCE: U.S. TARIFF COMMISSION, RECIPROCITY AND COMMERCIAL TREATIES, 1919, p. 84

TABLEAU 1
Commerce avec les États-Unis

	Canada		Autres provinces de A.N.B.	
	Importations \$ can.	Exportations \$ can.	Importations \$ E.-U.	Exportations \$ E.-U.
1850	6,594,860	4,951,156	3,618,214	1,358,992
1851	8,365,764	4,071,544	4,085,783	1,736,650
1852	8,477,693	6,284,520	3,791,956	1,520,330
1853	11,782,144	8,936,380	5,311,543	2,672,602
1854	15,533,096	8,649,000	7,266,154	2,206,021
1855	20,828,676	16,737,276	9,085,676	2,954,420
1856	22,704,508	17,979,752	8,146,108	3,822,224
1857	20,224,648	13,206,436	7,637,587	3,822,462
1858	15,635,565	11,930,094	6,622,473	4,224,948
1859	17,592,916	13,922,314	9,213,832	5,518,834
1860	17,273,029	18,427,918	8,623,214	4,989,708
1861	20,206,080	14,261,427	8,383,755	4,417,476
1862	22,642,860	15,063,730	8,236,611	4,046,843
1863	18,457,683	18,426,891	11,382,312	5,207,424
1865	14,820,577	21,340,350	N.A.	N.A.
1866	15,242,834	32,587,643	N.A.	N.A.

Source: Masters, D.C., The Reciprocity Treaty of 1854, Carleton library, pages 147-148.

TABLEAU II

	Importations par la province du Canada en provenance des E.-U.		Importations par les États-Unis en provenance de la province du Canada	
	Taxable \$	Exempt \$	Exempt \$	Taxable \$
1850	5,803,732	791,128	636,454	3,649,016
1851	6,981,735	1,384,030	1,529,685	3,426,786
1852	7,613,003	864,690	761,571	3,828,398
1853	10,656,582	1,125,565	1,179,682	4,098,434
1854	13,449,341	2,083,757	380,041	6,341,498
1855	11,449,472	9,379,204	6,876,496	5,305,818
1856	12,770,923	9,933,586	16,487,822	640,375
1857	9,966,430	10,258,221	17,600,737	691,097
1858	8,473,607	7,161,958	11,267,618	313,953
1859	9,032,861	8,560,055	13,703,748	504,969
1860	8,526,230	8,746,799	18,427,141	434,532
1861	8,338,620	11,867,460	18,287,217	358,240
1862	6,128,783	16,514,077	15,026,093	227,059
1863	3,974,396	14,483,287	13,353,127	567,677

Source: Masters, D.C., The Reciprocity Treaty of 1854, Carleton library, page 149.

III

Le rapport Macdonald

LIBRE-ÉCHANGE ET NOUVEAU RAPPORT SALARIAL

Paul R. Bélanger
UQAM

Benoît Lévesque
UQAM

Les diverses recommandations que l'on retrouve dans le Rapport Macdonald ne sont ni nouvelles, ni originales (Varzeliotis, 1985: 34). Ce qui donne une dimension inédite à ce Rapport c'est moins la proposition de libre-échange avec les États-Unis que le cadre théorique élaboré pour légitimer cette recommandation. C'est ainsi qu'à partir du libre-échange, il est possible de relier entre elles toutes les autres recommandations, qu'il s'agisse de la sécurité du revenu, du marché du travail ou encore de la réforme du sénat sans oublier le statut particulier du Québec. C'est ce que nous tenterons de montrer même si nous avons décidé de nous limiter aux rapports entre libre-échange et rapport salarial. Dans cette visée, le libre-échange doit être évalué non seulement comme politique industrielle mais aussi comme idéologie.

Notre article est divisé en trois parties. La première concerne le libre-échange comme politique industrielle. La seconde porte sur les principales recommandations touchant le rapport salarial alors que la troisième se veut plus attentive aux compromis sociaux qui s'esquissent dans cette conjoncture. Ce faisant, la fonction idéologique du libre-échange devrait apparaître assez clairement même si la politique industrielle mise de l'avant exige un rapport salarial plus concurrentiel.

1- Le libre-échange comme politique industrielle

Pour la Commission Macdonald, le libre-échange et la concurrence avec les États-Unis tiennent lieu de politique industrielle pour le Canada.

Désormais, les forces du marché, les stratégies individuelles des entreprises et leurs capacités respectives détermineront non seulement le niveau de développement du pays mais aussi sa forme, c'est-à-dire les secteurs industriels qui pourront se maintenir, leur lieu d'implantation, etc... En somme, la Commission nous propose comme politique industrielle de ne pas en avoir, de s'abstenir d'établir des objectifs nationaux pour s'en remettre au jeu de l'offre et de la demande.

Le libre-échange implique l'élimination non seulement des barrières tarifaires mais aussi des barrières non tarifaires (BNT) comme les mesures visant à encourager l'exportation ou à décourager l'importation, les quotas sur les importations, les politiques gouvernementales d'achat et même les politiques sociales (B. Lévesque et Y. Vaillancourt, 1985). Au niveau du développement économique, l'État ne doit pas s'opposer au "darwinisme économique" qui résultera de la soumission aux lois du marché. Au contraire, "la meilleure stratégie, écrivent les commissaires, consiste à aider l'entreprise la plus forte et non la plus faible" (II: 274). Agir autrement réduirait la croissance et ne favoriserait pas la création d'emplois plus durables puisque des ressources provenant de secteurs à forte croissance seraient détournées vers des secteurs en déclin. Selon la Commission, cette argumentation vaut aussi pour les politiques d'expansion régionale. Ces politiques "détournent les ressources des lieux de productivité maximale vers des lieux moins productifs (III: 224). Dans la perspective d'une économie ouverte, "l'expansion (régionale) est peut-être un luxe que nous n'avons plus les moyens de nous payer".

La soumission aux lois du marché et la fixation des avantages comparatifs existant (en créer d'autres relèverait d'une politique industrielle et serait concurrence déloyale) (I: 215), ne peut aller que dans le sens de la spécialisation et d'une plus grande dépendance. Malgré un surplus de nos exportations sur nos importations avec les États-Unis, le tableau de nos échanges, "loin de montrer une économie en santé, révèle une économie dépendante et non performante qui a besoin d'être profondément changée et non d'être fixée dans son état actuel" (J. Tuck, 1985: 12). En effet, le profil commercial de l'économie canadienne ressemble à ceux des pays du Tiers-Monde où le secteur des ressources naturelles occupe une place disproportionnée au regard du secteur manufacturier.

La proposition du libre-échange consiste à se placer à l'intérieur de l'espace économique que les États-Unis protègent à partir des barrières non-tarifaires qu'ils ont érigées. Cela suppose que le Canada s'aligne sur les politiques économiques et sociales de nos voisins. Les BNT américaines visent généralement à soutenir des secteurs économiques clés temporairement en difficulté et à renforcer des industries jugées indispensables pour les fins de la défense. À moins de négocier des équivalences (ce que suggère Mulroney), le protectionnisme américain n'est pas nécessairement celui dont les industries canadiennes ont besoin.

Importation et exportation, 1984
(en million de dollars)

	Exportation	Importation	Balance commerciale
Animaux vivants	\$520,4	\$94,3	+ \$426,1
Aliment, boisson, tabac	\$10 297,8	\$5 810,2	+ \$4 487,6
Matières premières (minerais)	\$17 350,6	\$7 994,1	+ \$9 356,5
Première transfor- mation	\$35 989,9	\$17 208,9	+ \$18 781,0
Produits manufac- tures finis	\$44 990,0	\$63 110,6	- \$18 120,6

Source: Statistics Canada, 67-001, Tuck, 1985: 12.

En raison de la structure industrielle canadienne, les coûts risquent d'être beaucoup plus élevés pour notre pays, comme le reconnaît d'ailleurs la Commission (I: 346). Daniel Drache et Duncan Cameron insistent sur le fait que "des 110 firmes au Canada qui ont des ventes de \$400 millions et plus, seulement 25 à 50 d'entre elles sont sous contrôle canadien". (Drache et D. Cameron, 1985, p. XXIV). Ce serait rêver en couleur que de penser que les filiales américaines profiteront du libre-échange pour concurrencer leurs compagnies-mères. Dès lors, les analystes s'entendent assez bien pour dresser dès maintenant la liste des gagnants et des perdants. La restructuration qui s'en suivrait augmenterait le poids des industries reliées aux ressources naturelles où le Canada bénéficie d'un avantage comparatif.

En somme, les deux pays ne sont pas égaux devant le libre-échange. Les différences proviennent moins du degré d'ouverture que de la structure industrielle de chacun des deux pays. "Un pays spécialisé plutôt dans l'assemblage des biens de consommation devenus banaux ne pourra guère jouer que sur les prix dans la concurrence internationale: il devra adopter un taux de change bas ou des bas salaires" (A. Lipietz: 54). C'est ce que confirme l'étude que Roy Matthews a réalisé pour le Conseil économique du Canada. Si le Canada est demeuré concurrentiel entre 1966 et 1980, révèle

l'étude, c'est au prix d'une détérioration du niveau de vie (R. Matthews, 1985). Comment en serait-il autrement puisqu'une bonne partie de la production du Canada est en concurrence avec des nouveaux pays industrialisés. Avec le libre-échange, cette tendance risque non seulement de s'accroître mais de se fixer irrémédiablement.

Cette critique du libre-échange avec les États-Unis ne signifie pas que l'alternative passe par le protectionnisme et l'autarcie. Le Rapport montre bien l'interdépendance croissante des économies nationales. Ce qui constitue la principale faiblesse du Rapport, c'est de soumettre les politiques industrielles aux politiques commerciales, de s'en remettre à la loi du plus fort et d'accroître dangereusement la dépendance du Canada à l'égard d'un voisin dont les visées impérialistes ne font aucun doute.

La proposition de libre-échange doit nous inquiéter aussi pour ses conséquences sur le développement social. En effet, à la suite des politiques industrielles, les politiques sociales devront se soumettre à la contrainte du libre-échange pour au moins deux raisons. En premier lieu, la politique industrielle telle que définie par le Rapport recouvre la totalité des initiatives gouvernementales: "les politiques de développement économique, écrivent les Commissaires, embrassent des domaines aussi divers que l'éducation et la formation, l'investissement dans les infrastructures (les routes et les aéroports par exemple), les mesures financières qui ont une incidence sur l'épargne et l'investissement des particuliers, la sécurité sociale, l'assurance-chômage, les ressources, la promotion du tourisme, le développement régional" (II: 144). En deuxième lieu, la notion de BNT peut inclure certaines interventions de l'État qui relèvent des politiques sociales comme par exemple une plus grande accessibilité à l'assurance-chômage dans les régions défavorisées. Comme dans le cas des politiques d'expansion régionale, nos voisins pourraient se plaindre de subventionner ainsi des secteurs d'activité économique et nous accuser de concurrence déloyale. Comme l'actualité nous l'apprend déjà, le libre-échange risque d'accroître dangereusement la dépendance du Canada.

Dans le cadre du libre-échange, la pression pour l'harmonisation des politiques sociales viendra également des entreprises canadiennes. Là-dessus, le Rapport est explicite: "dans un contexte propice au libre-échange ou aux échanges commerciaux plus ouverts avec les États-Unis, il serait encore plus important que certaines de nos politiques gouvernementales soient plus ou moins semblables à celles des États-Unis pour que nos industries puissent être raisonnablement concurrentielles" (II: 221). "Il faut (donc) réorganiser en profondeur les systèmes sociaux, économiques et politiques si l'on veut rendre l'avenir attrayant" (I: 228) car "si les entreprises doivent porter un fardeau plus lourd que les entreprises correspondantes aux États-Unis, leur position concurrentielle pourrait décliner" (I: 396). C'est pourquoi la Commission a mis de l'avant plusieurs recommandations touchant les

politiques sociales et le travail qui vont dans le sens d'un rapport salarial plus concurrentiel.

2- Vers un rapport salarial concurrentiel

Par rapport salarial, nous entendons les conditions d'usage et de reproduction de la force de travail (R. Boyer: 1979), soit tout ce qui relève du procès de travail, de la rémunération, de la sécurité du revenu, de la sécurité sociale, etc... En raison des éléments qui le constituent (le contrat collectif de travail, le partage des gains de productivité au niveau du salaire, le salaire indirect: l'assurance-chômage, l'assistance sociale, etc.), le rapport salarial fordiste ajuste la norme de consommation de masse à la norme de production de masse comme l'ont bien montré les théoriciens de la régulation. Avec la crise (nous y reviendrons plus loin), les formes de compromis (dont le plein emploi) à la base de ce rapport salarial sont remises en cause par les travailleurs et par la bourgeoisie (P.R. Bélanger, 1985).

À partir de 1974, le patronat dans la plupart des pays développés prend l'initiative en mettant de l'avant un rapport salarial plus concurrentiel à travers des appels à la flexibilité et des tentatives d'individualisation du contrat de travail (P. Morville, 1985). Les politiques sociales apparaissent de moins en moins compatibles avec les exigences de la croissance économique. Au Canada, le débat s'est ouvert tardivement et a progressé inégalement, ne serait-ce que parce qu'une bonne partie du problème relève des provinces. Chose certaine, le gouvernement de Mulroney dut faire marche arrière lorsqu'il s'attaqua aux pensions de vieillesse. Dans cette conjoncture, le libre-échange et les efforts d'adaptation que celui-ci exige constituent la voie privilégiée à partir de laquelle l'État central imposera une restructuration du rapport salarial. D'ores et déjà, on peut dire que même si l'accord avec les États-Unis n'était pas signé, la proposition de libre-échange aurait permis d'atteindre au moins cet objectif.

En effet, l'opération centrale de la Commission est de dissocier le plus complètement possible l'objectif de justice sociale (redistribution des revenus) de celui d'adaptation au marché de manière à mettre l'accent non seulement sur la mobilité du travail mais aussi à introduire des propositions "originales" pour accroître la flexibilité de la main-d'oeuvre. Les diverses mesures sociales liées au rapport salarial sont ainsi nettoyées pour devenir exclusivement une politique de marché du travail.

Ainsi, le salaire minimum dont le but premier demeure la réduction de la pauvreté (II: 683) va à l'encontre de la souplesse des échelles de salaire (II: 687) et empêche la diminution des salaires lorsque la demande pour certains emplois diminue. Bien plus, selon la Commission, les augmentations du salaire minimum vont à l'encontre des intérêts des travailleurs eux-mêmes puisque ces augmentations pousseront les entreprises à remplacer la main-d'oeuvre par des méthodes de production moins coûteuses ou encore à

hausser leurs prix et à diminuer leur production à cause de la concurrence; dans les deux cas, cela entraînera des pertes d'emploi et du chômage. Il faut donc se garder de hausser le salaire minimum, laisser jouer l'offre et la demande sur le marché du travail et envisager d'autres moyens pour lutter contre la pauvreté. Si le salaire de certains travailleurs est insuffisant pour leur assurer un niveau de vie décent, ils pourrnt bénéficier du Régime Universel de Sécurité du Revenu (RUSR) dont l'objectif unique est d'aider les pauvres.

La même argumentation est utilisée pour l'analyse des mesures prévoyant un salaire égal pour un travail de même valeur. En raison de l'application du principe de l'égalité des salaires, la main-d'oeuvre féminine peut devenir un facteur de hausse des coûts, d'où un risque de conséquences dommageables pour l'emploi (II: 704) et donc pour les femmes elles-mêmes. La Commission ne rejette pas les mesures prévoyant l'égalité de salaire mais avance que l'égalité de la rémunération risquerait de diminuer les occasions d'emploi et de formation professionnelle. Plutôt que l'égalité des salaires, elle favorise l'égalité des chances ou d'accès à l'emploi qui aurait l'avantage de s'attaquer au cloisonnement socio-professionnel dont l'importance serait plus grande que la discrimination salariale proprement dite pour expliquer l'inégalité des salaires.

Dans une autre partie du rapport sur la détermination des salaires (II: 398sq), la Commission recommande l'adoption de contrat à court terme ou de dissocier les salaires des autres aspects de la convention collective quant à la durée des ententes: la flexibilité des salaires serait assurée par la négociation annuelle, alors que le contrat pourrait être de plus longue durée pour les autres aspects. Même si cela ne donne pas lieu à des recommandations précises, le Rapport suggère que les salaires devraient être proportionnés à la "capacité de payer de l'employeur" plutôt qu'aux besoins des travailleurs (III: 182). À partir de l'exemple du Japon, la Commission avance le terme de "rémunération conditionnelle" qui pourrait prendre la forme de la participation aux bénéfices ou encore de l'indexation du salaire aux conditions de la production. Au passage, mentionnons qu'au Québec la loi 37 pour les employés du secteur public constitue un pas dans cette direction. De même, la proposition de créer des "unités de négociations à employeurs multiples et à syndicats multiples" se situe dans cette visée.

La Commission recommande non seulement la flexibilité des salaires mais aussi la flexibilité du temps de travail. Elle propose d'abattre nombre d'obstacles qui empêchent l'employeur de choisir un horaire de travail pouvant réduire ses coûts au minimum. Ainsi, diverses primes (accidents de travail, régime de pensions, assurance-maladie, etc.), sont payées par l'employeur selon un pourcentage du salaire. Si l'employeur désire réduire les heures de travail et augmenter le nombre de ses employés, ses coûts augmenteraient pour le même nombre d'heures travaillées. Il est donc proposé de calculer les cotisations en fonction du nombre d'heures

travaillées, pour éviter que l'entreprise ne prolonge l'horaire de travail de son personnel plutôt que d'engager de nouveaux employés.

Pour les mêmes raisons, la Commission recommande une innovation majeure dans le régime d'assurance-chômage pour permettre une plus grande flexibilité du temps de travail. Selon la Commission, le régime d'assurance-chômage encourage les mises-à-pieds. En effet, une entreprise aux prises avec une baisse temporaire ou saisonnière de la demande peut théoriquement réagir de plusieurs façons: maintenir la production et utiliser ses stocks comme régulateur, diversifier sa gamme de produits, ou encore réduire les heures de travail ou le nombre d'employés. Les employeurs et les travailleurs considèrent les mises-à-pieds et donc l'assurance-chômage comme la solution la plus avantageuse ou la moins coûteuse pour s'adapter aux fluctuations de la demande (contrat tacite). Pour encourager les entreprises et les travailleurs à choisir la flexibilité du temps de travail et la réduction des horaires plutôt que les mises-à-pieds et le recours à l'assurance-chômage, deux réformes sont proposées.

La première consiste à réduire les prestations aux chômeurs de la façon suivante: réduction du taux des prestations à 50% du revenu, augmentation de l'admissibilité à 15 ou 20 semaines, resserrement du rapport entre la durée de versement et la durée d'emploi, élimination des particularités régionales du régime (II: 675). La seconde réforme consiste à modifier le régime de cotisations pour que le montant des primes soit, comme dans l'assurance-automobile, basé sur les expériences antérieures. Selon la Commission, ces réformes inciteraient employeurs et travailleurs à recourir au partage du travail ou à la réduction des heures de travail, plutôt qu'à l'assurance-chômage.

En somme, la Commission propose de retirer à l'assurance-chômage ses objectifs d'équité sociale et de soutien à la demande, lesquels seraient assurés par d'autres programmes (tel le RUSR). Ce changement aurait aussi un effet sur la mobilité interrégionale. Comme le dit la Commission, avec un certain cynisme: "la libre mobilité offre un genre d'assurance-chômage qui permet de bénéficier au maximum de la spécialisation et du commerce interrégionaux" (III: 123).

Les modifications proposées devraient entraîner une réduction de 4 milliards de dépenses pour un taux de chômage relativement constant (en 1984, les dépenses de l'assurance-chômage s'élevaient à 11.6 milliards). Il est intéressant de relever au passage que c'est au niveau de l'assurance-chômage que l'écart entre le Canada et les États-Unis est le plus important au niveau des politiques sociales: en 1981, le Canada y consacrait 2.3 pour cent de son PIB alors que les États-Unis n'y affectaient que 0.5 pour cent (I: 616). Quoiqu'il en soit, les "économies" suggérées seraient réinjectées dans un nouveau programme: le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR).

Le PTAR vise à favoriser l'adaptation de la main-d'oeuvre au marché du travail, notamment les travailleurs qui seront victimes de la restructuration industrielle qu'entraînera le libre-échange. Il vise à maintenir une forte incitation au travail sur ceux qui sont aptes au travail et, d'une façon plus ou moins déguisée, à subventionner les entreprises des secteurs en difficulté. Ainsi, ce programme pourrait servir à financer des "programmes de formation sur le tas", à donner des "subventions salariales" que les travailleurs pourront apporter à leur éventuel employeur, à assurer une retraite anticipée, à subventionner la mobilité, à financer des projets comme les coopératives de travail, à "acheter des actions dans des entreprises qui autrement fermentaient leur porte" ou à "investir dans des projets locaux de développement économique" (LL: 899). En somme, le PTAR permettra d'affecter aux entreprises et à la mobilité des travailleurs plus de 30% des sommes qui étaient réservées jusqu'ici aux sans-emplois.

La Commission propose donc la mise en place d'éléments qui vont dans le sens d'un rapport salarial plus concurrentiel. Comme nous l'avons indiqué, elle dissocie l'objectif de justice sociale de celui de l'adaptation au marché du travail de manière à accroître la mobilité des travailleurs, la flexibilité des salaires et du temps de travail. À cette fin et pour accroître la compétitivité des entreprises, le salaire minimum devrait être éliminé et les prestations d'assurance-chômage réduites. Les salaires qui seront en-dessous du coût de reproduction de la force de travail, seront complétés par le RUSR. Cela fait apparaître que la remise en cause de l'État-Providence concerne pour le moment moins les services étatisés d'éducation et de santé que la fonction de redistribution des revenus. Ce qui préoccupait en premier lieu la Commission, c'est que les salaires puissent fluctuer (et le temps de travail varier) selon le jeu de l'offre et de la demande comme n'importe qu'elle autre marchandise.

3- Libre-échange et "nouveaux compromis"

Il nous apparaît important de bien voir pourquoi la sortie de crise des années '30 exigeait un rapport salarial fordiste alors qu'aujourd'hui il faut un rapport salarial plus concurrentiel. La crise des années 30 était une crise des débouchés: une industrie douée d'une capacité de production de masse ne réussissait pas à véritablement démarrer faute d'une demande susceptible de constituer une consommation de masse. Dans les pays développés, cet élargissement de la demande solvable se réalisera d'abord à l'échelle du marché domestique. En termes keynésiens, le nouveau rapport salarial assure alors une certaine stabilité de la demande effective. C'est le cas aussi bien des conventions collectives pour une période de trois ans et prévoyant l'indexation des salaires, que des mesures sociales comme l'assurance-chômage qui constitue une sorte de salaire indirect.

Au cours "des trente glorieuses" (1945-1975), le salaire est soumis à des objectifs contradictoires dont "la solution passe par un déplacement des conditions de formation du profit". En effet, parce qu'il est à la fois coût de production et contrepartie de la demande, le profit passera moins par une pression sur les salaires que par une amélioration constante de la productivité (Granou et alii, 1985: 18). Le plein emploi est alors souhaitable non seulement pour les travailleurs mais aussi pour les capitalistes. Cela repose évidemment sur un compromis social selon lequel les travailleurs acceptent des augmentations de salaire pour compenser l'intensification du travail que suppose le taylorisme comme forme d'organisation du travail.

Ce cercle vertueux, pour reprendre une expression d'Alain Lipietz, deviendra un cercle vicieux pour des raisons aussi bien économiques que politiques (A. Lipietz, 1985). D'une part, la généralisation du taylorisme signifie une homogénéisation des normes de production et se traduit par un affaiblissement des gains de productivité. D'autre part, la remise en cause par les travailleurs (à partir surtout de 1968) de ce mode d'organisation du travail et des compromis qui l'avaient rendu possible, font que la crise économique sera aussi politique et sociale.

La baisse des profits et les luttes ouvrières dans le pays du centre renforcent la tendance (déjà amorcée) de délocaliser certains segments de la production vers des pays où le coût de la main-d'oeuvre est moins élevé et où la classe ouvrière est moins organisée (v.g. Corée, Mexique, etc.). Les produits étant réexportés vers les pays du centre, le problème des débouchés se pose à nouveau avec d'autant plus d'acuité que les taux très élevés du chômage empêche la demande effective de croître. Dès lors, chacun des pays développés tente de reporter les surplus de production sur le voisin.

Avec la dévaluation du dollar en 1971, la guerre commerciale est ouverte. Les échanges entre pays du centre ont commencé à croître quelques années auparavant. De 1960 à 1984, les exportations canadiennes sont passées de 18 à 28% du produit intérieur brut (PIB). La part de nos exportations vers les États-Unis n'a cessé de croître passant de 50% en 1946, à 65% en 1965 et à 76% en 1984. Dans ce contexte, le salaire devient "un facteur déterminant de la compétitivité d'un pays". Plus une économie d'un pays est ouverte, plus sa politique des salaires se doit d'être concurrentielle.

De plus, à partir du moment où la croissance repose principalement sur les échanges avec l'étranger (en l'occurrence les États-Unis), comme c'est le cas surtout pour la grande entreprise, les politiques de réduction des disparités régionales de même que la plupart des programmes de sécurité du revenu ont de moins en moins d'effet positif sur une demande de plus en plus étrangère. Au contraire, ces programmes constituent désormais des irritants puisqu'ils augmentent les coûts salariaux (et donc les coûts de production) rendant, du même coup, l'entreprise moins compétitive sur le marché international. Autrement dit, avec le libre-échange, les politiques de

plein emploi et les politiques sociales n'ont plus le même attrait pour la bourgeoisie puisqu'elles ne constituent plus une assurance de croissance continue.

Le Rapport Macdonald marque donc clairement la fin du compromis entre les classes sociales qui s'était élaboré au cours des années 1945-1975 à travers l'État interventionniste dans l'économie et de l'État-Providence dans le social. Toute concertation qui prendrait la forme d'un tripartisme impliquant les syndicats est aussi rejetée. Ce n'est pas la fin de l'État pour autant puisque son intervention devient indispensable pour "faciliter l'adaptation au mécanisme du marché" (I: 72). Cette intervention devrait s'approfondir et s'élargir sous certains aspects. En effet, "une société en même temps plus fragmentée à l'intérieur et plus ouverte au niveau international" poussera les gouvernements à "renforcer le sens de l'appartenance à une communauté nationale des canadiens ainsi que celui d'obligations mutuelles qui seront la contrepartie des droits particuliers à chaque citoyen" (III: 159). Cette fonction "pédagogique" pour ne pas dire coercitive de l'État sera d'autant plus nécessaire qu'il est fort possible que "le monde soit au beau milieu d'un réalignement général qui menacerait les niveaux de vie occidentaux et les structures d'emploi" (I: 182). Il faudra aussi que les pauvres et les perdants soient pris en charge.

Comme pour les nouvelles technologies, le libre-échange avec les États-Unis est présenté comme une contrainte externe qui exige une mobilisation nationale. En plus de faire apparaître la restructuration comme une fatalité, le discours sur la compétitivité internationale et le libre-échange renouvelle l'idéologie libérale en faisant apparaître la société comme nationale (c'est-à-dire comme un lieu unique de solidarité sans division fondamentale d'intérêt) au moment même où l'internationalisation de l'économie atteint un seuil susceptible de remettre en cause l'État-nation. Virage technologique et libre-échange jouent comme idéologie à la manière du progrès dans la période précédente. La recherche de l'excellence qui permet d'être compétitif, est en même temps un appel à la participation tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau national.

Conclusion

Nous reviendrons sur deux points: le libre-échange comme politique industrielle et le libre-échange comme vecteur d'imposition d'un "nouveau compromis social".

Ce que la Commission Macdonald propose comme politique industrielle, c'est de ne pas en avoir, c'est-à-dire de subordonner la politique industrielle aux politiques commerciales et plus particulièrement aux accords de libre-échange avec les États-Unis. Comme les économies américaine et canadienne ne sont pas dotées également au départ et comme le Canada renonce par ces accords à se donner des avantages comparatifs nouveaux (ce

qui exigerait une politique industrielle), il n'est pas nécessaire d'être devin ou expert pour entrevoir que, selon la logique de l'échange inégal, la dépendance de notre économie à l'égard des États-Unis s'accroîtra considérablement. En partie pour cette raison, il sera très difficile sinon impossible d'obtenir, pour ce projet, un large consensus de la part des diverses fractions de la bourgeoisie canadienne et cela selon les diverses régions.

Par ailleurs, une analyse critique du libre-échange ne fait pas pour autant du statu quo et du protectionnisme des alternatives. Rejeter le libre-échange comme politique industrielle, c'est refuser de s'en remettre aux seules forces du marché comme s'il s'agissait d'une fatalité et c'est affirmer notre capacité de mettre au point une politique de développement économique qui tienne sans doute compte des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et de l'interdépendance croissante des diverses économies nationales. Par rapport à de tels objectifs, le Rapport Macdonald est un échec.

En revanche, le travail effectué par la Commission Macdonald doit être aussi évalué au niveau politique et idéologique. À cet égard, il risque malheureusement d'être une réussite. Les recommandations de la Commission touchant le rapport salarial pourraient être réalisées même si les accords sur le libre-échange avec les États-Unis n'étaient pas signés. Mais, c'est là notre conclusion principale, le libre-échange comme projet facilite l'imposition de mesures (concernant le rapport salarial) qui autrement seraient carrément inacceptables. Au lieu d'être présentées comme une nouvelle répartition de la richesse, les transformations dans le rapport salarial sont exigées par des contraintes soit disant externes à la société canadienne et aux rapports sociaux qui la structurent. Seule la soumission à ces contraintes serait susceptible, selon le Rapport, de nous apporter la prospérité et le bien-être (mais à long terme). En conséquence, il faut se serrer les coudes, se mobiliser aussi bien au niveau national qu'au niveau de l'entreprise pour relever le défi. À un moment où l'esquisse de nouveaux compromis sociaux est à l'ordre du jour, on ne saurait surestimer l'effet idéologique de ce Rapport (et cela même si la négociation des accords de libre-échange devait avorter ou, ce qui est plus probable, prendre une autre direction).

Cela dit, le Rapport Macdonald n'est pas sans faiblesse surtout si l'on s'en tient au rapport salarial entendu dans un sens large. En effet, s'il met en lumière les rigidités des compromis passés et s'il insiste avec raison sur la nécessité de formes permettant une plus grande souplesse, il n'en demeure pas moins que le point de vue adopté est celui de l'entreprise: les demandes des travailleurs ne seront satisfaites que dans la mesure où ces derniers participent à l'entreprise et à ses bénéfices. Sur cette base, les demandes de souplesse (v.g. la réduction du temps de travail) des travailleurs ne seront satisfaites que partiellement et très inégalement. De plus, les exclus de la production seront davantage marginalisés. En somme, la Commission n'a pas réussi à mettre sur la table des éléments qui favoriseraient de "nouveaux

compromis". Si telle est la faiblesse de la Commission, il faut aussi reconnaître que c'est aussi la faiblesse la plus criante des forces sociales d'opposition. Un compromis ne peut être imposé unilatéralement mais la plus ou moins grande unité de ces forces (syndicats, mouvements sociaux, etc.) de même que la plus ou moins grande cohérence de leur demande peuvent influencer sur les formes que prendront ces compromis. Il est à souhaiter que la mobilisation contre le libre-échange soit l'occasion d'un pas dans cette direction et non seulement un repli sur le statu quo.

BIBLIOGRAPHIE

Cette communication s'inspire de deux articles que nous avons rédigés récemment. Voir B. Lévesque, "Le Canada selon la Commission Macdonald", Pour le socialisme, hiver 1985. Également Paul R. Bélanger et B. Lévesque, "Le rapport Macdonald et le marché du travail", Perception, vol. 9, no 3 (1986).

Paul R. Bélanger, "Néo-fordisme et néo-étatisme: la convergence anti-démocratique", in G. Breton (sous la direction de), Économie mondiale et pouvoir politique (à paraître).

Robert Boyer, "La crise actuelle: une mise en perspective historique", CEP, no 27-28 (1979).

Daniel Drache and Duncan Cameron, The Other Macdonald Report, Toronto, James Lorimer, 1985.

André Granou, Yves Baron et Bernard Billaudot, Croissance et crise, Paris, Maspéro, 1985.

Alain Lipietz, "Les transformations dans la division internationale du travail: considérations méthodologiques et esquisses de théorisation", in D. Cameron et F. Houle, Le Canada et les nouvelles divisions internationales du travail/Canada and the new International Division of Labour, Ottawa, University d'Ottawa, 1985.

Benoît Lévesque et Yves Vaillancourt, "Le social dans le Rapport Macdonald: les politiques sociales à l'heure du libre-échange", in SPAN, Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale, février 1986.

Ron Matthews, Études sur le secteur manufacturier, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1985.

Pierre Morville, Les nouvelles politiques sociales du patronat, Paris, La découverte, 1985.

Jim Turk, U, Ottawa, Canadian center for Policy Alternatives, 1985.

A.N.T. Varzeliotis, Requiem for Canada. A critical Review of the Free Trade Initiative, Vancouver, Alcayne Books, 1985.

EMBARRAS ET NÉCESSITÉ L'ÉTAT SELON LA COMMISSION MACDONALD

Raymond Hudon
Université Laval

L'État n'est pas indispensable aux sociétés humaines. Mais à quelles conditions peuvent-elles s'en passer?"¹ À la faveur d'un discours politique qui a gagné en popularité au cours des dernières années, la constatation timorée de Jean-William Lapierre s'est transformée en un ressentiment teinté de hargne: l'État représente un embarras, même qu'il introduit des distorsions intolérables pour les partisans du libre fonctionnement du marché. Sans trop se préoccuper des conditions requises pour effectuer les changements requis, on réclame une véritable "coupure politique", à l'inverse de celle notée par Pierre Clastres à travers la naissance de l'État, "cette apparition mystérieuse, irréversible, mortelle pour les sociétés primitives"². Les prescriptions se veulent claires: l'interventionnisme de l'État doit cesser, la privatisation des entreprises publiques doit être réalisée, l'État-providence a fait son temps, etc..

Ce discours traduit bien des orientations fondamentales du libéralisme qui "est toujours associé à la méfiance à l'égard de l'État"³. Malgré que les éléments de nouveauté se révèlent somme toute limités dans ce regain idéologique, on a tenu à parler de néo-libéralisme pour souligner sans doute la pénétration - rentrée en force de cette méfiance au coeur même des centres de décisions politique, de Thatcher et Reagan jusqu'à Mulroney et Bourassa en incluant maintenant Chirac. La crise récente offrait l'occasion de remettre en question les nombreux programmes instaurés comme moyens de sortie de crise dans les années trente. Après tout, la misère n'était plus aussi prononcée qu'elle était cinquante ans auparavant, et le resserrement de la richesse collective ne permettait plus les présumées extravagances de la générosité publique. Il fallait rétablir l'ordre des choses: l'État devait retourner à sa place et surtout ne plus participer au dérèglement de ce qu'il entendait réglementer. Le libre marché devait en fin de compte reprendre tous ses droits.

Si la renaissance politique du libéralisme, beaucoup plus que son renouvellement, suffit à justifier l'appellation de "néo-libéralisme", ce "nouveau" courant ne parvient tout de même pas à évacuer le paradoxe renfermé dans le libéralisme classique. Celui-ci, en effet, "élabore une théorie économique de l'autorégulation du social par le marché, mais, en même temps, il ne s'est pas véritablement émancipé de la représentation

politique de l'État-protecteur telle que Locke l'incarne par exemple⁴. Ce paradoxe se trouve même amplifié en ces moments où nombre de libéraux, plus obsédés que vigilants, se laissent imprégner de valeurs plus proprement conservatrices régulièrement accordées à un certain fondamentalisme moral et religieux.

Les retours souhaités aux temps marqués par les rapports idylliques du capital et de l'État, alors qu'était laissé libre cours à la "créativité" des Rockefeller et Carnegie, ne se butent pas seulement au paradoxe inhérent au libéralisme, ils se révèlent fantasmatiques. Aussi pourrait-on placer les mots de Burdeau dans la bouche de plusieurs entrepreneurs et commerçants: "Cet État, il nous arrive de le maudire, mais nous sentons bien que, pour le meilleur comme pour le pire, nous sommes liés à lui"⁵.

Il est sûr que les reculs dans l'histoire aideraient de façon significative à établir avec plus de cohérence certains systèmes d'idées actuellement en vogue. Dès que les programmes idéologiques doivent être confrontés à la pratique, ils apparaissent toutefois condamnés à l'adaptation. Autrement, le spectacle des "puristes" qui, constatant que "les événements ont ébranlé la théorie", continuent de soutenir que "ses principes demeurent intacts"⁶ risque de devenir plus désolant qu'amusant et même de ne plus se révéler divertissant! Les amateurs de fictions et de "reconstitutions" historiques peuvent éprouver un certain plaisir à simuler, par exemple, un rétablissement (imaginaire) du capitalisme concurrentiel pour ainsi fonder leur vision de l'État idéal (à la limite du non-État). Mais il demeure justement de l'ordre de la fiction que l'on parvienne à faire reculer simultanément toutes les horloges du monde!

C'est dans une bonne mesure l'évidence que l'on retrace à travers le Rapport Macdonald. Agacés au point de départ par la présence et l'action de l'État qu'ils jugent embarrassantes, les U auteurs⁷ du Rapport arrivent à faire admettre aux commissaires la nécessité de tolérer cet État. "Nous ne pouvons faire marche arrière". (I, xxii) Comment en effet se débarrasser d'un État dont on a effectivement besoin pour poursuivre les fins fixées? Car on a beau avoir des principes, on peut les soumettre à ses objectifs! En discutant les avantages respectivement des négociations bilatérales et multilatérales pour assurer un accès accru aux marchés étrangers, les commissaires affichent nettement leur morale de l'action: "Les moyens sont moins importants que la fin". (I, 367)

La fin, elle, est irréductible. Devant les problèmes posés par "les changements intervenus à l'échelle de l'économie globale", le doute n'a pas de place: "La réponse qui s'impose exigera une profonde adaptation de notre économie pour faire face à la concurrence internationale; un rajustement de nos politiques sociales et industrielles pour soutenir cette adaptation;" etc.

(I, 63) Or l'adaptation, "le processus d'ajustement" souffre mal l'action de l'État; la médecine du marché demeure toujours la meilleure.

En l'absence de contraintes, ce processus se déroule conformément aux lois du marché et s'inscrit dans la poursuite éternelle de la maximisation des profits et des revenus. C'est un processus qui implique une sorte de darwinisme économique - la survie du mieux adapté - où le marché récompense ou punit l'investissement et les autres décisions. (II, 267)

Parmi les moyens proposés par la Commission Macdonald pour favoriser l'ajustement conformément aux lois du marché, un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis constitue le mieux connu et le plus discuté. On offre la garantie de son succès économique qui lui-même contient la promesse d'une nouvelle politique étrangère. Ceux qui craindraient que "la politique étrangère du Canada soit considérée comme dépendante de sa politique commerciale" doivent calmer leurs inquiétudes. La preuve est simplement appuyée sur le fait "que les Canadiens prendront davantage conscience de leurs possibilités accrues au plan de la politique étrangère, à mesure que les avantages économiques qui résulteraient du libre-échange avec les États-Unis nous donneraient une nouvelle sensation de "prestige" dans la communauté internationale". (I, 392)

Le cas de la politique extérieure est réglé! Reste à s'occuper de la politique intérieure... Celle-ci cause problème. L'État est alors appelé à la rescousse: "Les institutions et les politiques gouvernementales peuvent et devraient aider à amortir le choc, car tout cela en représente un et il faut l'assumer". (I, xiii) Tout succès a un prix, et tout compromis susceptible de susciter l'acceptation de ce prix mérite d'être considéré. Ainsi, l'État, indésirable en principe, peut se révéler instrument utile. Il faut toutefois l'empêcher généralement de prendre l'initiative du jeu; il convient de le soumettre à des contrôles, dont le contrôle démocratique qui n'est pas toujours évident: "Le pouvoir se déplace vers les spécialistes et ceux qui contrôlent l'information. Tout accroissement des rôles du gouvernement a tendance à rendre la fonction publique plus indispensable, plus puissante et plus autonome". (I, 39) Inversons: réduire le rôle de l'État, c'est réduire le pouvoir des fonctionnaires, ... et c'est accroître la possibilité des contrôles par la dissémination de l'information, par l'éducation. L'État ne peut se charger de cette tâche parce que "le temps consacré à la réflexion est une denrée politique rare". Heureusement, il y a les commissions royales dont le rôle consiste, enseignement de politologues, "surtout à faire oeuvre d'éducation"! (I, xxii)

L'oeuvre d'éducation de la Commission Macdonald, se défend-on, ne se prétend pas exceptionnelle: "Les relations entre l'État, l'économie et la société sont tellement complexes, intimes et profondes quant à leurs

répercussions sur notre façon de vivre qu'il faut les soumettre périodiquement à un examen attentif". (I, 53) Par ailleurs, on doit bien admettre que l'examen entrepris par la Commission Macdonald n'est pas détaché du contexte et de la conjoncture qui l'entourent.

Dans un premier temps, il n'est donc pas tout à fait inattendu de retrouver dans le Rapport Macdonald des éléments du discours antiétatique qui a cours ces années-ci. Une fois le premier défoulement passé, il se révèle décent de reconnaître les insuffisances du marché pour organiser la société dont la dynamique ne s'articule pas exclusivement à la production et à la distribution de biens. Il est alors senti approprié de reconnaître et même de souhaiter l'exercice d'un rôle de suppléance par l'État. D'autant plus que l'État peut intervenir de façon particulièrement positive quand il est requis de dompter un certain nombre de forces qui tolèrent ou intègrent mal les mécanismes du marché. Les développements qui suivent sur ces thèmes successifs, repérables dans le Rapport Macdonald, montrent bien la fragilité des principes, comme le non-interventionnisme, dès qu'ils se trouvent confrontés aux "événements" qui s'entêtent.

Sus à l'État!

En examinant les perspectives de développement du Canada, la Commission Macdonald exprime sans équivoque sa "préférence pour les lois du marché, par opposition à l'intervention de l'État, comme moyen de stimuler l'économie et la croissance". En conséquence, "les commissaires estiment que les Canadiens doivent, dans certains domaines importants, s'en remettre bien davantage aux lois du marché". (I, 72) Quand on a conscience que le rôle qui est dévolu à l'État "de nos jours au Canada est le résultat cumulatif involontaire de milliers de décisions et de politiques particulières qui se sont échelonnées sur un demi-siècle" (I, 71), quelques explications sont exigibles pour justifier le changement de cap proposé. Il pourrait suffire à quelques-uns de signaler que "la logique, aussi bien que l'histoire, confirme que la démocratie politique et les libertés individuelles s'affaiblissent lorsque le secteur privé de l'économie ne jouit pas d'une autonomie appréciable, et sont incompatibles avec une économie dépourvue de toute autonomie". (I, 46). Mais, déjà, l'étiologie guette la logique. L'histoire n'est-elle pas en partie constituée de la succession de logiques pas tout à fait "semblables"? Quant à l'établissement d'un lien inextricable entre la démocratie et les libertés, il néglige de considérer que "la démocratie libérale est un produit assez récent de la société de marché"⁸.

La démonstration doit donc être poursuivie sur d'autres bases! La rationalisation-adaptation représente la fin à atteindre. Elle implique, entre autres, le choix des "secteurs où nous croyons détenir un avantage par rapport à d'autres pays". Est-il alors "acquis que les gouvernements sont tout autant, sinon plus, aptes que les marchés, à juger des changements rapides

qui interviennent au niveau des demandes des consommateurs et des processus de production"? (I, 55). Évidemment pas, même s'il est dit par ailleurs que "les décisions des gouvernements sont généralement assujetties aux pressions du moment, et celles-ci ne facilitent pas l'adoption d'une perspective ouverte sur l'avenir" (I, 6)! On comprend que les pressions immédiates du marché sont sources de rationalité, alors que les pressions politiques reposent sans doute sur les passions. Se trouve ainsi introduit le contraste, mis à jour par Hirschman, des "conséquences heureuses des activités dictées par l'intérêt avec les calamités que déchaîne le libre jeu des passions"⁹!

À travers cette pirouette couramment répétée, le problème est tout de même cerné: les politiques gouvernementales comportent un "caractère quelque peu improvisé". (I, 61) La cause en est bien identifiable: "Les délais de réflexion sont un luxe que l'on ne peut pas toujours se permettre en politique". (I, 25) Voudrait-on suggérer que le marché peut prendre le temps de réfléchir, malgré l'urgence d'agir? Le danger est là, présent: "Les commissaires sont d'avis que le statu quo pourrait nous conduire très rapidement, au cours des quelques prochaines années, à réclamer l'institution d'une économie planifiée". (I, 299) L'option d'un changement nécessaire est justement "contrée par l'inertie massive des gouvernements tentaculaires. Les idées et les valeurs d'hier sont déjà bureaucratisées et inscrites dans des programmes qui résistent au changement. (...) Ainsi, les gouvernements en place sont inévitablement des instruments de conservatisme, plus enclins à l'habitude qu'à l'innovation". (I, 20) Alors, l'État perd le contact: "Lorsque l'État arrête des politiques, elles proviennent en bonne partie de la dynamique interne du gouvernement et se teintent de buts politiques et bureaucratiques que les citoyens pourraient ne pas partager". (I, 42)

Est-il encore possible de renverser le courant? "L'équilibre a fini par basculer en faveur de l'État, au détriment des marchés, ce qui a entraîné un déplacement généralisé des pouvoirs vers les gouvernements". (I, 69) Les indicateurs ne trompent pas: tout d'abord, "il y a eu augmentation évidente du nombre des sociétés d'État au cours des dernières décennies"; il y a eu, de plus, le phénomène plus récent "des prises de participation dans les entreprises par certains organismes provinciaux et fédéraux"; et "la réglementation de l'État a, elle aussi, augmenté". (I, 27) Tout cela n'est pas fait innocemment. Les sociétés de la Couronne, par exemple, sont devenues importantes "comme instruments de politique industrielle". (II, 182) L'inconscience constitue un luxe qu'on ne peut plus se payer, car l'adaptation se trouve gênée.

Des rigidités de nos marchés du travail, une protection généralisée des secteurs périlissants de notre économie qui va bien au-delà des mesures transitoires appropriées, de même que des systèmes de

commercialisation qui haussent les prix et les coûts, tels sont les résultats d'un trop grand nombre de nos politiques. (I, 72)

Pareils bilans invitent à associer la maladie au bon patient: "Le gouvernement ne guérit pas le cancer, il est le cancer!"¹⁰ Le temps des tergiversations est écoulé. On ne rit pas avec le cancer! "La préférence accordée aux fournisseurs canadiens" au moyen des politiques d'achat gouvernementales, par exemple, entraîne des coûts supplémentaires inacceptables. (II, 183) Les termes utilisés sont un peu moins drastiques, mais on ne peut s'abstenir de signaler que "le peu que l'on connaisse des opérations gouvernementales portant sur le capital-risque n'est pas de nature à encourager leur expansion". (II, 136) Alors même qu'il apparaît crucial d'accroître ses capacités sur ce plan, "les gouvernements restreignent souvent la concurrence; en fait, ils mènent souvent une lutte intense et permanente contre la concurrence". (II, 241) Les commissaires notent "en passant qu'il est peut-être plus difficile de privatiser que de nationaliser", ils soulignent toutefois que "privatisation, déréglementation et concurrence sont des questions reliées". (II, 250) Malgré l'évidence que "la procédure d'examen officiel de (l'ancienne Agence d'examen de l'investissement étranger) a encouragé un dialogue pragmatique entre les fonctionnaires du gouvernement et les investisseurs étrangers et a clairement défini d'avance les normes canadiennes de bonne conduite dans le monde des affaires" (II, 263), une politique de contrôle de l'investissement étranger n'est pas jugée avantageuse. Une telle politique "peut également fournir une protection induue à des entreprises canadiennes et réduire leur incitation à améliorer leur position sur le marché". (II, 262)

Les commissaires constatent "une internationalisation de la prise de décision nationale". (III, 47) Cette tendance se rattache à "l'interdépendance (qui) intensifie les liens entre les économies nationales et assujettit celles-ci aux diverses forces économiques du système international". Le problème, c'est que les États ne renoncent pas "à promouvoir leurs propres intérêts". (I, 32) Dans ce contexte, les commissaires jugent "douteuse" toute forme d'intervention visant à "canadianiser". D'autant plus que la "réduction du nombre de ce type d'interventions constitue une première étape, fondamentale, pour contrôler la croissance du gouvernement et du secteur mixte". (II, 254) S'en remettre au marché constitue pour la Commission la voie à suivre.

L'économie de marché caractérisée par la décentralisation et par la capacité de réagir rapidement aux changements de prix, est (...) une invention sociale importante. Elle est extrêmement souple, elle réagit bien et elle coordonne, sans recours à la force, une multitude de décisions économiques privées. (I, 45)

Demeurent les sceptiques! En cas de doute et d'incertitude, vaut cependant mieux s'abstenir, conseillent les commissaires.

Tant que nous n'aurons pas acquis une plus grande confiance dans la faisabilité et la pertinence d'une politique industrielle orientée, et tant que nous ne connaissons pas mieux les modifications qu'entraîneront (sic) probablement une plus grande libéralisation des échanges avec les États-Unis, la présente commission recommande que le Canada s'en remette pour l'essentiel aux forces du marché, pour ce qui est de la répartition des ressources humaines, financières et naturelles du pays. (II, 201)

Et si jamais l'irréparable se produit, l'État sera sans doute appelé en catastrophe! Les principes ne sont pas énoncés en vue d'être testés. Seraient-ils confrontés à l'expérience, on l'a vu, qu'ils demeureraient tout de même intacts! L'observation, même sommaire, ne peut cependant que faire ressortir les insuffisances du marché.

Les insuffisances du marché

Malgré toutes les vertus que le Rapport Macdonald attribue au marché, les mécanismes qui s'y greffent ne s'avèrent pas infaillibles. "Les défaillances du marché peuvent occasionner des inefficacités qui peuvent justifier l'intervention du gouvernement, mais le processus politique lui-même a des défauts qu'il faut prendre en considération". L'intervention ne doit donc pas être vue comme une panacée. Car "la situation existante peut (...) s'aggraver à la suite de l'intervention gouvernementale qui était censée l'améliorer. Ce paradoxe devrait faire réfléchir ceux qui croient pouvoir corriger tous les défauts du marché, même les plus minimes, par des interventions". Des critères doivent être fermement établis pour conséquemment limiter l'intervention. Quand il s'agit d'objectifs économiques, "les bénéfices projetés doivent être beaucoup plus importants que les coûts projetés"; et quand on poursuit des objectifs non économiques, leur réalisation doit être assurée "de la manière la moins coûteuse". (II, 285) Il est alors intéressant d'identifier les interventions acceptables, une fois que ces conditions sont respectées.

En somme, l'État se voit confier la tâche de corriger les défaillances du marché qui se produisent, par exemple, quand "les coûts ou les bénéfices pour les tiers ne se reflètent pas totalement dans le prix du marché". La production de connaissances "qui augmentent le bien public" peut aussi justifier "une aide gouvernementale à la recherche et au développement, au moyen d'aide fiscale, de subventions et d'autres moyens". (II, 283) D'ailleurs, en examinant "la proportion de recherche et de développement financée directement par l'État", les commissaires sont amenés à constater que "le Canada se classe relativement loin, tandis que les États-Unis, la

Grande-Bretagne, la Norvège et le Portugal fournissent tous des volumes relativement élevés d'aide directe". Cette observation n'est pas de nature à rassurer grandement quant à la proportion des dépenses globales de recherche et de développement au Canada qui, "par rapport au produit national brut, était généralement inférieure à celle d'autres grands pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques". (II, 173) Cette situation tient en grande partie au fait que "la recherche dans le monde des affaires, au Canada, est inférieure à celle qui est faite aux États-Unis, en Suisse, en Allemagne de l'Ouest, au Japon et en France, (tout en étant) supérieure à ce qui se fait en Hollande, en Norvège, en Finlande et en Australie". (II, 108) On ne peut alors que faire "ressortir que, proportionnellement, le gouvernement canadien entreprend beaucoup plus de R-D que ne le font les gouvernements des États-Unis (*sic*), d'Allemagne, de la Suisse, du Japon et de la Belgique". (II, 104)

Conformément aux principes défendus par la Commission, on conçoit que la solution ne réside pas dans une intervention accrue de l'État.

... l'opinion générale est que (le gouvernement) ne devrait pas augmenter ses activités en R-D, mais qu'il pourrait, dans certains cas, confier la R-D à des entrepreneurs privés. D'autre part, il conviendrait au secteur des affaires d'appuyer davantage la R-D dans les universités; à cette fin, l'encouragement par le moyen d'exonération d'impôt est chose normale. Une aide plus importante de la part du gouvernement fédéral aux universités engagées dans la R-D devrait prendre la forme de subventions. (II, 111)

En principe donc, le gouvernement ne devrait pas intervenir; idéalement, il ne devrait même pas avoir à financer; pratiquement, il doit toujours soutenir. Car il y a de ces situations où les principes doivent faire place au "réalisme", comme c'est le cas pour le secteur de l'agriculture.

Le Canada a absolument besoin d'accroître ses activités de recherche et de développement (R-D) à un rythme permettant de rattraper ses concurrents. De même, on ne peut mettre en doute la nécessité du soutien gouvernemental. Les producteurs individuels, même les groupes de producteurs, sont trop petits et trop dispersés pour entreprendre une recherche de base sophistiquée. Il faudrait certainement envisager un système de collecte prévoyant une taxe de recherche, prélevée par unité de production. Les groupes de producteurs accueilleront peut-être favorablement un tel système leur permettant de contrôler un peu l'utilisation des sommes destinées à la recherche et au développement mais, en dernière instance, ce sont les gouvernements qui devront s'engager pour le Canada tout entier. (II, 480)

Malgré sa préférence marquée pour laisser les mécanismes du marché fonctionner librement, on n'est pas toujours en mesure d'offrir la garantie du meilleur résultat. Les positions touchant la R-D montrent bien la place qui peut être faite au compromis. Ainsi, on soutient que "le secteur privé constitue la pierre angulaire de notre système économique"; on admet par ailleurs qu'"afin de fonctionner efficacement, il doit être appuyé par des mesures macro-économiques, et notamment des politiques fiscales et monétaires visant à promouvoir l'accroissement permanent de la production et des emplois, tout en jouissant d'une stabilité relative des prix". (II, 217) Cela peut tout de même se révéler insuffisant, car la recherche du profit peut amener les entrepreneurs privés à "conclure que le taux d'escompte ou le rendement attendu d'un projet est trop bas". Dans pareils cas, "un gouvernement peut décider s'il doit assumer une partie (ou la totalité) des risques, à cause des bénéfices sociaux élevés que le projet procurera par rapport à ses coûts projetés". (II, 283-284)

Pour illustrer, on peut songer à l'élaboration d'un "nouveau cadre" pour "les secteurs canadiens du pétrole et du gaz" qui permettrait "à l'industrie énergétique de contribuer pleinement au développement économique du Canada et mettre en place un système suffisamment solide pour que les chocs du futur, qui se produiront inévitablement, soient absorbés plus facilement que par le passé". (II, 554) Les commissaires vont encore plus loin quand ils posent plus globalement que "le déclin relatif de l'importance de notre secteur des ressources n'est pas entièrement attribuable au changement dans la demande et à la rareté matérielle; dans une grande mesure, c'est également le résultat d'une mauvaise gestion". (II, 437) Ayant sans doute à l'esprit certaines défaillances du marché, les commissaires en arrivent même à suggérer qu'on "devrait pouvoir concevoir des systèmes de propriété de la terre autres que la propriété privée, qui encourageraient les concessionnaires à mieux gérer les forêts". (II, 493)

L'avenir d'une société ne devrait apparemment pas être laissée à la seule volonté des agents privés de l'économie. Les gouvernements ne seraient pas seuls à avoir la vue courte, même qu'ils se révéleraient parfois moins myopes que les investisseurs avides de profits! Ce ne sont plus les seuls écologistes, un temps qualifiés de rêveurs, qui se préoccupent de la qualité de l'environnement. Les commissaires ont bien compris que l'opposition ne devait plus être décemment posée entre la création d'emplois et la protection de l'environnement, malgré ce que Robert Bourassa posait durant la campagne électorale de 1976! "Bien qu'un grand nombre des recommandations de ce Rapport préconisent une réduction de l'intervention de l'État, les commissaires estiment qu'en matière d'environnement au contraire, une plus grande intervention s'avérera nécessaire". (II, 582)

Une des autres tâches que les commissaires confient au gouvernement est de promouvoir l'investissement. En s'accordant au discours à la mode, ils

affirment: "Une recette de politique pour stimuler l'investissement est de réduire l'imposition sur le capital. Une autre est que le gouvernement augmente l'épargne disponible pour financer l'investissement en diminuant son propre déficit". (II, 91) Ceci réalisé, il n'est pas toujours évident que ces mesures suffisent. La question vaut d'être formulée si le gouvernement ne devrait pas protéger des "industries naissantes" dans l'espoir que ce soutien rende ces industries "auto-suffisantes" et leur permettre ainsi de créer "des emplois et des revenus". "Les commissaires manifestent beaucoup de scepticisme" touchant ce type d'intervention. (II, 284) Selon eux, l'industrie, si elle est innovatrice, n'a pas à bénéficier de soutien.

Le secteur privé devrait être le principal responsable de l'innovation en matière de produits et de procédés. L'innovation est la caractéristique de toute industrie viable, et le gouvernement n'a pas plus de raison de subventionner l'innovation dans la foresterie (, par exemple,) qu'il n'en a de le faire dans d'autres secteurs. (II, 495)

Le "darwinisme économique" privilégié par la Commission reprend ainsi ses droits! Il n'est donc pas question non plus de subventionner des "entreprises appartenant aux secteurs en déclin" parce que l'effet réel est souvent de protéger "les sociétés les moins productives et les plus marginales" et de freiner "une réorganisation efficace de l'économie et la création de nouveaux emplois plus durables". Après tout, "la vétusté d'une usine est souvent le résultat, plutôt que la cause, d'une perte de pouvoir concurrentiel sur le plan international. Les entreprises seulement capables de se faire payer leurs coûts variables sont forcées de laisser leurs immobilisations se dégrader, ce qui réduit leur capacité de rendement". (II, 273) Plutôt que de freiner, les gouvernements sont de fait invités "à élaborer et à appliquer des politiques qui faciliteront l'ajustement de l'économie canadienne à un monde en mutation rapide et de plus en plus interdépendant". (I, 257) En ce sens, "la Commission appuie sans réserve les initiatives canadiennes au sein d'organismes multilatéraux en vue de réduire les entraves au commerce entre pays". (I, 65) Prôner un certain "purisme" chez soi n'empêche cependant pas de noter que "de nombreux gouvernements nationaux ont tendance à soutenir l'industrie nationale, surtout dans le secteur manufacturier". La voie privilégiée serait de "poursuivre ses efforts en vue d'éliminer les pratiques qui introduisent des distorsions sur le marché international". Le succès n'est cependant pas assuré; dès lors, "si les contre-subsidventions pouvaient inciter "l'autre partie" à abandonner sa politique interventionniste, le gouvernement devrait envisager une intervention". (II, 284) Cette réalité explique partiellement l'invitation à la prudence lancée par les commissaires concernant toute volonté de "privatiser" les services assurés par la Société pour l'expansion des exportations (SEE).

Ici sont en jeu les cas où l'échec du marché est probable et où les forces du marché ne serviraient probablement pas les intérêts

nationaux. La participation du gouvernement par l'entremise de la SEE et des autres bureaux semble être justifiée, une conclusion à laquelle les autres pays sont apparemment parvenus étant donné qu'ils ont conservé des bureaux similaires. (II, 222)

Les lois du marché se voient reconnaître la primauté sans toutefois parvenir à toujours supplanter l'intérêt national. Le marché demeure le principe organisateur, mais il peut connaître certaines déficiences qui justifient une intervention de l'État. Faire reculer l'État et limiter ses interventions ne signifie aucunement l'anéantir. Car le marché même doit au bout du compte y trouver appui.

Les marchés ont également besoin des États, car ils ne peuvent se développer que s'il y a ordre, respect de la loi, respect du droit de propriété, application des contrats, fiabilité des poids et des mesures, stabilité de la monnaie, infrastructure pour le transport et autres services que les marchés ne fournissent qu'avec difficulté. (I, 46)

La conscience que ces services assurés par l'État se révèlent cruciaux incite finalement les commissaires à "exprimer quelques réserves concernant la mise en oeuvre trop zélée d'une "formule de privatisation de certains services comme les garderies de jour et les foyers de soins infirmiers. Pouvaient-on se cacher que "les proportions personnel-patients et personnel-enfants sont moins élevées dans les organismes privés que dans les centres publics?" (II, 891) Ces éléments contraignent à nuancer certains propos véhiculés sur l'État-providence par quelques idéologues en quête de tribunes et d'auditoires sensibles à leurs propos qu'il s'agit de n'astreindre aucunement aux "leçons" de l'histoire.

Une suppléance essentielle

Parler de crise de l'État-providence, c'est faire appel à une "expression plus souvent utilisée que précisément définie" et c'est régulièrement avoir "tendance à confondre toutes sortes d'inquiétudes face à l'avenir". (II, 630) Les commissaires font découler de ces observations des conclusions à prime abord surprenantes: "Il s'ensuit que le débat sur l'État-providence, dans les démocraties capitalistes libérales comme le Canada, n'est pas entièrement libre. Il se concentre sur les moyens, et non sur les buts". Quels sont justement ces buts? Les commissaires répondent.

L'État-providence est nécessaire pour résoudre les problèmes et les conflits sociaux qui sont inhérents à toute grande société industrialisée. Ces problèmes ne peuvent être résolus par la philanthropie. Sans État-providence, ni la stabilité sociale, ni l'intégration sociale ne seraient possibles. Sans la contribution -

stabilisante et propice à l'intégration - de l'État-providence, le soutien à l'autonomie relative des marchés capitalistes s'écroulerait. (I, 50)

Macpherson ne disait pas mieux en écrivant: "L'État-providence n'est qu'un complément naturel de la société capitaliste de marché".¹¹ Et les commissaires confessaient: "Nous sommes parfaitement conscients du nombre d'exemples d'échecs sociaux et économiques liés aux lois du marché, de situations où le marché du travail ne permet pas d'utiliser efficacement les ressources humaines. En pareil cas, nous n'avons pas hésité à recommander l'intervention de l'État comme correctif". (II, 595) Bien sûr, il s'impose d'accorder l'attention requise "à l'efficacité économique" des projets sociaux; il importe aussi, cependant, de dépasser la "querelle idéologique" qui oppose la droite néo-conservatrice et la gauche dans l'évaluation à faire de l'action de l'État-providence. (II, 638)

L'expansion de l'État-providence canadien a été l'une des grandes réalisations de la génération de l'après-guerre. L'énergie politique des quarante dernières années a, dans une large mesure, été consacrée à cette tâche, et le Canada en est devenu une société plus juste. Mais il s'agit maintenant de faire le point, de réexaminer la structure en place, de déterminer son aptitude à répondre aux besoins sociaux actuels et d'en prévoir l'orientation future. (II, 612)

Les commissaires précisent bien que "le temps où les gouvernements pouvaient croître et se réserver une part plus importante d'un gâteau de plus en plus grand est révolu". (I, 77) C'est conséquemment avec un certain étonnement qu'on lit subséquemment les commissaires.

Généralement, les commissaires s'entendent pour dire qu'il n'y a aucune raison de croire que l'État-providence canadien ne puisse subsister ou qu'il impose une charge insurmontable à notre économie. La comparaison avec d'autres pays démontre que s'il y a une limite évidente quant aux dépenses sociales permises dans une économie de marché, le Canada ne l'a pas encore atteinte. D'autres nations occidentales ont réussi à allier des dépenses sociales plus élevées que les nôtres, en regard du PNB, à une performance économique impressionnante. (II, 636)

D'un point de vue strictement social, il n'est d'ailleurs pas évident que les politiques sociales de l'État-providence aient atteint pleinement les résultats attendus: "Quelle qu'en soit la raison fondamentale, l'écart entre riches et pauvres au Canada demeure (...) aussi étendu que jamais". (II, 623)

En pratique, les commissaires refusent de reprendre à leur compte l'hostilité exprimée à travers les refrains à la mode contre tout ce qui laisse songer à une plus grande égalité. Leur réticence est non dissimulée au sujet,

par exemple, du salaire minimum, parce que "les augmentations à ce chapitre vont à l'encontre des perspectives d'emploi offertes aux travailleurs à bas salaire". (II, 685) Ils se montrent par ailleurs sympathiques à des moyens qui auraient pour effet d'accroître le revenu des travailleurs pauvres et améliorer les perspectives de formation professionnelle pour augmenter la productivité et les revenus". (II, 687) Ainsi, ils expriment l'avis qu'"on devrait attribuer des moyens supplémentaires à la Commission des droits de la personne pour qu'elle puisse s'assurer "qu'on fera preuve de plus de détermination dans l'application des mesures favorisant l'égalité dans l'emploi. (II, 711) Les commissaires pressent encore les gouvernements de "faire en sorte que les considérations financières ne viennent pas compromettre l'éducation" des jeunes dont "les possibilités d'accès" à l'enseignement postsecondaire se trouvent limitées parce qu'ils originent de milieux "à faibles revenus", même s'ils soulignent que les obstacles "ne disparaîtront pas du jour au lendemain par la seule volonté du gouvernement." (II, 907)

Les commissaires l'énoncent clairement: L'État-providence ne peut pas être remis en question; certaines de ses méthodes méritent cependant d'être révisées. Ainsi, on propose de remplacer "la plupart des programmes existants de transfert du revenu ainsi que les exemptions et crédits d'impôt aux personnes et à la famille" par un "Régime universel de sécurité du revenu comportant des niveaux de revenus garantis et des taux de récupération fiscale relativement faibles". (II, 884) Un tel changement résulterait présumément en une utilisation plus rationnelle des ressources canalisées par l'État. L'effet se révélerait de plus moins perturbateur du fonctionnement du libre marché, autre préoccupation retracée à travers la réforme proposée du régime d'assurance-chômage.

Nous sommes convaincus (...) que le régime d'assurance-chômage du Canada ne contribue pas réellement à favoriser les adaptations nécessaires au marché du travail, ni à la création d'emplois stables et productifs. Le régime d'assurance-chômage devrait donc être révisé et rendu plus efficace dans les prochaines années. Nous recommandons toutefois que les réformes soient introduites graduellement, au fur et à mesure que l'économie canadienne se dirigera à nouveau vers le plein emploi. (II, 674)

Cette dernière invitation à une démarche progressive est révélatrice d'un autre aspect de la conception de l'État entretenue par les commissaires: "Les institutions politiques sont conçues pour maîtriser les conflits, inévitables, entre individus, entreprises, régions et pays. Le rôle de ces institutions est de canaliser les conflits, pour que nos divergences ne nous empêchent pas d'atteindre nos objectifs communs". (I, xii) Dans l'exercice de ces fonctions, "l'État agit comme arbitre sur la scène sociale où divers groupes luttent

constamment pour promouvoir leurs intérêts". (I, 12) L'État n'a sûrement pas à activer le conflit; sa tâche est plutôt de l'apaiser, en le gérant.

En plus de diriger l'économie et de veiller au bien-être de tous les citoyens, l'État moderne cherche à maintenir une cohésion sociale, il symbolise l'unité et la diversité de la communauté et il intervient sur la scène internationale. Il a le devoir de promouvoir l'intégration sociale. Ce "rôle social", comme nous l'avons appelé, englobe les réponses du gouvernement aux problèmes soulevés par l'égalité des sexes, la multiplicité ethnique, les langues, le régionalisme, le droit des autochtones, les styles de vie nouveaux et l'écologie. (III, 17)

En termes simples, il faut pacifier. Si on pense au complexe militaro-industriel, il apparaît peut-être un truisme de dire que "l'économie et la politique sont interdépendantes. La paix dépend peut-être de la prospérité, mais la prospérité dépend très certainement de la paix. Sans la paix, tout est voué à l'échec". (I, 220) Transposée au fonctionnement interne des systèmes politiques, cette observation tient avec encore plus de force: la "paix sociale" est essentiellement requise au bon fonctionnement du marché. Il est alors crucial de "renforcer la cohésion sociale" et "il revient aux gouvernements de fournir à l'ensemble de leurs citoyens une signification et une raison d'être. Ce rôle symbolique de l'État se traduit par le rôle social en vertu duquel les gouvernements interviennent directement afin de modifier la répartition des personnes et des groupes dans des positions sociales définies". (I, 12)

Dans cette optique, les commissaires perçoivent les disparités économiques régionales comme "un problème grave". (III, 243) En plus de fournir leur appui au système canadien de péréquation pour "permettre à une province (moins bien pourvue en assiette fiscale) d'offrir des services publics élémentaires à un niveau standard défini d'avance, sans devoir pour autant mettre en place un système de taxation trop lourd" (III, 207), les commissaires semblent disposés à élaborer un compromis de taille. Malgré qu'ils préfèrent "les incitations fiscales aux programmes de subventions" (II, 286), les auteurs du Rapport Macdonald trouvent important que le gouvernement fédéral fournisse "des emplois ou des investissements dans les régions déprimées, par exemple, en subventionnant les entreprises privées". (II, 253)

Pour le répéter, le marché doit avoir la primauté, et le politique doit lui être subordonné. Sauf que le politique peut aussi servir à consolider le marché en corrigeant ses "défaillances" et en lui fournissant les conditions requises pour son bon fonctionnement, dont l'instauration de l'ordre. Les commissaires aiment penser qu'ils se portent ainsi à la défense des faibles: "L'anarchie est parfois à l'avantage du plus fort, mais l'ordre qui règne entre les membres d'institutions peut être particulièrement avantageux pour les

plus faibles". (I, 220) Ce préjugé implicite de l'État à l'égard des faibles ne serait-il qu'un leurre?

... le rôle de l'État à l'égard des masses populaires, pas plus qu'il ne peut être réduit à un leurre, à mystification idéologique pure et simple, ne peut être réduit à celui d'un État-providence aux fonctions purement "sociales". L'État organise et reproduit l'hégémonie de classe en fixant un champ variable de compromis entre les classes dominantes et les classes dominées, en imposant même souvent aux classes dominantes certains sacrifices matériels à court terme afin de permettre la reproduction de leur domination politique à long terme.¹²

Pour dire en clair ce que Poulantzas établit, l'État est appelé, à travers l'exercice de ses fonctions sociales à exercer un rôle proprement politique. Même s'il est invité à se retirer des tâches spécifiquement économiques, de manière à ne pas se substituer au marché, il lui incombe de faire émerger des solutions politiques de compromis qui se greffent aux conflits découlant du fonctionnement de ce marché. Et s'il le faut, l'État peut se trouver justifié de dompter les forces qui refusent de se plier trop facilement à la "rationalité" du marché.

Des forces à dompter et intégrer

Les opposants les plus fanatiques à l'intervention de l'État attendent quand même de ce dernier qu'il fasse sa part: "Fondamentalement, le milieu des affaires juge que le gouvernement devrait limiter son action à la création d'un environnement favorable aux investissements et à la croissance du secteur privé". (II, 146) L'intervention, rappellent les commissaires, demeure essentielle, même limitée comme on le souhaite: "l'autorité gouvernementale s'exerce aussi bien sur la société que sur l'économie, et c'est en s'exerçant sur la première qu'elle peut avoir une plus grande influence sur le fonctionnement de la seconde." (I, 13) Le darwinisme économique privilégié par les commissaires semble finalement posséder moins de vertus quand il est transposé au champ politique.

... le conflit est propre à notre système et reflète des différences réelles. Malgré tout, nous n'en faisons pas l'éloge, car nous ne pensons pas qu'il n'ait que des aspects positifs. La jungle darwinienne n'est pas notre idéal, ni celui du Canada. Notre existence commune signifie que nous sommes liés les uns aux autres. C'est pourquoi nous devons régler les conflits et établir des règles, afin de limiter leurs effets néfastes et d'accroître leurs conséquences constructives. Les commissaires estiment qu'un nouvel équilibre devrait être trouvé. (III, 9)

En faisant ressortir que "les rôles que jouent les états-nations (*sic*) sur la scène mondiale sont déterminés, pour une bonne part, par ce qui se passe à l'intérieur de leurs frontières, aussi bien dans l'ordre politique qu'économique" (I, 190), la Commission Macdonald pare en quelque sorte le reproche de tenir des positions contradictoires. Le nouvel "équilibre" à instaurer suppose une intervention pour changer l'ordre actuel des préférences.

... les forces politiques ont tendance à s'opposer aux politiques qui sont dictées par des considérations économiques et, à un degré moindre, par des considérations sociales ou morales. Les forces politiques ont tendance à favoriser, par ordre décroissant, la protection du commerce extérieur pour préserver la production et l'emploi, les subventions individuelles aux entreprises pour leur permettre de maintenir leur production et leurs emplois et les subventions à la main-d'oeuvre pour faciliter sa mobilité. Les gouvernements doivent trouver les options qui réduisent le conflit existant entre les politiques qui sont dictées par de bonnes considérations politiques et celles dictées par de bonnes théories économiques et de bonnes préoccupations sociales. (II, 271)

Les commissaires se montrent disposés à reconnaître que "les gouvernements se trouvent dans une position difficile". (II, 195) Pour eux, cependant, le dilemme est facile à trancher.

... une chose est claire: si nous voulons, nous Canadiens, résoudre avec succès les graves problèmes auxquels doit faire face notre secteur industriel, le développement économique futur doit s'accorder davantage aux conditions que crée la concurrence internationale qu'aux pressions politiques internes pour protéger le *statu quo*. Devant affronter une concurrence toujours plus forte sur les marchés intérieur et extérieur, il est dans l'intérêt des entreprises, des syndicats et de l'État d'augmenter la capacité de l'industrie canadienne d'affronter cette concurrence et de rivaliser avec elle. (II, 194)

Une seule option générale est alors disponible: c'est en bridant "les illusions et les intérêts personnels étroits que l'on pourra plus facilement soutenir cette concurrence". À toute fin pratique, "les groupes d'intérêt qui abondent dans la société démocratique canadienne aujourd'hui, devraient être canalisés vers les parlements de façon à mettre en évidence les limites auxquelles sont assujettis les choix politiques dans le monde réel". (I, 76)

Le mot est lâché: le monde réel! Et ce monde réel, il impose une réorientation des politiques industrielles de façon "impérative pour que la performance économique du Canada ne soit pas inférieure à celle des pays

industrialisés ou de pays nouvellement industrialisés". (II, 198) L'ajustement se pose dès lors comme priorité.

Les commissaires recommandent avec insistance que la politique d'ajustement devienne un élément central de la politique industrielle: on ne doit pas aider les industries en déclin à survivre, mais plutôt à rationaliser leur production ou à cesser leurs activités si les circonstances l'exigent. L'aide devrait avoir pour objet la réutilisation des ressources des industries en déclin, en particulier des ressources humaines dans des entreprises industrielles plus productives. (II, 290)

La Commission Macdonald déclare son intérêt touchant l'expérience de l'Office canadien pour un renouveau industriel parce qu'un "organisme tampon" du genre permet "aux dirigeants de prendre leurs distances par rapport aux intérêts politiques qui exigent d'autres formes de subventions". (II, 274)

À travers le processus d'adaptation réclamé de façon pressante par les commissaires, il apparaît raisonnable de "soutenir que la société a une obligation sociale et morale de partager le fardeau de l'ajustement". Mais il semble bien que certains pourront écoper plus que d'autres. Aussi retiennent-ils un peu plus l'attention. "En aidant les travailleurs à s'ajuster aux changements, le gouvernement peut réduire la résistance au processus de changement lui-même". (II, 268) Les commissaires veulent bien faire comprendre que "le marché du travail recèle certaines rigidités qui réduisent l'adaptabilité de l'économie". (II, 58) Ce n'est donc pas par hasard qu'ils "croient que la réduction des entraves aux processus d'adaptation doit être accompagnée de mesures ayant pour objet d'accroître la mobilité de la main-d'oeuvre". (II, 59) En somme, le raisonnement est simple: "L'aide gouvernementale à l'adaptation (...) peut réduire l'opposition politique à l'évolution économique, ce qui contribue à l'esprit d'entreprise". (II, 128)

Les commissaires demeurent toutefois assez alertes! On ne doit pas fournir à l'État des justifications additionnelles à l'intervention. "Il est probable qu'il y aurait moins de conflits de travail s'il y avait plus de coopération, de consultation et d'échanges d'opinions et de renseignements entre les syndicats et le patronat. Les restrictions législatives traditionnelles sur le recours au droit de grève ou au lock-out ont fait leur temps". (II, 774) Le "libéralisme" des commissaires semble même devoir s'étendre au moins partiellement au secteur public pour lequel "les données relatives à l'évolution des salaires (y étant observée) ne justifient pas que l'on s'écarte beaucoup du régime actuel de négociation collective". (II, 759) Comme l'État est source de tant de maux, il demeure cependant facile d'y associer les employés de l'État et de leur faire payer une bonne partie des coûts. L'expérience des récentes années l'a montré!

Les positions des commissaires introduisent tout de même quelques paradoxes. D'une part, on pose qu'en cas d'une nouvelle poussée inflationniste, "il serait dans l'intérêt des entreprises, des travailleurs et du gouvernement de s'entendre sur des normes volontaires de salaires et de paix". L'absence d'un tel accord justifierait cependant "l'adoption temporaire de contrôles réglementaires ou d'une politique fiscale des revenus". (II, 395) Plus fondamentalement, ce sont des réformes institutionnelles qui sont requises, réformes qui "ne sont pas nécessairement celles qu'une économie de marché décentralisée adopterait d'elle-même. Leur mise en oeuvre exige donc que le gouvernement en prenne l'initiative". (II, 398) Qui guidera les gouvernements? Ne se rend-on pas compte qu'ils "sont incapables de bien prévoir les chocs économiques et de les combattre"? Et pourtant on croit que "les politiques monétaires et fiscales devraient servir des objectifs à long terme"! (II, 400)

Initiative gouvernementale n'entend pas, dans l'esprit des commissaires, nouvelles législations conduisant à une hégémonie renouvelée de l'État. La solution recherchée se retrouve plutôt dans une nouvelle coopération, sous forme de consultation. "La consultation, c'est en somme l'échange d'informations et d'opinions sur des questions d'intérêt commun. (...) La consultation, c'est aussi la formation mutuelle; si elle ne se traduit pas nécessairement par des accords, elle peut influencer les décisions prises par les groupes participants". (III, 59) Ceux qui imaginent que les commissaires affichent ainsi une sympathie pour une structure inspirée du tripartisme doivent immédiatement se corriger. Les commissaires estiment en effet que "le tripartisme diminue l'autonomie des trois partenaires et peut ainsi occasionner des conflits, non seulement entre les participants, mais également à l'intérieur des organismes qu'ils représentent". (II, 378) Or, le conflit politique n'est pas valorisé particulièrement, surtout quand on veut susciter un front commun contre l'interventionnisme de l'État! On pourra peut-être se surprendre que les commissaires justifient leur réticence concernant "un processus décisionnel tripartite" en posant qu'il "reviendrait à contourner nos institutions parlementaires". (III, 60)

Vouloir limiter l'interventionnisme de l'État ne conduit pas à remettre en question les institutions politiques qui "sont un point de rencontre pour les diverses forces sociales qui ont une influence sur l'État moderne, notamment l'interdépendance économique et les tensions internationales, les attentes populaires à l'égard du gouvernement, les changements sociaux et économiques ainsi que les aspirations changeantes des diverses communautés internes". (III, 4) Les commissaires soutiennent avec conviction que "la démocratie est clairement le premier et principal rempart contre l'abus des pouvoirs". (I, 21) Il faut bien constater cependant que "les élections, elles, n'ont lieu que tous les trois ou quatre ans"! (I, 75) Le Parlement se voit alors confier une tâche spécialement importante: "le Parlement n'est pas

seulement une tribune où le Cabinet est tenu responsable, mais c'est également une tribune où se tiennent des débats nationaux. Il faudrait que les intérêts opposés que le processus politique dit réconcilier soient débattus publiquement au Parlement". (III, 40) Si jamais il s'en trouve pour demander la signification et la portée du processus d'intégration dans un système politique, le Rapport Macdonald leur en traduit le fonctionnement noir sur blanc.

On constate (...) qu'en général les groupes qui sont bien acceptés par la société, qui poursuivent des objectifs matériels limités et qui ont une structure bureaucratique permanente, préfèrent la "diplomatie tranquille" des réseaux privés bien organisés et des contacts personnels. Quant aux groupes qui se sentent moins acceptés, dont les prises de position sont plus controversées et dont les objectifs sont plus symboliques ou idéologiques, ils tendent à préférer les stratégies plus publiques, en passant par les manifestations jusqu'aux pétitions. Bien évidemment, certains groupes passent avec succès de la position "d'étranger" à celle de "membre privilégié". Les ministères comme d'autres organismes sont là pour répondre à leurs préoccupations; ils deviennent plus intégrés au processus administratif du gouvernement. (III, 57)

Avec de tels résultats, il s'avère assez difficile de nier l'utilité du politique, même en regard du fonctionnement du marché! Ces derniers propos et ceux recensés dans cette section permettent d'actualiser on ne peut mieux les propositions de Maurice Duverger sur le rôle double de l'État.

L'État - et, d'une façon plus générale, le pouvoir institué dans une société - est toujours et partout à la fois l'instrument de la domination de certaines classes sur d'autres, utilisé par les premières à leur profit et au désavantage des secondes, et un moyen d'assurer un certain ordre social, une certaine intégration de tous dans la collectivité, pour le bien commun. La proportion de l'un et l'autre élément varie, suivant les époques, les circonstances et les pays: mais les deux coexistent toujours.¹³

On se débarrasse difficilement d'un tel "instrument", même quand on le trouve grandement embarrassant!

Quand les événements s'entêtent

Considéré globalement, le Rapport Macdonald fonde l'impression que les commissaires se sont entêtés à faire tenir les principes contre les événements. L'irrationalité présumée de la politique semblait alors cause d'agacement irrépressible. Il convenait d'examiner plus spécifiquement leur conception de la politique et du rôle de l'État pour voir si tout serait encore

tranché de façon drastique, en dépit de désaccords repérables sur ces questions, désaccords pouvant résulter "de différents jugements de valeur et de différentes conclusions sur des questions qui, en principe, sont des questions de fait". (II, 310) Ce dernier exercice tend à faire croire que les commissaires ont lu Régis Debray: "Il ne faudrait plus dire alors: Credo quia absurdum mais credi quia naturale et rationale".¹⁴ Surtout quand les événements s'entêtent!

Les commissaires ont parfois succombé à la tentation de faire abstraction du politique, ou plutôt de le contourner. Redoutant les volontés protectionnistes exprimées au sein du congrès américain, ils "estiment souhaitable d'encourager le gouvernement américain à employer la procédure de voie rapide, lorsqu'il cherchera à obtenir l'approbation pour tout accord relatif au libre-échange entre le Canada et les États-Unis". (I, 349) Dans une bonne mesure, cependant, les commissaires ont été amenés à retenir leurs propres enseignements.

L'État, en tant que forme dominante de l'organisation politique, possède de grandes facultés de survie, ne serait-ce qu'à cause de l'absence de toute autre solution. La survie de l'État atteste d'un phénomène trop souvent ignoré: ceux qui cherchent à créer de nouvelles institutions doivent souvent, pour arriver à leurs fins, recourir aux institutions mêmes qu'ils cherchent à remplacer. Ceux qui contrôlent ces institutions ont une tendance et une capacité remarquables de donner à toute réforme une tournure qui convient à leurs intérêts. (I, 30)

Alors, pour redonner sa place au marché, on se trouve peut-être contraint d'utiliser l'État qui "demeure la source la plus efficace d'autorité mobilisatrice et de consensus que possède l'humanité. (...) l'État restera donc la principale institution de gouvernement dans le monde dans un avenir prévisible". (I, 30) Les lignes de l'action s'imposaient sans donner prise à l'hésitation: "La liberté commence par une reconnaissance de la nécessité. Les politiques qui se fondent sur des illusions ne sont d'aucune utilité. Nous devons choisir notre avenir en fonction de notre situation actuelle, et non pas d'un autre point de départ purement hypothétique". (I, 68) Question de pratique!

Les Canadiens ne peuvent appliquer automatiquement ou facilement les réformes que les commissaires proposent. Les réformateurs ne peuvent pas tout effacer et tout recommencer. Ils doivent partir du réseau de relations institutionnelles, du pouvoir déjà en place et de l'interdépendance entre l'État et la société que les politiques passées ont établi (sic). La réforme viendra de l'interaction entre une analyse réussie et le processus politique. Les Canadiens doivent s'engager à mettre à contribution les compétences et le dévouement des hommes

politiques et des fonctionnaires pour réaliser les objectifs que nous espérons atteindre. (III, 34)

Les commissaires ont, par moment, trouvé la tâche extrêmement délicate. Confrontés à différents modèles, parfois dits théoriques, pour faire voir les avantages d'une option sur une autre, ils ont quelquefois préféré s'en remettre aux experts.

Les commissaires estiment qu'il ne leur appartient pas de trancher, mais qu'ils doivent plutôt utiliser les analyses des chercheurs pour aider les Canadiens à prendre la décision la plus réfléchie. Ces études ont contribué à nous convaincre qu'il est fortement probable que le Canada retire des avantages substantiels du libre-échange avec les États-Unis. (I, 362)

S'ils avaient réellement lu Debray et l'avaient lu jusqu'au bout, ils n'auraient sûrement pas manqué de noter que "quand la raison théorique se penche sur l'histoire des hommes, c'est le plus souvent pour s'admirer elle-même"¹⁵!

La question du libre-échange est beaucoup d'autres traitées dans le Rapport Macdonald vont se poser en termes bien pratiques pour bon nombre de Canadiens. La raison théorique risque alors l'affadissement devant la raison politique. Évidemment, la table d'écriture, la tribune du "show business" et parfois la salle de cours peuvent être lieux de principes. Si ceux-ci demeurent inconditionnels dans l'action, ils deviennent assimilables à la divagation ou au dérapage. Il est déplorable qu'ils ne soient pas toujours démasqués à temps. C'est pourquoi il faut se résigner à vivre parfois la bêtise politique drapée de raison.

Les auteurs du Rapport Macdonald n'ont pas échappé complètement au piège de certains discours apocalyptiques sur la place et le rôle de l'État dans une société pressée de se soumettre à l'adaptation face à des marchés en profonde mutation. Ils ont par ailleurs réussi à ne pas se laisser totalement engloutir par le discours plus nostalgique qu'analytique véhiculé et répandu avec bruit par les tenants de ce qu'on qualifie de néo-libéralisme. Peut-être plus capitalistes qu'idéologues, les commissaires nous soumettent un texte volumineux dont le contenu rappelle étrangement les constatations de Léon Dion concernant la doctrine libérale.

Pressés par leurs adversaires, les protagonistes de la doctrine que Clinton Rossiter, dans une formule heureuse, a appelée le "laissez-faire conservateur" ont fait, à l'occasion, des concessions opportunes sur des points de détail. Ils se sont même, pour la plupart, en apparence tout au moins, réconciliés avec l'esprit du temps. Malgré leur mépris des gouvernements populaires, ils ont accepté la

démocratie et même parfois les unions ouvrières quand ils ont vu qu'il leur était possible de les contrôler. Comme l'a montré Charles Morazé, dans *La France bourgeoise*, ces concessions servent finalement à affermir leur emprise puisqu'ils imposent en même temps un droit public qui proclame l'identité de la démocratie et du grand capitalisme.¹⁶

NOTES

1 Jean-William Lapierre, Vivre sans État? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale, Paris, Coll. Esprit, Éditions du Seuil, 1977, p. 323.

2 Pierre Clastres, La société contre l'État. Recherches d'anthropologie politique, Paris, Coll. "Critique", Les Éditions de Minuit, 1974, p. 172.

3 Georges Burdeau, Le libéralisme, Paris, Coll. Points-Politique, Éditions du Seuil, 1979, p. 164.

4 Pierre Rosanvallon, La crise de l'État-providence, Paris, Coll. Points-Politique, Éditions du Seuil, 1981, p. 79.

5 Georges Burdeau, L'État, Paris, Coll. Politique, Éditions du Seuil, 1970, p. 13.

6 C'est ce qu'on écrit le plus sérieusement du monde dans Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Rapport, (Rapport Macdonald), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, Volume I, p. 145. Comme ce texte contient de multiples références au Rapport Macdonald, tout renvoi ultérieur est signalé dans le texte même par l'identification du volume (I, II ou III) et de la page ou des pages où se retrouve l'information ou l'extrait cité.

7 Dans ce texte, plusieurs éléments ne sont introduits que par allusion. Pour quelques développements sur bon nombre d'entre eux, voir Raymond Hudon, "La Commission Macdonald: principes et préceptes", dans Politique, no. 9, hiver 1986, pp.

8 C.B. Macpherson, Le véritable monde de la démocratie, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1976 (1966), p. 39.

9 Albert O. Hirschman, Les passions et les intérêts. Justifications politiques du capitalisme avant son apogée, Paris, Coll. Sociologies, Presses universitaires de France, 1980 (1977), p. 34.

10 Jean-Luc Migué, L'économiste et la chose publique, Sillery, Coll. Administration publique canadienne, Les Presses de l'Université du Québec, 1979, p. 164.

11 C.B. Macpherson, Le véritable monde de la démocratie, *op. cit.*, p. 65.

12 Nicos Poulantzas, L'État, le pouvoir, le socialisme, Paris, Coll. Politiques, Presses universitaires de France, 1978, p. 205.

13 Maurice Duverger, Introduction à la politique, Paris, Coll. Idées, Éditions Gallimard, 1964, p. 22.

14 Régis Debray, Critique de la raison politique, Paris, Bibliothèque des idées, Éditions Gallimard, 1981, p. 302.

15 Ibid., p. 459.

16 Léon Dion, "Le libéralisme du "statu quo": l'idéologie protectrice", dans Recherches sociographiques, vol. 1, no 4, 1961, p. 436.

IV

Un marché, deux systèmes de relation de travail

LE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS ET LES RELATIONS DU TRAVAIL À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE DU MARCHÉ COMMUN EUROPÉEN

Jean Bernier

Département des relations industrielles
Université Laval

J'entends examiner ici, à la lumière de l'expérience de la Communauté économique européenne, l'impact prévisible d'un éventuel accord de libre-échange canado-américain sur les régimes canadien et québécois de relations du travail. C'est maintenant devenu un euphémisme que de dire qu'il s'agit là d'une question difficile dans la mesure même où l'on sait encore très peu de choses sur ce à quoi est susceptible de ressembler cet accord, si jamais il est conclu. C'est une question difficile pour bien d'autres raisons également, car dès qu'on s'écarte des considérations strictement économiques pour tenter d'apprécier l'impact d'un tel programme sur le plan social, les termes de référence deviennent moins certains, les modèles paraissent faire défaut et au surplus, il n'y a guère de précédent ni dans la réalité et ni dans la littérature pour nous servir de cadre de référence. Bien que les relations du travail constituent un domaine où le social, le politique et l'économique sont intimement liés, j'entends m'intéresser ici surtout à leur aspect institutionnel, notamment l'impact du projet d'accord de libre-échange sur le cadre juridique des relations du travail ainsi que sur les acteurs sociaux, et en particulier les syndicats.

Un rapide coup d'oeil sur la situation canado-américaine en matière de relations du travail peut donner à penser que le libre-échange aura vraisemblablement peu d'influence sur les régimes de relations du travail des deux pays, d'autant plus que les cadres juridiques qui les sous-tendent ont de nombreux traits communs. En effet, les divers régimes de relations du travail ont en quelque sorte une source commune d'inspiration: ils reposent

sur les mêmes postulats de base qui ont inspiré le National Labor Relations Act aux États-Unis en 1935, mieux connu sous le nom de Wagner Act: monopole reconnu au syndicat majoritaire dans l'entreprise, régime de négociations collectives décentralisées, obligation faite à l'employeur de négocier de bonne foi avec les représentants de ses salariés, interdiction de certaines pratiques dites déloyales, etc. De plus, chacun des États conservant sa pleine souveraineté politique, les relations du travail continueront de relever de la compétence législative des provinces, des états, des juridictions fédérales, chacun et chacune dans son champ de compétence respectif, le projet d'accord ne prévoyant aucune structure supranationale susceptible de modifier les règles en cette matière. Ajoutons à cela que certains pourraient voir un élément de stabilité additionnel dans le fait que de nombreuses organisations syndicales ont déjà des liens transfrontaliers très étroits.

D'ailleurs, cette question de l'impact possible du libre-échange sur les relations du travail semble avoir intéressé bien peu de gens jusqu'à maintenant. Non seulement, on retrouve peu de littérature sur le sujet, mises à part quelques prises de positions publiques de certaines organisations syndicales,¹ mais il semble même que la question n'a pas été étudiée de très près par ceux-là mêmes qui ont recommandé avec le plus d'insistance l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un tel accord. En effet, bien qu'elle ait donné lieu à la publication de plusieurs études, dont quelques-unes portent sur les relations du travail, la Commission Macdonald ne semble pas s'être intéressée à cet aspect de la question. On verra même plus loin que par certaines de ses recommandations, elle paraît, à cet égard, se mettre en contradiction avec elle-même.

Face à cette situation et en l'absence de précédent en la matière, il est apparu intéressant, du moins à première vue, d'examiner dans quelle mesure l'expérience des Communautés européennes peut apporter un éclairage utile sur cette question. On verra que c'est assez peu, en définitive, à cause notamment des différences importantes entre les deux régimes envisagés, aussi bien au niveau des objectifs poursuivis, particulièrement en matière sociale, qu'à celui des rapports entre les partenaires. Néanmoins, s'il demeure prématuré ou risqué de faire des prédictions, l'analyse de la situation canado-américaine et la considération de l'expérience européenne suggèrent qu'on se pose à tout le moins quelques questions.

Pour la commodité de l'exposé, il peut être utile de définir sommairement les termes, quitte à y revenir plus tard pour en préciser la portée. En effet, en dépit des rapprochements que certains ont pu faire, à l'occasion, entre marché commun et libre-échange, il demeure que ce sont là deux réalités passablement différentes. Tandis que l'accord de libre-échange ne porte que sur les biens et les services, le marché commun assure également la libre circulation des capitaux et des personnes. De plus, dans le cadre d'un marché commun, les partenaires tendent à se donner une politique commune vis-à-vis des États tiers en matière de commerce extérieur, incluant

évidemment la politique tarifaire alors que dans le cas du libre-échange chaque État conserve son entière autonomie à cet égard.²

Dans cet exposé, j'examinerai d'abord l'expérience du marché commun européen m'attachant surtout à rappeler les principaux éléments de sa politique sociale et de leur impact sur les régimes nationaux de relations du travail. Après avoir établi ensuite les distinctions qui me paraissent s'imposer entre ces deux réalités très différentes que sont le marché commun et le libre-échange, je formulerai quelques questions sur les effets prévisibles du projet d'accord de libre-échange canado-américain sur le mouvement syndical et sur les modes de détermination des conditions de travail au Canada.

I- L'expérience européenne

Au-delà des objectifs à caractère strictement économique que se sont donnés les signataires du traité de Rome, la mise en oeuvre du marché commun européen constitue un projet ambitieux au plan de la politique sociale³. C'est une opération d'une toute autre nature et d'une envergure qui a peu en commun avec ce qui est envisagé entre le Canada et les États-Unis, aussi bien au niveau des objectifs qu'à celui des institutions. Tout cela contribue à limiter la comparaison. Néanmoins, en tenant compte précisément de ces différences, c'est a contrario que l'expérience européenne permet de formuler quelques hypothèses quant à l'avenir des relations du travail au Canada dans un contexte de libre-échange.

Mais voyons d'abord d'un peu plus près, ne fut-ce que brièvement, ce qui paraît devoir caractériser l'expérience du Marché commun en ce domaine.

A- La CEE et la politique sociale

L'un des traits originaux des Communautés européennes est précisément de s'être assigné une finalité parallèlement aux objectifs strictement économiques, et ce, dès la création de la C.E.C.A. (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) en 1951. Cette préoccupation pour la politique sociale sera reprise en 1957, encore qu'en termes très généraux, dans l'article 2 du traité de Rome:

"La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit."⁴

1- Les objectifs sociaux de la CEE

Cette intention très générale va se traduire par des objectifs plus précis en matière de politique sociale⁵, notamment la recherche d'un haut niveau d'emploi et l'harmonisation vers le haut des législations sociales⁶.

- Un haut niveau d'emploi

Sans parler explicitement de plein emploi, la Communauté va tenter de la favoriser par toute une série de mesures déjà inscrites au traité de Rome, notamment la plus connue: la libre circulation des travailleurs (articles 48 à 51), mais aussi le Fonds social européen et la politique de formation professionnelle (articles 123 à 128). Ces dispositions du Traité seront, au cours des ans, complétées par des textes réglementaires émanant des instances compétentes de la Communauté, notamment le Conseil des ministres et la Commission ou encore seront précisées par des arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Mais ce qui nous intéresse davantage ici, c'est le deuxième objectif de la politique sociale, soit l'harmonisation des législations sociales.

- L'harmonisation des législations sociales

Dans la mesure où cela s'avère nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, le texte du traité prévoit aussi le rapprochement des législations (articles 100 et 101), non seulement dans le domaine du droit du travail, mais chaque fois que les exigences de la concurrence le rende nécessaire. Bien plus, dans le domaine social en particulier, l'harmonisation des législations, y compris le droit du travail, n'est pas liée à l'existence d'une distorsion faussant la concurrence mais elle doit nécessairement se faire par le haut, c'est-à-dire par la voie d'un alignement sur la législation du pays qui a la meilleure loi.⁷

Cette interprétation trouve son fondement dans l'article 117 du Traité:

"Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera, tant du fonctionnement du Marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues dans le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives."

Puis, l'article 118 décrit le domaine visé par l'harmonisation, lequel recouvre tout aussi bien le droit du travail que la sécurité sociale:

"Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives:

- à l'emploi
- au droit du travail et aux conditions de travail ,
- à la formation et au perfectionnement professionnels,
- à la sécurité sociale,
- à la protection contre les accidents et les maladies professionnelles,
- à l'hygiène du travail
- au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs."

Ces articles 117 et 118 donnent bien le ton à la politique sociale de la Communauté économique en ce qu'ils définissent de façon très large le champ d'intervention possible de la Commission et donne la direction qui se doit d'être dans le sens du progrès et de l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre.

Par ailleurs, la mise en oeuvre des traités s'est accompagnée de la création d'institutions disposant d'un certain pouvoir législatif et réglementaire qui a permis l'élaboration d'un droit du travail supranational, appelé droit communautaire, qui a cette caractéristique d'être directement applicable par delà les droits nationaux des pays membres. Cet aménagement implique, au moins en certaines matières, un transfert de souveraineté au profit d'institutions communautaires, tel que le Conseil des ministres, la Commission, le Parlement européen et la Cour européenne de justice. Un système complexe de majorité qualifiée et de vote pondéré empêche qu'une minorité d'État petits ou grands puissent imposer leurs vues ou leur orientation à l'ensemble de la Communauté.

Malgré tout, en dépit des textes nombreux et des efforts constants de coordination et de concertation, on a l'impression que les progrès réalisés depuis 30 ans, pour importants qu'ils soient, laissent les partenaires assez loin encore des objectifs qu'ils s'étaient fixés, particulièrement en égard au rapprochement des législations nationales dans les matières relatives au travail.

2- Leur impact sur les régimes nationaux de relations du travail

Au niveau de la politique sociale, les instruments et les moyens utilisés par la Communauté ont varié quelque peu en fonction des objectifs. C'est

sans doute en matière de libre circulation des travailleurs et de sécurité sociale des travailleurs migrants que sont apparus les résultats les plus visibles. On pourrait citer aisément une multitude de textes réglementaires émanant des organes de la Communauté⁸ ou encore de nombreux arrêts de la Cour de Justice⁹ visant à reconnaître les droits des personnes qui se déplacent d'un État membre à un autre afin de répondre à une offre d'emploi ou d'y exercer un travail.

Au niveau de l'harmonisation des législations sociales, y compris le droit du travail, il faut reconnaître que les résultats tangibles sont beaucoup moins évidents et qu'en dépit des intentions généreuses exprimées au départ, il reste sans doute beaucoup plus à faire qu'il n'y a d'accompli jusqu'à maintenant. Non seulement a-t-on eu recours de préférence à des moyens moins contraignants tels que l'avis ou la recommandation (par opposition au règlement ou à la directive), mais il faut dire qu'il s'agit d'un domaine complexe, les législations nationales variant beaucoup d'un État à l'autre¹⁰, et qu'il semble qu'en cette matière le souci de sauvegarder les souverainetés nationales a pris le dessus sur les préoccupations communautaires. C'est pourquoi, c'est plutôt par la voie de la coordination et de la concertation qu'on a cherché cette harmonisation sans y être encore parvenu même en des domaines déjà explicitement visés par des dispositions du Traité comme l'application du principe de l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et féminins¹¹ ou l'équivalence des régimes de congés payés¹². Dans d'autres secteurs, on observe des résultats plus visibles bien que partiels tels que la directive de 1975 sur les licenciements collectifs¹³, celle de 1977 sur le maintien des droits des travailleurs lors de transferts d'entreprises¹⁴, la liste européenne des maladies professionnelles¹⁵ et l'indemnisation des maladies professionnelles¹⁶. En d'autres matières¹⁷, on en est encore au stade des enquêtes sur la durée du travail et sur les salaires¹⁸, des études sur une éventuelle convention collective européenne¹⁹, des projets de statut des sociétés anonymes européennes²⁰, etc.

Ajoutons un élément d'information non négligeable: ce travail de coordination et de concertation ne s'est pas fait sans la consultation des acteurs sociaux qui sont les organisations d'employeurs et de travailleurs, ce qui a notamment conduit à un regroupement de syndicats de diverses tendances au sein de la Confédération Européenne des Syndicats (C.E.S.)²¹.

Il s'agit donc, on le conçoit aisément, d'un travail de longue haleine où les résultats ne sont pas encore à la hauteur des espoirs des premiers jours et qui se poursuit à l'intérieur de cet équilibre fragile entre les préoccupations de souveraineté nationale et les institutions communautaires, dont les textes ont préséance sur les droits nationaux.

Ce qu'il faut peut-être retenir pour les fins de cet exposé, c'est qu'à défaut d'avoir accompli beaucoup de progrès sur le chemin de l'harmonisation des droits nationaux de travail, les dispositions du traité de Rome, notamment celles qui sont contenues aux articles 117 et 118, de même que les textes réglementaires adoptés par les organes compétents des Communautés, auront sans doute contribué à prévenir contre certains retours en arrière en matière de droit social, en dépit des pressions de la concurrence. Il faut cependant prendre garde de leur accorder toutes les vertus d'un cran de sûreté quand on considère les changements qu'a connus le droit du travail en Angleterre durant le régime Thatcher.²²

Pouvons-nous donc maintenant conclure qu'un accord de libre-échange Canada-États-Unis n'aurait guère plus d'effets sur les régimes nationaux nord-américains de relations du travail que ce qu'on vient de voir dans le cas des Communautés européennes. Avant de s'engager dans la formulation de quelques hypothèses sur cette question, il importe d'abord de mieux préciser les différences entre libre-échange et marché commun.

B- Marché commun et libre-échange

La situation créée par l'éventuel accord de libre-échange a vraiment peu à voir avec celle qui prévaut dans le cadre du marché commun européen et ce, de deux points de vue: d'abord au niveau des objectifs de l'accord lui-même, ensuite au niveau des régimes nationaux de relations du travail.

1- Les objectifs de l'accord

D'abord, notons que l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est quelque chose de beaucoup plus simple que le marché commun européen aussi bien au plan des objectifs que des institutions créées en vue d'assurer leur réalisation. Au fond, il s'agit d'un accord visant à permettre la libre circulation des biens et des services entre les deux pays au moyen d'un accord général ou d'accords sectoriels par l'abolition des barrières tarifaires et non tarifaires. Il n'est pas question de libre circulation des capitaux, de libre circulation des travailleurs et des travailleuses ni du droit d'établissement. On ne perçoit non plus aucune intention chez les promoteurs du projet de favoriser l'harmonisation, l'égalisation ou le rapprochement des législations sociales, qu'il s'agisse de sécurité sociale ou de droit du travail, encore moins de garantir une harmonisation vers le haut. Tout se résume à ouvrir à la concurrence ce vaste marché. C'est un accord économique dépourvu de toute perspective sociale, que ce soit en matière d'emploi, de sécurité sociale ou d'amélioration des conditions de travail.

Du fait que deux seuls pays seront concernés, une structure intergouvernementale légère est prévue pour assurer le respect de l'éventuel accord²³. Il n'y a pas de transfert d'une partie de la souveraineté nationale au bénéfice d'une institution supranationale, chaque État conservant donc

formellement sa pleine souveraineté. Dans un tel contexte, on ne retrouvera pas non plus les mécanismes de régulation et de contrepoids qui caractérisent le marché commun européen (majorité qualifiée et vote pondéré) et qui empêchent les États les plus puissants d'imposer leurs positions à leurs partenaires économiquement ou politiquement moins forts. D'ailleurs, aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est bien cette cession d'une partie de la souveraineté nationale au bénéfice des organes communautaires qui assure le mieux la souveraineté de chacun des États membres de la C.E.E.. Dans le cadre du libre-échange, en l'absence de tels mécanismes de contrepoids, nous serons simplement en présence de deux États, l'un, très puissant économiquement et politiquement, l'autre, plus grand en superficie mais dix fois moins peuplé et largement dépendant du premier au plan économique. Il ne s'agit aucunement de laisser entendre ici qu'un accord de type marché commun serait plus favorable pour le Canada, c'est là l'objet d'un tout autre débat²⁴, mais de se limiter à la question de savoir ce que serait l'impact du libre-échange sur les relations du travail au Canada.

Pour ce faire, il convient de cerner d'un peu plus près ce qui distingue ces régimes de relations du travail.

2- Les régimes de relations du travail

Si les types d'accords, libre-échange et marché commun, sont différents, les régimes de relations du travail le sont également. Il a été fait état plus haut du fait que les régimes de relations du travail en Europe sont très différents les uns des autres²⁵ alors que les régimes canadien et américain reposent pour leur part sur les mêmes postulats de base²⁶. Ces affirmations méritent maintenant d'être nuancées.

Alors que dans plusieurs pays d'Europe, les relations de travail sont caractérisées par un interventionnisme d'État plus accusé que de ce côté-ci de l'Atlantique et par des structures de négociations collectives plus centralisées au plan national et industriel, les régimes nord-américains en général ont tendu historiquement à laisser aux parties elles-mêmes le soin de définir les conditions de travail et, sauf exceptions, à le faire dans un cadre de négociations sur la base de l'entreprise ou de l'établissement.

Il reste qu'au delà de ces caractéristiques communes, le système canadien de relations du travail diffère largement du système américain, ce qui ne sera pas sans conditionner l'impact d'un éventuel accord de libre-échange sur les relations du travail. Ces différences peuvent être regroupées sous cinq titres: le partage constitutionnel des pouvoirs, la protection des droits syndicaux, la structure des négociations, le rôle politique des syndicats et la place du secteur public.

- Le partage des pouvoirs

S'agissant de deux États fédéraux, la compétence législative dans les matières relatives au travail est partagée entre le gouvernement central et ceux des états ou provinces. Toutefois, alors qu'aux États-Unis, en vertu de la commerce clause de la constitution²⁷ le partage se fait de façon telle que la plupart des entreprises du secteur privé relèvent de la compétence fédérale en matière de relations du travail, au Canada la primauté législative revient aux provinces de telle sorte qu'environ dix pour cent seulement de la main-d'œuvre voit ses conditions de travail déterminées en vertu des lois fédérales. Si cette question revêt pour l'instant un intérêt purement académique, elle laisse entrevoir certaines difficultés qui pourraient éventuellement se poser dans le cas où se ferait sentir d'une manière ou d'une autre la nécessité ou l'intérêt d'une quelconque harmonisation en matière de législation du travail, aussi bien au plan canado-américain qu'au plan interprovincial.

- La protection des droits syndicaux

Bien que les lois du travail au Canada ne garantissent pas les droits syndicaux autant que les organisations syndicales le souhaiteraient, force est de constater que ces droits sont d'une façon générale, encore que la situation puisse varier quelque peu d'une province à l'autre, beaucoup mieux protégés qu'aux États-Unis. Les procédures d'accréditation des syndicats sont plus simples, le vote d'accréditation au scrutin secret étant réservé à des situations où il apparaît vraiment nécessaire pour dégager une majorité. Les lois canadiennes sont généralement plus libérales en matière de sécurité syndicale et de retenue à la source des cotisations quand il ne s'agit pas simplement de précompte syndical généralisé et obligatoire prévu par la loi elle-même. Le droit fédéral de même que celui de certaines provinces prévoit même l'imposition d'une première convention collective par voie d'arbitrage en cas d'impasse dans les négociations. Le Québec a une loi anti-briseur de grève qui n'a son pareil nulle part ailleurs au Canada ni aux États-Unis.

Il faut probablement attribuer à ces facteurs le fait que le taux de syndicalisation, même dans le secteur privé, est demeuré plus élevé au Canada qu'aux États-Unis en dépit du fait que depuis quelques années, on observe une tendance à la baisse ou tout au moins un plafonnement de la syndicalisation dans la plupart des pays industrialisés du monde occidental.

Au-delà des droits syndicaux proprement dits, les provinces canadiennes et l'État fédéral ont des législations en matière de conditions minimales de travail qui vont au-delà de ce qu'on peut retrouver aux États-Unis. À cet égard, le Québec se distingue au surplus par sa loi relative à l'extension juridique des conventions collectives qui permet au gouvernement de rendre obligatoire pour des employeurs et des travailleurs tiers certains éléments de contenu d'une convention collective à laquelle ils ne sont pas parties.

- La structure des négociations

Bien que l'unité d'accréditation syndicale au niveau de l'entreprise ou de l'établissement demeure l'unité de base en vue de l'aménagement de la représentation syndicale dans l'entreprise, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, la structure de négociation ne suit pas tout à fait le même parallélisme dans les deux pays. En effet, les négociations paraissent beaucoup plus décentralisées au Canada, où se pratiquent moins que chez nos voisins la négociation-type (pattern bargaining) et la négociation multi-patronale (multi-employer bargaining), en raison vraisemblablement de la multiplicité des cadres juridiques résultant de l'autonomie législative des provinces et d'un pluralisme syndical plus accusé.

- Le rôle politique des syndicats

Bien que les syndicats ne soient pas absents de la scène politique aux États-Unis, il apparaît qu'au Canada leur visibilité et leur action ait été plus manifeste qu'aux États-Unis. Si on reconnaît une certaine sympathie de la part de l'AFL-CIO pour le parti Démocrate, il demeure qu'il n'existe aucun lien organique entre eux, l'action politique syndicale prenant souvent la forme d'un lobby qui s'exerce aussi bien auprès de l'un que de l'autre des deux grands partis. Au Canada, l'engagement politique des syndicats est non seulement ancien mais il a revêtu diverses formes allant du lobbyisme jusqu'à l'appui explicite et financier à un parti politique en passant par la grève à couleur politique et le discours syndical proposant un projet de société en rupture radicale avec les idéaux de la société capitaliste de type nord américain. La plupart s'entendent à reconnaître que sans l'action des syndicats dans les années d'après-guerre, le régime de sécurité sociale en vigueur au Canada ne serait sans pas ce qu'il est devenu.

- La place du secteur public

Depuis les premiers efforts de syndicalisation dans les services publics au Canada au cours des années quarante, l'implantation du mouvement syndical dans l'ensemble du secteur public s'est poursuivie à un rythme accéléré au cours des années soixante pour atteindre aujourd'hui un taux impressionnant alors que dans bien des États américains les syndicats n'ont pas encore droit de cité dans le secteur public ou bien voient leurs droits réduits au minimum vital²⁸. Cette situation n'est pas sans influencer largement les relations du travail au Canada non seulement en raison de l'impact sur le secteur privé des conventions collectives négociées dans le secteur public mais aussi, et peut-être surtout, par la place et le rôle que jouent les syndiqués du secteur public dans la vie et l'orientation du mouvement syndical.

C'est à la lumière de ces quelques traits caractéristiques qu'il y a lieu maintenant de s'interroger sur l'impact possible de l'accord de libre-échange sur les relations du travail au Canada et au Québec.

II- L'impact prévisible sur les régimes canadien et québécois

D'abord, pourquoi les régimes canadien et québécois? Tout simplement parce qu'au-delà de la philosophie commune qui sous-tend l'ensemble des régimes de relations du travail au Canada, celui du Québec, a, à mon sens, un caractère particulier qui le distingue des autres, notamment par un interventionnisme d'État plus accentué, par une meilleure protection de certains droits syndicaux, par un pluralisme syndical plus marqué et par l'importance des syndicats du secteur public dans la vie syndicale québécoise.

Dans les nombreuses pages que les membres de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) consacrent à rassurer leurs lecteurs canadiens au plan politique, ils évitent d'aborder la question sociale, au sens de rapports entre les acteurs sociaux: il se limite à la double question de la souveraineté politique et à l'identité culturelle.

On peut se permettre de douter que de telles assurances, à supposer qu'elles se vérifient dans d'autres domaines, puissent être retenues en matière de relations du travail. Au contraire, il est raisonnable de croire que l'accord de libre-échange pourra avoir un effet plus ou moins important sur les relations du travail, en particulier sur le mouvement syndical ainsi que sur la détermination des conditions de travail et sur la législation sociale.

A- Sur le mouvement syndical

Le moins qu'on puisse dire à partir des informations déjà connues, c'est que le mouvement syndical n'accueille pas avec beaucoup de sympathie "cet autre beau risque". Ses réactions témoignent de beaucoup d'appréhension et d'inquiétude. Et il faut dire qu'il a bien des motifs d'être inquiet, au moins à court terme, sachant que la Commission Macdonald et plusieurs experts ont reconnu que la mise en oeuvre du libre-échange occasionnerait, au moins au début, un accroissement du chômage dans certains secteurs ainsi que d'autres bouleversements sur le marché de la main-d'oeuvre. Ce n'est pas tant les motifs d'inquiétude ou de mécontentement du monde syndical qui retiennent ici mon attention, mais plutôt l'effet qu'est susceptible d'avoir le libre-échange sur le mouvement syndical lui-même.

À cet égard, deux volets d'une même question feront l'objet de mon propos: il s'agit de la question de la relation entre les syndicats canadiens et américains dans un contexte de libre-échange et de son corollaire, l'effet du libre-échange sur la carte syndicale canadienne et plus spécialement québécoise. Je suis bien conscient que je m'avance ici sur un terrain mouvant et je n'ai aucune prétention de jouer au prophète. C'est pourquoi tout au plus pouvons-nous soulever quelques questions reposant sur certaines hypothèses quant au succès du fonctionnement de l'accord envisagé.

1- Les relations avec les unions américaines

Un certain nombre de facteurs donnent à penser que la mise en oeuvre du libre-échange pourrait donner lieu à un rapprochement entre les organisations syndicales des deux pays pouvant aller jusqu'à un déplacement des clientèles syndicales canadiennes (et québécoises) vers les unions américaines, dites internationales. Parmi les facteurs qui tendraient à accréditer cette hypothèse, on peut noter au passage les suivants.

L'exemple du marché commun européen montre que les grandes organisations syndicales ont senti le besoin de s'unir sur une base européenne, au sein de la C.E.S., pour faire entendre leur voix auprès des organes de la Communauté. De ce point de vue, l'existence des unions internationales ne constitue-t-elle pas une bonne base de départ pour répondre à un tel besoin? Deuxièmement, puisqu'il s'agira de négocier avec le grand capital, surtout américain, dans le cadre d'un immense marché unifié, les travailleurs ne sentiront-ils pas le besoin d'unir leurs forces dans des organisations syndicales à l'échelle de l'Amérique entière.

Je crois toutefois que cette hypothèse a bien peu de chance de se réaliser, et ce, pour plusieurs raisons: d'abord au strict niveau des institutions nécessaires à l'administration de l'accord rien n'incite à un tel regroupement. Comme on l'a vu plus haut, le projet d'accord n'a aucune visée sociale et l'appareil intergouvernemental qui sera créé pour le gérer n'aura aucune vocation en cette matière, contrairement au Marché commun européen où on a voulu associer les acteurs sociaux à l'entreprise d'harmonisation de la législation sociale notamment par la création du Comité économique et social. Mais il y a plus, car cette vision d'un syndicalisme unifié à l'échelle de l'Amérique nous oblige à fermer les yeux sur les tendances nationalistes à l'intérieur du mouvement syndical canadien et québécois, lesquelles se trouvent renforcées par une présence syndicale remarquablement élevée dans le secteur public. Dans la mesure où le libre-échange est perçu par les organisations syndicales canadiennes comme une menace pour l'emploi, pour les conditions de travail et pour la sécurité sociale²⁹, il est plus raisonnable de croire que la conclusion de l'accord de libre-échange favorisera plutôt la montée et l'encouragement des nationalismes syndicaux dans ce monde devenu plus concurrentiel non seulement pour les entreprises mais également pour les organisations syndicales.

Si toutefois cette hypothèse devait se réaliser, c'est-à-dire celle d'une tendance à l'unification du mouvement syndical à l'échelle de l'Amérique, cela aurait signifié que non seulement le libre-échange aura été un succès au sens où il aura produit au plan économique les fruits incertains qu'il promet, mais cela aura signifié également que nous serons rendus beaucoup plus loin qu'on ose le prévoir sur le plan de l'intégration des sociétés qui composent le Canada et les États-Unis.

2- La carte syndicale

Même si mon analyse me pousse à écarter pour le moment cette hypothèse d'un rapprochement syndical plus ou moins accentué, qui pourrait aller de simples alliances stratégiques jusqu'à l'unification du mouvement syndical, ce n'est pas à dire pour autant que le libre-échange serait sans effet sur les syndicats, notamment au niveau de la carte syndicale canadienne et québécoise. Il est évidemment difficile, voire impossible, de s'aventurer ici à faire des prédictions un tant soit peu précise. Néanmoins, il me semble que la question mérite tout de même d'être posée.

En effet, dans la mesure où les observateurs, et au premier chef, les membres de la Commission Macdonald, des économistes et d'autres spécialistes, reconnaissent que la mise en oeuvre du libre-échange sera cause certaine de chômage, au moins à ses débuts, qu'elle entraînera une dislocation du marché du travail, des reconversions industrielles, des déplacements de capitaux, il n'est pas impossible que tout cela ait des effets non négligeables sur la carte syndicale. Sans vouloir être prophète de malheur, quand on observe que certaines organisations syndicales sont davantage présentes dans certains secteurs mous de l'économie, que d'autres retrouvent une part importante de leurs effectifs dans le secteur public, on peut penser que des bouleversements économiques importants pourraient avoir, sur l'organisation syndicale, des conséquences non négligeables, mais difficilement prévisibles quant à leur amplitude. Cela pourrait bien se traduire par des réductions d'effectifs en certains cas, par des déplacements de clientèles dans d'autres. Cela pourrait-il aller jusqu'à remettre en cause l'existence même de certaines fédérations ou de certaines centrales, il est bien sûr trop tôt pour le dire mais peut-être pas trop pour poser la question.

B- La détermination des conditions de travail et la législation sociale

Même si l'accord de libre-échange ne comportait pas de dispositions relatives au rapprochement ou à l'harmonisation des législations sociales, y compris le droit du travail, il y a lieu de penser qu'à moyen ou à long terme, une telle harmonisation se produira. Toutefois, en l'absence des mécanismes régulateurs et des contrepoids qui caractérisent les institutions communautaires européennes, il est raisonnable de croire que cette tendance vers le rapprochement des régimes de relations du travail prendra la forme d'une pression considérable sur les régimes canadiens, et plus particulièrement sur le régime québécois, en vue d'une harmonisation vers le bas des législations sociales. Autrement dit, c'est le régime canadien qui aura de plus en plus tendance à ressembler au régime américain et non le contraire.

Cette pression se fera sentir aussi bien au niveau des acteurs sociaux, pour se manifester dans les négociations collectives (*concession bargaining*),

qu'à celui des gouvernements, pour se répercuter sur le cadre juridique qui définit la place et le rôle des acteurs sociaux en matière de relations du travail.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que le pari du libre-échange, c'est celui de l'ouverture des marchés, de la concurrence, de la compétitivité et de la productivité des entreprises. C'est une aventure économique qui s'inscrit dans le courant de la déréglementation, de la privatisation, de la non-intervention de l'État, de la négociation à rebours (*concession bargaining*), de la lutte plus ou moins ouverte pour la désyndicalisation (*union avoidance*).

Dans ce contexte, il va de soi que les entreprises canadiennes qui voudront demeurer ou devenir compétitives chercheront à accroître leur flexibilité et à réduire leurs coûts de production, notamment ceux qui résultent des conventions collectives ou de la réglementation gouvernementale en matière de conditions de travail, d'avantages sociaux, de santé et sécurité. Il est raisonnable de croire que le libre-échange ne fera qu'augmenter les pressions déjà existantes sur la partie syndicale à l'intérieur du processus de la négociation collective et sur les gouvernements afin qu'ils modifient les lois pour rendre plus difficile l'accès à la syndicalisation ou à tout le moins pour qu'ils enlèvent ce que les employeurs appellent les "irritants" dans le système de relations du travail. Bien entendu, ces pressions se feront bien plus fortes au Canada qu'aux États-Unis étant donné que le degré des protections syndicales et sociales y est plus élevé. S'agissant du Canada, on peut s'attendre à ce que les employeurs continuent de manifester une vive opposition à toute structure qui pourrait favoriser la négociation sur une base plus large que celle de l'entreprise ou de l'établissement, c'est-à-dire toute forme de négociation sectorielle ou multi-patronale, l'esprit même du libre-échange plaçant plutôt en faveur de la négociation décentralisée. À cet égard, il est étonnant de constater que la Commission Macdonald, bien que son propos ne soit pas tout à fait clair sur la question, semble favoriser la mise en place d'une structure de négociation élargie³⁰. On me permettra de relever ici que cette approche me paraît en contradiction non seulement avec les positions du monde patronal sur la question mais avec la philosophie qui sous-tend l'ensemble du rapport.

Face à ces pressions, il est prévisible que le mouvement syndical résistera pour protéger les acquis, notamment en matière de sécurité d'emploi et de droits syndicaux. Il pourrait alors être placé devant un choix difficile: faire des concessions maintenant, de façon à assurer aux employeurs la flexibilité qu'ils réclament, dans l'espoir incertain d'un taux d'emploi plus élevé à long terme ou bien engager la lutte pour les droits acquis au risque de connaître un chômage immédiat. Pour toutes ces raisons, on peut comprendre que le mouvement syndical a commencé et continuera de porter le débat au niveau politique à un moment où il ne paraît pas avoir *a priori* l'appui de l'opinion publique.

Conclusion

Une fois de plus, nous sommes en présence d'une confrontation entre l'économique et le social. Au fond, derrière ces tractations à caractère très technique sur les barrières tarifaires et non tarifaires, sur l'inclusion ou l'exclusion de tel ou tel secteur d'activité, c'est en vérité un choix de société qui se profile. Et selon la façon dont le dossier paraît maintenant engagé, il semble que c'est le social qui devra céder le pas à l'économique.

Mais, pour revenir à nos considérations de départ, il peut être intéressant de rappeler que les problèmes auxquels sont confrontés les partenaires de la C.E.C. ressemblent à bien des égards à ceux qui font l'objet de notre attention. Jérôme de Puifferrat et Muriel Ugonis dans la Revue du Marché Commun de décembre 1984 attiraient l'attention sur les relations étroites qui existent entre le problème de l'emploi, la compétitivité des entreprises, d'une part, et les mesures sociales, les interventions réglementaires de la Communauté ou des États et la négociation collective, d'autre part³¹.

Toutefois, la recherche de solutions aura sans doute plus de chances de se faire par la voie de la consultation et de la concertation entre les acteurs sociaux au sein de la Communauté plutôt que d'être laissée aux seules forces du marché dans le cadre du libre-échange³².

NOTES

1- Voir par exemple: "Libre-échange Welcome to Quebec, USA!", in Nouvelles, no 234, C.S.N., 16 janvier 1986; John Calvert, Senior research officer, Canadian Union of Public Employees, The impact of wider economic developments on the bargaining climate: the example of free trade, Speech given to The Alberta Federation of Labour Conference on Coordinated Bargaining, Calgary, Alta, Sept. 21, 1985, 37 pages miméo.

2- En position intermédiaire entre ces deux modèles, on retrouve l'union douanière laquelle a été rejetée par la Commission Macdonald, au même titre que la formule du marché commun, comme solution souhaitable à ses yeux pour la régulation des rapports économiques et commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Voir Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, volume un, chapitre 6: Libéralisation des échanges avec les États-Unis, pages 334-335.

3- La politique sociale de la communauté européenne, Documentation européenne, Périodique 3/1981, deuxième édition, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1981, 55 pages.

4- Traité de Rome, article 2.

5- Jérôme de Puifferat et Muriel Ugonis, "La politique sociale de la communauté", in Revue du marché commun, no 282, décembre 1984, pages 544 à 549.

6- Gérard Lyon-Caen et Antoine Lyon-Caen, Droit social international et européen, cinquième édition, Paris, Dalloz, 1980, pages 159 et suivantes.

7- Ibidem, page 169.

8- Voir par exemple: Règlement (CEE) no 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté; Directive no 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille; Règlement (CEE) no 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi; Règlement (CEE) no 312/76 du Conseil, du 9 février 1976 modifiant les dispositions relatives aux droits syndicaux des travailleurs figurant dans le règlement (CEE) no 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté; etc.

9- Voir par exemple: C.J.C.E. 12 déc. 1972, Marsman, no 44-72, Rec 1972. 1243; C.J.C.E. 30 sept. 1975, Cristini, Vve Fiorini, no 32-75, Rec. 1975. 1085 etc.

10- En effet, il y a loin des systèmes de relations du travail très peu formalisés comme celui de la Grande-Bretagne jusqu'à celui de la France où l'interventionnisme d'État est omniprésent en passant par celui de l'Allemagne qui favorise la politique contractuelle tout en permettant la participation des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises ou encore celui de l'Espagne qui ne s'est donnée que récemment un régime moderne de relations du travail.

11- Article 119 du Traité de la C.E.E. et Directive 75/117/CEE du 19 février 1975.

12- Article 120 du Traité de la C.E.E..

13- Directive 75/129/CEE du Conseil du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs.

14- Directive 77/187/CEE, du Conseil du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises.

15- Recommandations du 23 juillet 1962.

16- Recommandations du 20 juillet 1966.

17- M. Wiebe De Jong, "Les activités de recherche de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail", in Revue du marché commun, no 263, janvier 1983, pages 6 à 11.

18- Gérard Lyon-Caen et Antoine Lyon-Caen, op. cit., page 188.

19- Gérard Lyon-Caen, À la recherche de la convention collective européenne, Commission des communautés européennes, Direction générale des affaires sociales, Doc. V/855/72-F, 137 pages mimeo.

20- La structure des sociétés anonymes, Proposition modifiée de cinquième directive, Bulletin des Communautés européennes, Supplément 6/83, Commission des Communautés européennes, 1983, 69 pages.

21- La confédération européenne des syndicats, Informations syndicales, Édité par la division "Syndicats" de la direction générale "Information", Communautés européennes, 1983, 31 pages.

22- Voir: Lord FBA Wedderburn, "Les nouvelles lois sur les relations professionnelles en Grande-Bretagne", in Travail et Société, vol. 10, no 1, janvier 1985.

23- Voir: Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Volume un, Chapitre 6: Libéralisation des échanges avec les États-Unis, pages 350 à 352.

24- Voir par exemple: Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Volume un, Chapitre 6: Libéralisation des échanges avec les États-Unis, pages 334 et 335.

25- Voir page 145 ci-haut.

26- Voir page 140 ci-haut.

27- Voir: Benjamin J. Taylor and Fred Witney, Labor relations law, Prentice-Hall Inc., 1971, pages 228 à 230.

28- Voir par exemple: Jean-Claude Cadieux et Jean Bernier, Régimes de relations de travail dans le secteur public de certains pays industrialisés, Rapport Cadieux-Bernier (1983), Secrétariat du Conseil du Trésor, Service des communications, 1985, 50 pages.

29- Voir par exemple: C.S.N., "Libre-échange Welcome to Quebec, USA!", loc. cit., voir supra note 1; John Calvert, The impact of wider economic developments on the bargaining climate: the example of free trade, loc. cit., voir supra note 1; Ed Finn, "The price of free trade for public employees", in The public employee Winter 1985, pages 14 et 15; John Calvert, "Free Trade: It's a major threat to Canada's public sector", in The facts, Canadian Union of Public Employees (CUPE), Sept.-Oct. 1985, pages 5 à 7; Mel Watkins, "Free trade: Canada is asked to take a 'leap of faith' into the U.S.

embrace", in The facts, Canadian Union of Public Employees(CUPE), March-April 1986, pages 10 à 13.

30- Voir: "Une structure de négociation collective plus centralisée", in Commission royale sur l'union économique Aet les perspectives de développement du Canada, Volume deux, Chapitre 17: Les relations patronales-ouvrières, pages 770 et suivantes.

31- Jérôme de Puifferrat et Muriel Ugonis, "La politique sociale de la communauté", loc. cit., à la page 544.

32- Voir: Jacques Vandamme, "De la politique sociale à l'espace social européen?", in Revue du marché commun, no 272, décembre 1983, pages 562 à 565.

LIBRE-ÉCHANGE ET PRATIQUES DU SYNDICALISME AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS RÉTROSPECTIVE ET PERSPECTIVE

Claude Rioux

Confédération des Syndicats Nationaux

Au fur et à mesure que la question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis est approfondie, nous nous interrogeons sur les conséquences de cette politique, à première vue de nature strictement économique, à l'égard de l'organisation sociale canadienne et québécoise. Des questions sont soulevées quant à l'avenir de l'identité culturelle, d'autres relativement au système canadien de sécurité sociale. Plusieurs observateurs sont sceptiques quant au degré d'indépendance politique du Canada dans l'éventualité où l'accord serait conclu.

Notre intérêt porte sur l'impact qu'aurait l'instauration du libre-échange sur les pratiques du mouvement syndical canadien et bien sûr québécois.

Fait unique dans l'histoire des pays industrialisés, le mouvement syndical a été implanté et développé, dans une large mesure, au Canada par des organisations syndicales d'origine étrangère, précisément américaines. Cependant, dès les débuts du syndicalisme canadien, un courant autonomiste se manifestait. Ainsi en 1897 près de 30% des unités syndicales actives au Québec étaient dites nationales, en Ontario ce pourcentage était de quinze (Rouillard 1979). Ce courant a toujours persisté et pris de l'ampleur. Nombre d'initiatives, dès le début du siècle, ont été suscitées afin de construire un mouvement syndical typiquement canadien. Relevant à la fois de considérations socio-culturelles, particulièrement au Québec, et de résistance au contrôle excessif des directions des organisations américaines sur leurs affiliés canadiens (Lipton, 1967), des organisations nationales furent construites. Parmi ces organisations citons la Confédération des travailleurs catholiques du Canada fondée en 1921, le Conseil des syndicats canadiens fondé en 1971, qui deviendront par la suite la Confédération des syndicats nationaux et la Confédération des syndicats canadiens.

C'est cependant le syndicalisme d'origine américaine qui dominera jusqu'à très récemment. En 1921, 72.9% des travailleurs syndiqués canadiens étaient membres de syndicats internationaux; quarante ans plus tard, ce pourcentage était du même ordre: 71.9%. Actuellement, un peu plus de 41% des travailleurs syndiqués canadiens sont membres de syndicats internationaux.

Fait à noter, près du quart de ce pourcentage représente l'effectif de syndicats internationaux non-affiliés au Congrès du travail du Canada.

Ce changement dans la répartition des effectifs syndicaux provient principalement de deux facteurs. En premier lieu, au début des années soixante s'amorce le mouvement de syndicalisation dans les secteurs publics, para et péri-publics. En l'espace de vingt ans, cet effort de syndicalisation accroîtra le taux de syndicalisation de la main-d'oeuvre canadienne de près de dix points de pourcentage. Or, cette poussée sera effectuée par des syndicats nationaux: le Syndicat canadien de la fonction publique, la Fédération des affaires sociales (CSN), les syndicats de fonctionnaires provinciaux. En deuxième lieu, dans le secteur manufacturier, s'amorce dans les pâtes et papiers un mouvement de rupture avec les syndicats internationaux fortement implantés jusqu'alors. Ainsi en 1963, eut lieu la fondation des "Pulp and Paper and Woodworkers of Canada" en Colombie-Britannique et en 1974, la fondation du Syndicat canadien des travailleurs du papier (CTC). Avec la fédération CSN déjà en place, c'est presque la totalité des travailleurs de ce secteur-clé de l'économie canadienne qui sont membres de syndicats canadiens. Dans cette période, certains syndicats internationaux accorderont plus d'autonomie aux sections canadiennes. Néanmoins, le mouvement continuera et tout récemment les travailleurs canadiens de l'automobile quittaient le syndicat international.

Ainsi, au moment où sont engagées les discussions devant conduire à un accord de libre-échange, le mouvement syndical canadien connaît le plus fort degré d'autonomie de toute son histoire. Intrinsèquement, au mouvement d'autonomie du syndicalisme canadien, des pratiques syndicales distinctes se sont développées à l'égard de l'héritage transmis par les syndicats internationaux. Deux facettes des pratiques syndicales retiennent l'attention: celles en rapport avec la législation de portée sociale et celles en relation avec la négociation collective.

Pratiques syndicales et législation

Le terme "pratique", implique aussi bien la perspective que le moyen d'atteindre un objectif, c'est dans un tel contexte que cette question sera examinée. En 1957, dans l'introduction qu'il avait rédigé lors de la publication de son projet de Code du Travail pour la province de Québec, Gérard Picard écrivait:

"Aux États-Unis, les syndicats (AFL ou CIO) n'ont jamais manifesté beaucoup d'enthousiasme pour la législation du travail. Ils ont toujours compté principalement sur ce qu'ils appellent leur "force économique" pour négocier et conclure leurs conventions collectives de travail. Les "Lois (union laws)" des syndicats de métiers (AFL) et le slogan des syndicats industriels (CIO) "pas de contrat, pas de

travail" (No contract, no work) éclairent le fond de la pensée des syndicats américains." (Picard XXII).

Effectivement, lorsque l'on examine le développement de la législation du travail aux États-Unis, force nous est de constater qu'à l'origine les pièces législatives américaines: "Norris-la Guardia" (Anti-injunction Act, 1932), "Wagner Act" (National Labour Relations Act, 1935) et la loi Byrnes (Anti-Strike Breaking Act, 1936), étaient de nature à protéger les droits des travailleurs, ce malgré les réticences que pouvaient avoir les organisations syndicales. Ces pièces législatives, qui sont dans leur essence à la base des systèmes de relations de travail tant aux États-Unis qu'au Canada, connurent au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, des modifications considérées comme rétrogrades par nombre de syndicalistes (Picard 1957, Pelling 1960). Supportée par la "National Association of Manufacturers" dans un contexte social défavorable aux syndicats, la loi "Taft-Hartley" fut adoptée par le congrès américain en 1947, malgré le veto du président Truman. Qualifiée par le monde syndical américain de "slave labor act", cette loi introduisit entre autres modifications majeures au "Wagner Act", le droit aux États d'adopter les lois connues sous le nom de "right-to-work".

Ces lois interdisent d'inclure dans une convention collective, l'obligation aux travailleurs d'adhérer au syndicat ou de verser une cotisation syndicale afin de conserver leur emploi. Ainsi dans les États où une telle loi est en vigueur, présentement ce nombre est de vingt, au-delà de 20% des travailleurs bénéficiant des avantages d'une convention collective ne sont pas membres du syndicat, alors que cette proportion n'est que de 10% dans les États où une telle loi n'existe pas (Freeman, Medoff 1984). Une étude (Ellwood, Fine 1983) estime que les adhésions nouvelles au syndicat diminuent de près du tiers lorsqu'est adoptée une loi "right-to-work". Une autre étude a aussi constaté (Faber 1984) que les lois "right-to-work" sont associées avec une faible propension à la syndicalisation et même à un écart salarial défavorable; dans un tel cas la conclusion d'une étude de ce type est que ce ne sont pas les lois en soi qui sont la cause de la faible pénétration syndicale, en particulier dans les États du sud, mais les préférences sociales qui en permettent l'existence. Une telle loi, n'est pas sans contrainte en matière d'organisation syndicale, d'une part elle révèle une perception négative du syndicalisme et d'autre part elle constitue une embûche sérieuse.

L'AFL-CIO a tenté, en 1977 et 1978, de faire rappeler cette disposition de la loi "Taft-Hartley", sans succès. Pendant cette même période, les législations canadiennes évoluaient dans un autre sens. Supportées largement par un mouvement syndical ouvert à la notion de législation et dans un contexte social nettement plus progressiste au Canada, les codes du travail fédéral, ainsi que ceux des provinces, Colombie-Britannique particulièrement, assuraient un accès à la syndicalisation plus étendue. À titre d'exemple, il n'y a pas d'interdiction d'inclure dans une convention

collective l'obligation de verser des cotisations pour maintenir son emploi. Au Québec, ceci fait même partie des dispositions du code du travail.

Du côté de la législation en matière de sécurité sociale et de protection des travailleurs les syndicats canadiens et québécois ont une tradition bien enracinée. L'établissement de programmes sociaux, à caractère universel, spécialement dans les domaines de la santé et de la retraite ont été une priorité de leur action. En cette matière, il y eut en quelque sorte une synergie entre l'action politique des partis néo-démocrates et dans une bonne mesure libéral et l'action politique des syndicats liés formellement ou non à ces partis.

Relativement à la législation canadienne en matière de protection des travailleurs, on ne peut cependant constater le même phénomène. Il reste beaucoup à faire afin de rendre applicable cette législation à l'ensemble des travailleurs, surtout si on se réfère aux standards européens, que ce soit en matière de licenciement, congés annuels, maternité, etc. L'appui concret des syndicats en particulier internationaux a été tiède à l'égard de telles mesures. Encore tout dernièrement, à l'occasion des travaux de la Commission consultative sur le travail (Commission Beaudry), n'eût été des interventions de la CSN, le champ d'enquête se serait restreint à la révision du processus de l'accréditation et à l'instauration d'une formule d'accréditation multipatronale. C'était là, la position de la FTQ. Néanmoins, dans certaines parties de la législation visant à protéger les droits des travailleurs, des distinctions importantes caractérisent la législation canadienne à l'égard de celle en vigueur aux États-Unis. Nos salaires minima sont en général plus élevés (effets de change exclus); des dispositions concernant les licenciements font partie de la législation. De même nous retrouvons des dispositions concernant les changements technologiques, les régimes de congés annuels payés et les congés de maternité. Variables d'une province à l'autre, ces dispositions législatives demeurent une préoccupation importante des syndicats.

Lorsque nous examinons la législation en matière de protection des travailleurs aux États-Unis, nous sommes frappés par sa diversité. D'un État à l'autre des distinctions appréciables sont constatées. D'autre part, certaines pièces de législation, notamment celles relatives à la discrimination, à l'action positive ont été le résultat de l'action de groupes sociaux, par rapport auxquels les syndicats ont eu un second rôle. En matière de licenciement, de terminaison d'emploi, il existe peu de législation.

Les syndicats américains ont longtemps été réfractaires à la législation sociale. Le président Meany était "sceptique quant aux salaires minima". Ce courant de pensée est bien imprégné dans l'esprit des syndicalistes américains. Le directeur du service de recherche économique de l'AFL-CIO, énonçait, en 1982, ceci en matière de protection du lien d'emploi "The AFL-CIO does not believe that it is a "possibility" that workers can have "just

cause" protection with respect to employment "without unions", ... If such legislation existed, hardly would it put unions out of business."¹

Il est d'ailleurs fout à fait remarquable, de retrouver cette préoccupation établissant un lien entre protection législative et adhésion syndicale non seulement chez les leaders syndicaux, mais aussi dans la littérature académique. Dans une étude récente, Ehrenberg (1985) a constaté qu'en matière de législation sociale, la protection des travailleurs aux États-Unis est de loin moins développée comparativement aux autres pays industrialisés du bloc de l'ouest. Ceci laisse donc une grande possibilité d'amélioration et l'auteur émet des suggestions concernant la législation. Un point retient l'attention et c'est l'importance qu'accordent les intervenants américains sur la fixation des conditions de travail par voie de négociation collective.

"Second, unionized workers, both directly through the collective bargaining process and indirectly through winning wage differentials to compensate them for unfavorable job characteristics, appear to have much more protection in many of these areas than do nonunion employees. The major beneficiaries of legislation in these areas would be nonunion workers. While strong protective labor legislation and strong unions coexist overseas, one wonders if the growth of protective labor legislation in the U.S. would decrease the demand for unions and further reduce the share of the work force that is organized." (Ehrenberg 1985)

Ce courant de pensée, persistant, commence à être remis en question. Dans son rapport, le comité de l'AFL-CIO sur l'évolution du travail émet la suggestion suivante:

"The AFL-CIO should undertake a study of providing direct services and benefits to workers outside of a collective bargaining structure."
(AFL-CIO, 1985)

En somme, nous avons pu constater que les organisations syndicales américaines ont jusqu'à présent manifesté des réticences au développement de la législation en vue d'améliorer les conditions de vie des travailleurs et d'y enchasser la protection de leurs droits. Il faut aussi considérer, que cette perspective a cours dans une société très diversifiée où la promotion des valeurs individuelles est fortement soutenue par le patronat américain; cela a pu être vérifié à deux reprises, soit en 1947 lors de l'adoption de la loi "Taft-Hartley" ainsi qu'en 1977-1978 alors que le "Labor Law Reform Bill" fut bloqué par le sénat américain.

Au Canada et au Québec, l'importance de la législation fait partie des préoccupations et même des plate-formes syndicales. Le mouvement du syndicalisme national ainsi que le courant de pensée politique sociale-démocrate y est certes important. Cela a permis des gains appréciables pour

les travailleurs et même d'augmenter l'efficacité "sociale" (Nous dépensons une proportion du produit national brut inférieure à celles des États-Unis en soins de santé). De plus, on ne peut observer d'effets négatifs sur le niveau d'adhésion syndicale, ce que nous verrons ultérieurement.

Dans un contexte de libre-échange, ces distinctions ont de l'importance. Lorsque la communauté économique européenne fut fondée, parmi les objectifs fixés nous retrouvons l'amélioration et l'harmonisation de la sécurité sociale. Au surplus, les syndicats européens avaient une tradition bien implantée de recourir à la législation comme moyen d'améliorer les conditions de vie et de travail de l'ensemble des travailleurs.

Force nous est de constater que les parcours de la société canadienne, de la société québécoise d'une part et d'autre part de la société américaine sont différents en ces matières. La propension au nivellement sera soumise aux fortes pressions d'origine américaine. Or, les valeurs véhiculées par les "nouveaux entrepreneurs" tant canadiens que québécois ont plus de similitudes avec celles de leurs collègues américains et ont peu de liens avec les valeurs sociales-démocrates qui ont largement inspiré le développement de la législation sociale ainsi que celle du travail. Il faut aussi s'interroger sur l'évolution que prendra l'organisation syndicale américaine sur cette question, de sorte que présentement il s'avérerait difficile de trouver un terrain commun entre le mouvement syndical canadien et celui des États-Unis, sauf en ce qui concerne la partie de la législation relative au droit à la syndicalisation.

Pratique syndicale et négociation collective

L'organisation de la négociation collective présente une similitude étroite entre les deux pays. La convention collective du travail en est le centre et la législation du travail en est, si l'on peut dire, toute imprégnée. De l'unité de négociations à la conclusion de la convention et son application, la législation encadre le processus. À la fois héritage des pratiques des syndicats internationaux, de l'importance du capital d'origine américaine, et du Wagner Act, les législations canadiennes sont dans leur essence tributaires de ces facteurs.

Ainsi du côté des pratiques des syndicats internationaux implantées au Canada, citons la négociation par "pattern", l'établissement de "master agreement" à l'intérieur d'un sous-secteur industriel.

Néanmoins, l'exercice de la négociation collective est certainement plus difficile pour les syndicats américains, sinon limitée. Cela a de fortes conséquences sur les conditions de vie et de travail, particulièrement sur le mode de leur détermination, puisque la négociation collective constitue la cheville de l'action syndicale, surpassant de loin la voie législative comme nous l'avons vu précédemment. La plupart des observateurs syndicaux et

nombre d'auteurs s'accordent pour affirmer qu'il existe aux États-Unis un climat anti-syndical. Cela a un effet sur la pratique et les résultats de l'exercice de la négociation collective, et c'est sur quoi nous allons nous pencher, puisque entre le Canada et les États-Unis l'organisation de la négociation collective ne présente pas dans son essence de différences fondamentales.

La premier indice des difficultés éprouvées par le syndicalisme américain est celui relatif au degré de syndicalisation. En effet, depuis les années soixante, la syndicalisation a connue une régression aux États-Unis. Ainsi en 1950, 32.8% de l'emploi non-agricole et 23.21% de l'ensemble de la main-d'oeuvre était syndiquée. En 1980, ces pourcentages s'établissaient respectivement à 21.86% et 18.55% (Newmann, Rissman 1984), et présentement peu d'améliorations sont constatées. Cela a amené la conclusion que le syndicalisme était une institution dépassée, ne correspondant plus aux besoins des travailleurs, particulièrement de ceux qu'on appelle les "nouveaux travailleurs".

Il est d'autre part évident que la diminution de la pénétration syndicale constitue un obstacle majeur à la détermination des conditions de travail et de salaires à la fois pour les syndiqués, mais aussi pour les non-syndiqués. L'ensemble de la littérature économique américaine a constaté, à divers degrés, que le syndicalisme a un effet positif sur les taux de salaires, qu'il est particulièrement déterminant dans la négociation des avantages sociaux, et qu'il contribue à réduire les inégalités salariales surtout parmi les cols bleus (Freeman, Medoff, 1984). Ces études, réalisées à l'aide de séries historiques, tiennent évidemment compte, de la composition de la main-d'oeuvre, de la syndicalisation, des types d'industrie, de la formation et autres facteurs.

Dans les faits, la régression de la syndicalisation révèle que dans les industries "traditionnelles", où la pénétration syndicale était concentrée, le nombre d'emplois a diminué considérablement et que d'autre part des difficultés sont rencontrées dans le recrutement d'adhérents parmi les jeunes, les travailleurs et les travailleuses des services ainsi que dans le sud des États-Unis où le développement économique a été et continue d'être effectué. Il est donc possible que, dans un tel contexte, l'effet de la syndicalisation sur la détermination des rémunérations soit à tout le moins amenuisé.

Nombre d'explications de ce phénomène de régression nous sont fournies. Parmi celles que nous avons pu examiner, une constante se retrouve, soit un contexte social difficile à l'endroit du mouvement syndical. Ce contexte social difficile est soit profondément ancré ou encore, selon d'autres perspectives, causé par le comportement et les attitudes du mouvement syndical américain. Ainsi, Heshizer (1985) fournit l'explication suivante de la perception que les citoyens ont du mouvement syndical aux États-Unis.

"What environmental and historical factors intervene and offer the public's perception of unions? First, there is an ideological predisposition that makes collective action lack appeal to American workers. This ideology consists of beliefs in equalitarianism, upward mobility, and individualism especially in regard to the individual's responsibility for achieving success. The general acceptance of these beliefs has made Americans more reluctant to seek improvements in their economic life through unions whose message and methods run counter to this ethic of rugged individualism."

Cette perspective a déjà fait l'objet de réflexions nombreuses. Il y a une école de pensée aux États-Unis qui affirme que les travailleurs américains considèrent les syndicats comme des instruments plutôt que des agents de transformation sociale. Cela a aussi été partagé par les leaders syndicaux (Cornfield, 1986). Or, selon Cornfield, à partir du fait que des firmes non-syndiquées offrent à leurs travailleurs une protection adéquate sous forme d'avantages sociaux, cela confère à de telles firmes un rôle régulateur du bien-être général des travailleurs et conséquemment affecte la capacité des syndicats de maintenir et d'améliorer leur position, puisque leur rôle instrumental devient à toutes fins pratiques nul.

Une perspective de même nature a été émise par Newman Rissman (1984), à la différence que la fonction instrumentale des syndicats en matière de sécurité sociale et d'éducation a été remise à l'État. Cette hypothèse nous semble moins intéressante que celle énoncée par Cornfield. En effet, la pratique de la négociation collective a connu ses plus grands effets dans la question des avantages sociaux aux États-Unis, ainsi en est-il des programmes de soins de santé, des congés, des prestations supplémentaires à l'assurance-chômage (SUB), des services juridiques pré-payés, qui ont été négociés par nombre de syndicats en lieu et place de régimes plus complets et universels de sécurité sociale.

Nous n'avons pas l'intention d'élaborer sur la perception négative provenant des citoyens à l'égard de la corruption syndicale. Certes, cela a eu une influence. Nous suggérons que cet aspect du syndicalisme américain a un aspect sociétal particulier aux États-Unis et que la conception instrumentale du syndicalisme a pu contribuer à ce phénomène. Nous pensons qu'en l'absence d'une volonté de s'inscrire dans un processus de transformation sociale, le syndicalisme prend un caractère fermé propice au développement d'un tel phénomène. Cette question demeure accessoire dans l'examen du problème en cause.

Une autre série d'explications nous sont proposées selon une approche formelle. Cette approche articulée autour de l'effet d'une législation défavorable se retrouve tant dans les positions syndicales que dans les analyses. Nous avons vu précédemment que certaines caractéristiques de la loi "Taft-Hartley" peuvent et constituent de sérieuses embûches à la

pénétration syndicale, tel est le cas des lois "right-to-work" et leur signification externe de comportement socio-politique.

Ceci préoccupe maintenant l'AFL-CIO. Dans le rapport déjà mentionné, le comité de l'AFL-CIO constate ceci:

"The Canadian experience is especially instructive. Canada has roughly the same type of economy, many similar employers, and has undergone the same changes that we previously have described with respect to the United States. But in Canada, unlike in the United States, the government has not defaulted in its obligation to protect the right of self-organization; rather, Canada's law carefully safeguards that right. And in Canada, the percentage of the civilian labor force that is organized increased in the period 1963-1983 from roughly 30 percent to 40 percent at the same time that the percentage of organized workers declined in the United States from 30 percent to 20 percent." (AFL-CIO, 1985).

Ce contexte législatif défavorable ainsi que l'attitude négative des organisations patronales américaines ont amené le syndicalisme américain à adopter une attitude défensive. Toutefois, afin de contourner ces obstacles, certains syndicats ont, avec un succès relatif, introduit dans la négociation de leurs conventions collectives des dispositions prévoyant la neutralité de l'employeur lors de campagnes d'organisation dans un de ses établissements non-syndiqués. Récemment, le syndicat de l'automobile négociait des dispositions prévoyant le transfert d'employés vers de nouveaux établissements, l'on retrouve d'ailleurs une telle disposition dans la convention intervenue entre les T.U.A. américains et General Motors relativement au projet "Saturn" (1985). Fait à noter, cette convention contient une disposition prévoyant la création du syndicat, le pré-compte syndical, bien que l'établissement soit situé au Tennessee, État où une loi "right-to-work" est en vigueur. Le moyen utilisé a donc impliqué que la convention soit négociée sans implication des ouvriers qui seront embauchés à cette usine. Nous pouvons constater jusqu'à quel point ces lois "right-to-work" peuvent modifier une pratique syndicale, la ratification et la participation des membres étant la pratique normale.

Ces méthodes ont des possibilités limitées. Une réflexion et un processus d'expérimentation ont lieu dans les syndicats de l'AFL-CIO. Dans le rapport déjà mentionné préparé par l'AFL-CIO, nous retrouvons une série de recommandations relatives aux méthodes assurant la promotion des intérêts des travailleurs, au développement de la participation des membres, à l'amélioration des communications avec le public, à l'innovation en matière de méthodes d'organisation ainsi qu'aux modifications structurelles (fusions d'unions) requises pour augmenter l'efficacité du mouvement syndical.

Cette perspective traduit une préoccupation majeure en vue de reconquérir une place significative dans la société américaine. Quant au succès de ces initiatives, qui sont à venir, les preuves sont à faire. Seront-elles suffisantes pour modifier les facteurs environnementaux que ce soit l'opinion publique, le chômage élevé, la détermination et l'activité du patronat américain pour maintenir un "union-free environment"; certains demeurent sceptiques (Craft, Extejt, 1983).

C'est aussi la conclusion à laquelle en arrive Heshizer.

"After a century of existence, trade unionism still remain a fragile and vulnerable institution, all the more so in light of the present coordinated attack by business against labor." (Heshizer, 1985)

Ce qui précède nous donne un aperçu de la nécessité d'une législation du travail orientée sur l'exercice du droit d'association, et de l'importance que prend le contexte social dans le maintien et le développement de telles législations. Nous pouvons aussi tirer de ce qui précède, qu'une pratique syndicale "instrumentale" ne peut à elle seule suffire à garantir à l'organisation syndicale sa force et son rôle; pour ce faire, le syndicalisme doit aussi être un mouvement de transformation sociale.

Ainsi, ce n'est pas sans raison, qu'à l'intérieur du mouvement syndical américain, s'est développé sur une base plus ou moins formelle le concept de "caucus". Ces caucus, visant dans certains cas à démocratiser l'organisation syndicale, à lutter contre les concessions salariales et de conditions de travail, à promouvoir les droits des minorités, sont une caractéristique intéressante du mouvement syndical américain. Souvent initiés par des militants de la base, ces regroupements se sont effectués à l'extérieur des structures et ont constitué une forme d'opposition ou encore servent à la promotion d'objectifs et de pratiques visant à élargir et changer le fonctionnement des structures syndicales. C'est certes un aspect du syndicalisme américain à examiner avec attention.

Finalement, à partir des années soixante, l'organisation de travailleurs des secteurs publics et des services publics a pris de l'ampleur aux États-Unis. Dans une étude toute récente, Richard B. Freeman (1986) passe en revue le développement du syndicalisme ainsi que celui de la négociation collective dans ces secteurs. L'intérêt de cette étude concerne surtout les méthodes concernant la résolution des négociations collectives. Il examine aussi les résultats et l'état de la syndicalisation. Ainsi, mettant en parallèle le modèle du secteur privé, il observe que le poids politique des syndicats du secteur public est plus significatif, que les lois ont une incidence sur le taux de syndicalisation (44% en 1984) et que dans les États il y a relation entre législation favorable et taux de syndicalisation. Relativement aux salaires, les syndicats du secteur public ont moins d'effet que ceux du secteur privé; en matière de négociation d'avantages sociaux les effets sont de même nature

dans les deux secteurs, et la syndicalisation n'est pas une entrave à la productivité.

Ce qui nous intéresse davantage, c'est que le processus de négociations dans vingt États sur cinquante en 1984, est soumis soit à une forme d'arbitrage, soit à la technique de "l'offre finale". Cela a sans doute des conséquences sur la pratique syndicale développée à l'occasion des négociations. Bien qu'il y ait des grèves dans ces secteurs (une sur huit en 1979 et 1980), les pénalités sont fortes, dans quinze États des sanctions statutaires sont prévues, incluant la perte de l'emploi. D'autre part, l'on se rappellera qu'au début de son premier mandat le président Reagan a littéralement détruit le "PATCO"; il n'est pas rare que la garde nationale soit utilisée dans les cas de grèves illégales et il est à noter que seulement neuf États ont accordé le droit de grève dans ces secteurs en tout ou en partie.

Cela diffère en tant que régime de relation de travail par rapport à ce que nous connaissons au Canada, du moins jusqu'à tout récemment.

Pratique syndicale et négociation collective au Canada et au Québec

Nous avons déjà constaté qu'en matière de législation du travail, ainsi que de législation sociale, le modèle canadien et celui du Québec ont une portée beaucoup plus large que ce que nous venons de décrire aux États-Unis.

Les législations canadiennes en matière de relations de travail ont été une préoccupation majeure des syndicats. À titre d'exemple, Gérard Picard s'était appliqué à écrire un Code du travail. Les syndicats de Colombie-Britannique ont une pratique constante reposant non seulement sur la représentation mais aussi sur la mobilisation des syndiqués pour sauvegarder et améliorer la législation du travail. C'est aussi le cas des syndicats québécois. L'introduction dans la législation des dispositions relatives à la formule Rand, aux briseurs de grève ainsi qu'à l'imposition d'une première convention collective sont le résultat d'une pratique militante et d'une capacité d'influencer les volontés politiques des partis, que l'on ne saurait retrouver aux États-Unis (Pohlmann, Crisci 1982-1983) (Freeman Medoff 1984).

Dans un rapport préparé par "Vector Union Report", en 1986, l'on retrouve un examen du contexte social dans lequel évolue le mouvement syndical canadien. Comme le constatait les auteurs du rapport de l'AFL-CIO, le rapport "Vector" constate que depuis près de deux décennies les syndicats canadiens et américains suivent des trajectoires différentes. Ainsi au lieu d'un déclin du nombre d'adhérents, nous retrouvons qu'au Canada le pourcentage de tous les employés qui sont membres de syndicat est passé de 27.2% en 1970 à 32.8% en 1980. Le taux de syndicalisation des employés gouvernementaux est de 68.0% au Canada et celui de l'administration publique au Québec, selon les données du CRSMT, est 78.7%. Cela

constitue une distinction appréciable dans l'examen du contexte où se pratiquent les relations de travail.

En général, nous pouvons affirmer que l'environnement, ou le contexte social, est présentement plus favorable au syndicalisme canadien.

La signification d'un accord de libre-échange

Première constatation, l'état dans lequel se pratique le syndicalisme diffère considérablement entre les États-Unis et le Canada. Du point de vue économique, un accord de libre-échange va intégrer l'économie canadienne presque complètement, notamment dans les secteurs manufacturiers, et le secteur des services connaîtra une redéfinition de ses stratégies à l'égard d'un marché plus considérable. Déjà, on peut affirmer que le secteur manufacturier canadien n'est pas en mesure de subir le choc du libre-échange. Certains sous-secteurs, comme la sidérurgie peuvent éventuellement réussir à améliorer leur position; la question qui se pose est de savoir pendant combien de temps l'avantage se maintiendra. Une telle perspective ne sera pas sans conséquence sur la force syndicale.

En effet, jusqu'à quel point certaines pratiques sociales en matière de protection de la santé, de la sécurité du revenu (retraite, chômage et indemnisation lors d'accidents de travail ou de maladies professionnelles), seront considérées par les États-Unis comme des "subventions déguisées" aux producteurs canadiens oeuvrant dans le secteur manufacturier. Car nous l'avons noté, la sécurité sociale canadienne est nettement plus avantageuse au Canada et est certes plus homogène d'une province à l'autre, ce qui est fort différent aux États-Unis. Nombre de négociateurs syndicaux savent qu'en matière d'avantages sociaux reliés à l'indemnisation des soins de santé, le fardeau fiscal canadien relatif à cet avantage est inférieur aux déboursés que les employeurs américains doivent verser aux régimes publics et surtout aux sociétés d'assurances pour offrir cette protection à leurs employés. D'ailleurs, ces derniers temps, le recours aux franchises et aux limites de prestations a augmenté aux États-Unis afin de contenir, sinon réduire la part de la masse salariale de l'entreprise.

Autre point non négligeable, cela concerne les entreprises qui sont des filiales de sociétés américaines. Nombre d'entre elles ont été établies au Canada dans le cadre actuel des relations économiques, afin de pouvoir pénétrer des segments du marché canadien protégés soit par tarif ou quota ou encore par barrière non-tarifaire. Un accord de libre-échange entraînera certainement des transformations, notamment dans le secteur manufacturier, précisément parce que la raison "historique" qui a justifié leur implantation au Canada disparaîtra. Dans certains cas, l'entreprise cessera ses activités soit en raison d'économie d'échelle faible, de vétusté, de coûts relatifs en somme. Ce sera le problème de l'emploi, généralement admis par tous. Dans les entreprises qui demeureront en activité, la question du mandat de la filiale

sera posée: conservera-t-elle sa vocation canadienne parce que l'un ou l'autre des établissements de la maison-mère situés aux États-Unis ne saurait accroître efficacement sa capacité de production pour desservir le marché canadien? Ou encore, la filiale canadienne pourra-t-elle avec un mandat différent entreprendre une percée du marché américain?

Ces transformations auront des conséquences en matière de négociations collectives: une redéfinition des marges de manoeuvres s'ensuivra. Dans la perspective où l'entreprise voit modifier sa vocation, les variables rémunération et système de relations de travail prendront une place stratégique dans les décisions de l'entreprise. Des comparaisons de coût et de flexibilité de la main-d'oeuvre seront invoquées, constitueront la priorité des négociations et, dans certaines situations, deviendront un facteur de localisation ou d'expansion. Le contexte adverse au syndicalisme que nous avons constaté aux États-Unis pèsera encore plus, et la force d'attraction de la "zone franche" de syndicalisme du sud des États-Unis sera présente dans le processus de négociation, plus spécialement dans les sous-secteurs de la transformation légère et de l'assemblage.

Finalement, un tel accord pourrait avoir des effets sur le comportement social. L'acceptation du mouvement syndical est une caractéristique qui distingue la société canadienne, le sens de l'effort collectif y est plus prononcé qu'aux États-Unis. Les sondages démontrent régulièrement que les citoyens de ce pays tiennent à préserver les instruments collectifs de sécurité sociale. Cependant, cette façon d'organiser la société est de plus en plus remise en cause. De nouveaux thèmes reliés à une conception individualiste sont développés: privatisation, entrepreneurship, excellence, réussite. Et du côté du patronat, nombre de législations sont maintenant perçues comme des "irritants", venant en contradiction avec les valeurs énoncées ci-haut. Dans notre étude, nous avons été à même de comprendre jusqu'à quel point ces valeurs imprègnent la société américaine et d'en saisir l'influence sur la législation sociale et le mouvement syndical. Le libre-échange renforcera cette perception sociale au Canada.

Si dans les conditions préalables à un accord de libre-échange, nous rencontrons une tendance convergente en matière de développement social et un mouvement syndical d'égale influence, la résistance aux pressions du monde des affaires serait possible, de sorte que les risques discutés précédemment n'auraient pas la même importance.

Dans les circonstances, où le syndicalisme américain est à toute fin pratique un groupe de pression dont l'influence est stagnante dans une société où les valeurs collectives percent très difficilement, il s'avère difficile pour le mouvement syndical canadien d'y trouver une correspondance, à la manière de celle qui s'est produite dans le marché commun européen.

Conclusion

Dans cet exposé, nous avons procédé à une rétrospective du développement des relations de travail, en mettant l'emphasis sur les conditions dans lesquelles le syndicalisme américain se pratique.

Nous dégageons de cet examen:

1- la législation américaine, à la fois du travail et sociale est moins développée qu'au Canada et au Québec, ceci étant le résultat de valeurs sociales davantage axées sur l'initiative individuelle et d'une notion instrumentale des institutions et des mouvements;

2- le mouvement syndical américain connaît une phase parmi les plus difficiles de son histoire, le contexte social étant nettement adverse, en particulier du côté patronal;

3- les trajectoires suivies par les deux mouvements diffèrent, le mouvement canadien étant davantage implanté dans les institutions canadiennes, ayant été et possédant encore un caractère d'organisation à tout le moins, inclinée vers les réformes sociales;

4- une telle différence entre les deux mouvements constitue, dans les circonstances présentes, un handicap dans la coordination des actions syndicales dans les deux pays, coordination qui dans l'éventualité d'un accord de libre-échange devrait conduire à une harmonisation des pratiques syndicales et de l'orientation des mouvements;

5- cette question de coordination reste en plan, dans "l'arbitrage" de la différence; plusieurs réalisations du mouvement syndical canadien, tant dans l'approche des questions sociales que de son pouvoir de négociation dans l'entreprise et de sa capacité d'infléchir les courants socio-politiques, risquent d'être diluées.

L'exemple du mouvement syndical canadien illustre l'ampleur du "ballottage" auquel seront soumises plusieurs institutions de la société canadienne.

Pendant près d'un siècle, le mouvement syndical a travaillé à élargir son autonomie, à investir des champs d'intervention bénéficiant à ses membres et à l'ensemble des citoyens. Il a développé, surtout depuis le début des années soixante-dix, une approche en matière de négociations collectives articulée sur le droit de représentation syndicale et sur l'élargissement du champ de la négociation aux mutations sociales et économiques qui ont cours présentement: changements technologiques, démocratisation des entreprises, formation et recyclage. Bien qu'aux États-Unis nous retrouvons plusieurs de ces préoccupations à l'intérieur du mouvement syndical,

l'expérience passée et l'environnement social nous incitent à estimer que les possibilités de réussir soient plus faibles qu'au Canada. Le libre-échange viendra perturber les pratiques syndicales canadiennes.

Déjà, nous l'avons mentionné, un courant de pensée défavorable au syndicalisme se développe dans le monde des affaires et l'ouverture complète de l'économie canadienne aux États-Unis contribuera à renforcer cette tangente.

BIBLIOGRAPHIE

Rouillard, Jacques. Les syndicats nationaux au Québec de 1900 à 1930, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979.

Lipton, Charles. The Trade Union Movement of Canada 1827-1959, Toronto, N.C. Press, 1973.

Picard, Gérard. Code du Travail. Province de Québec, Montréal, Gérard Picard éd., 1957.

Pelling, Henry. American Labor, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.

Freeman, Richard B., Medoff, James R.. What Do Unions Do?, New York Basic Books, 1984.

Farber, Henry S.. Right-to-work Laws and the extent of unionization, Journal of Labor Economics, vol. 2, number 3, July 1984, pp. 319 à 351.

Newmann, George R., Rissman, Ellen R.. Where Have all the Union Members Gone?, Journal of Labor Economics, vol. 2, number 2, April 1984, pp. 175 à 191.

Ehrenberg, Ronald G.. Workers' Rights: Rethinking protective labor legislation, Working Paper #1754, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, Oct. 1985.

AFL-CIO Committee in the Evolution for Work. The changing situation of workers and their unions, Washington, D.C., AFL-CIO, 1985.

Heshizer, Brian. Unions and Public Opinion: Why the declining relationship?, Labor Studies Journal, Winter 1985, vol. 9, number 3, pp. 254 à 270.

Cornfield, Daniel B.. Union membership in the post-worldwar II Era: The United Furniture Workers of America 1939-1982, American Journal of Sociology, volume 91, number 51, March 1986, pp. 1112-1153.

Saturn Corporation and U.A.W.. Memorandum of agreement, June 1985.

Craft, James A. and Extejt, Marian M.. New strategies in Union organizing, Journal of Labor Research, vol. IV, number 1, Winter 1983.

Freeman, Richard B.. Unionism comes to the Public sector, Journal of Economic Literature, vol. XXIV, March 1986, pp. 41 à 86.

Pohlmann, Marcus D., Crisci, George, S.. Support for Organized Labor in the House of Representative: The 89th and 95th Congress. Subrubs, populations shifts and "New democrats", Political Science Quaterly, vol. 97, number 4, 1982-1983, pp. 639 à 652.

Vector Union Report. Will you have a Union in 1995, Vector Union Report, Toronto, 1986.

V

Les politiques sociales (dont il n'est pas question)

LES RISQUES ÉCONOMIQUES DU LIBRE-ÉCHANGE POUR LES FEMMES

Ginette Dussault

Institut de recherches appliquées sur le travail

Marie-Thérèse Chicha-Pontbriand

Commission des droits de la personne du Québec

Nous avons décidé d'aborder les impacts du libre-échange sur les politiques sociales en retenant un point de vue très spécifique soit celui des femmes. Les politiques sociales actuelles répondent de façon très insuffisante à leurs besoins. Ceux-ci exigent des interventions sur mesure, très ciblées, pour contrer la tendance naturelle du marché à discriminer contre les femmes. Nous examinerons l'impact que le libre-échange pourrait avoir en réduisant justement les possibilités d'interventions gouvernementales. C'est là le risque le plus grand que courent les femmes.

Notre analyse sera à deux paliers. D'abord, nous examinerons le lien entre libre-échange et volume de l'emploi et ensuite, entre libre-échange et conditions de travail prises dans un sens large.

1- Libre-échange et emploi

1.1- Reconnaissance de l'étendue de la ségrégation professionnelle

La participation au marché du travail est considérée, depuis déjà quelques années, comme la piste de solution la plus durable aux problèmes économiques des femmes. Les législations sur l'égalité en matière d'emploi, les lois anti-discrimination et même le développement des garderies en font foi. Si l'emploi est considérée comme la solution aux problèmes économiques des femmes dans l'avenir, il ne faut pas en

conclure que celles qui actuellement ont un emploi n'ont pas de problèmes. Au contraire, le fonctionnement du marché du travail provoque une ségrégation des emplois tellement étendue que même les efforts les plus énergiques des programmes d'accès à l'égalité risquent de ne pas les éliminer rapidement.

Cette ségrégation se reflète non seulement dans les types d'occupations et les conditions de travail offerts aux femmes, mais aussi dans la répartition de la main-d'oeuvre masculine et féminine entre les divers secteurs industriels. Cela est loin d'être anodin dans le contexte du libre-échange, notamment en ce qui concerne le volume de l'emploi des femmes.

1.2- Impacts sectoriels du libre-échange

Le gouvernement fédéral a, jusqu'à présent, publié peu d'études relatives à l'impact du libre-échange sur l'emploi. Une des difficultés d'évaluation réside dans le fait que les pertes ou gains à court terme sont plus faciles à identifier que ceux à plus long terme et donc que l'impact net du libre-échange est sujet à beaucoup d'incertitude.

Dans le court terme, si l'on se base sur les conclusions du rapport Macdonald et sur les réactions de certains observateurs, il semble que les secteurs gagnants de l'économie canadienne seraient les secteurs liés aux ressources naturelles. Parmi les perdants, on retrouverait surtout les secteurs mous de l'industrie manufacturière et les filiales des compagnies américaines qui n'ont pas actuellement de mandat mondial et qui ne réussiraient pas à en obtenir dans le processus de rationalisation de la production qu'entraînerait la signature d'un traité de libre-échange.

Or, l'analyse de la distribution de la main-d'oeuvre par secteur économique confirme que les femmes sont sous-représentées dans le secteur primaire lié aux richesses naturelles: en 1981, le taux de féminité dans les activités du secteur primaire au Québec autres que l'agriculture était de 6.7% alors que les femmes représentaient plus de 39% de l'ensemble de la main-d'oeuvre. Les femmes sont par contre sur-représentées dans les secteurs mous, plus de 43% des femmes qui travaillent dans le secteur manufacturier sont concentrées dans trois industries qualifiées de secteurs mous, soit textile, bonneterie et vêtements. Ces trois industries n'emploient que 10% des hommes travaillant dans le secteur manufacturier. Si comme le soutiennent les observateurs, ces secteurs mous sont parmi les plus menacés par la conclusion d'un traité de libre-échange avec les États-Unis, l'impact ne se fera pas sentir de façon aléatoire sur chacun des sexes: c'est l'emploi des femmes qui est menacé. La répartition géographique n'est pas neutre, non plus, puisque ces industries sont beaucoup plus lourdement représentées dans la structure industrielle du Québec que du reste du Canada.

Si on passe maintenant au secteur tertiaire l'impact est beaucoup plus difficile à cerner car l'effet du commerce international sur les services au Canada est peu exploré. La question est pourtant primordiale pour les femmes. En effet, une femme sur deux, au Québec, travaille dans les secteurs des services socio-culturels, commerciaux et personnels et des finances, assurances et affaires immobilières.

C'est dans ce secteur que se créent les emplois et les femmes occupent la très grande majorité des nouveaux emplois: entre 1981 et 1983, 89% des emplois créés dans le secteur des services ont été occupés par des femmes.

On sait que les Américains ont comme objectif une réduction des barrières nationalistes dans le commerce des services. Dans le traité de libre-échange qu'ils ont signé avec Israël en 1985, ils ont d'ailleurs inclus une déclaration d'intention par laquelle les deux pays signataires se sont engagés, dans la mesure du possible, à consentir aux fournisseurs de services de l'autre pays le même traitement qu'à leur propres citoyens. Il n'y aura donc plus de politiques pour assurer le contrôle national de ces institutions. Qu'advient-il de cet enjeu dans la négociation entre le Canada et les États-Unis? Personne ne le sait et le gouvernement canadien n'a pas présenté la position qu'il entend défendre dans ce dossier.

De plus, l'introduction des nouvelles technologies dans ces secteurs, nouvelles technologies qui rendent possible la fragmentation du traitement de l'information et le recours plus fréquent à des sous-traitants, même géographiquement éloignés, apporte encore plus d'incertitude quant à leur avenir dans un contexte de libéralisation des échanges avec les Américains.

1.3- Impacts régionaux du libre-échange et mobilité de la main-d'oeuvre

La structure industrielle de départ d'une région donnée influencera certainement la réaction de cette région au libre-échange. Ce n'est pas parce que les barrières au commerce seraient toutes abolies qu'on observerait une égalisation rapide des niveaux de vie entre les deux pays ou entre les différentes régions. À preuve, le libre-échange existe à l'intérieur des États-Unis, et cela n'empêche pas la persistance de disparités régionales. Les forces du marché ne distribuent pas nécessairement les activités productives là où la société voudrait les voir et la mobilité de la main-d'oeuvre n'est pas la solution magique à ce problème.

Les gouvernements se sont toujours reconnus la responsabilité d'intervenir à l'intérieur de leurs frontières, dans leur espace national. Par exemple, chaque pays réagit à l'exode de sa population vers l'étranger même si cet exode semble répondre aux forces du marché. Cette préoccupation quant à la distribution géographique des coûts et avantages

du développement économique est tout à fait justifiée. Dans un contexte de libre-échange, cette préoccupation doit se transposer au niveau régional, entre autres à cause des coûts qu'impose la mobilité de la main-d'oeuvre aux communautés locales. De plus, si, comme tous le supposent, les pertes d'emplois se répartiront inégalement entre industries et si, comme nous l'avons souligné, certaines industries où sont concentrées les femmes seront particulièrement touchées, on peut encore moins compter sur la mobilité de la main-d'oeuvre pour effectuer les ajustements qui seraient commandés par le nouveau contexte économique. Il est utopique et insensé de croire que les ménages se déferont et que les familles se disperseront uniquement pour permettre aux femmes d'aller chercher des emplois dans d'autres régions.

1.4- Outils d'intervention du gouvernement dans un contexte de libre-échange

Il est donc important de savoir si le gouvernement canadien gardera suffisamment de pouvoirs pour neutraliser les impacts négatifs du libre-échange et équilibrer la distribution des bénéfices potentiels. Le différend américano-canadien relatif à l'industrie des pêches montre que la marge de manoeuvre pourra être limitée entre autres à cause de la définition que donnent les Américains aux barrières non tarifaires.

En effet, ces derniers ont récemment conclu que les programmes de développement régional de l'ancien ministère de l'Expansion économique régional et les programmes d'assistance à la construction des bateaux de pêche étaient des façons déloyales de subventionner les exportations canadiennes, et les autorisaient à imposer des tarifs compensatoires sur les importations de poissons du Canada. Ce qu'ils mettent en cause, ce sont à la fois les programmes de développement régional et les programmes de développement industriel que peuvent se donner les gouvernements modernes. Sans ces deux instruments essentiels, le gouvernement ne pourra se donner de politique de plein emploi.

La question de l'effet net du libre-échange sur le volume de l'emploi est pourtant fort importante, surtout pour les femmes. En effet, le fonctionnement du marché du travail n'est pas neutre. Il reflète à l'heure actuelle des valeurs sociales qui défavorisent les femmes. C'est ainsi qu'en période de pénuries chroniques d'emplois, ce sont les hommes qui sont servis en premier sur le marché. Autant l'analyse historique que les comparaisons entre provinces confirment que la disponibilité d'emplois est la principale variable qui influence l'entrée des femmes sur le marché du travail. Comme aucune solution permanente aux problèmes économiques des femmes ne peut se concevoir sans leur participation au marché du travail, l'impact net du libre-échange sur le volume de l'emploi est un enjeu important pour elles. S'il manque des emplois, il y a un risque qu'à long terme, leur taux d'activité diminue.

2- Libre-échange et conditions de travail

2.1- La nécessité d'une intervention de l'État

Ceci nous amène au deuxième type d'impact qui concerne non pas le volume d'emploi mais plutôt les conditions de travail prises dans un sens large et recouvrant les types de fonctions que les femmes occupent, les salaires relatifs et les avantages sociaux qui leur sont accordés. Est-ce que le libre-échange va permettre d'améliorer les conditions de travail des femmes? Dans la mesure où il implique le laisser-faire et le minimum d'intervention de l'État sur le marché du travail, la réponse à la question précédente risque d'être négative.

En effet, les femmes à l'heure actuelle doivent s'insérer dans un marché du travail fonctionnant selon un modèle qui ne leur accorde qu'une place marginale et désavantagée. Le libre jeu de la concurrence et le laisser-faire perpétuent ce schème. Un outil majeur d'amélioration de la situation des femmes est l'appui de l'État sous forme d'une intervention ferme de nature légale ou réglementaire. Pour que les travailleuses puissent occuper la place qui leur est due, il faut effectuer une série d'ajustements dans le fonctionnement du marché du travail, ajustements qui vont des avantages sociaux à l'équité en emploi.

2.2- Un modèle peu enviable au niveau des avantages sociaux

Comment se situe le modèle américain sur ce plan, modèle qui probablement va jouer un rôle d'attraction advenant le libre-échange? En ce qui concerne les avantages sociaux, la situation des travailleuses américaines paraît peu enviable. Prenons par exemple le cas du congé de maternité: 60% des travailleuses mères de famille n'y ont aucun droit et pour les 40% restantes les bénéfices sont minimaux: six semaines de congé partiellement assuré et peu ou pas de garantie de retrouver leur emploi à la fin du congé. Au Québec, à l'heure actuelle, sur les dix-huit semaines de congé de maternité prévue par la loi des normes du travail, quinze sont partiellement assurées du point de vue salaire et la sécurité d'emploi est garantie. On peut fortement craindre que si le libre-échange se réalisait, de fortes pressions se feront sentir pour prendre comme norme de référence la situation américaine. Ceci risquerait de freiner toute amélioration du régime québécois actuel ainsi, d'ailleurs, que de tous les autres programmes sociaux.

2.3- Un modèle positif mais menacé au niveau de l'accès à l'égalité

En ce qui concerne l'équité en emploi, deux types d'ajustements majeurs sont disponibles: le principe du salaire égal pour un travail équivalent et les programmes d'accès à l'égalité.

Au Québec, la Charte des droits et libertés contient explicitement ces deux types d'intervention. Le premier, celui de la parité salariale, fait l'objet d'un article de loi explicite et dont la portée est plus vaste que les autres lois canadiennes ou américaines en la matière. Depuis 1976, date à laquelle la Charte est entrée en vigueur, cet article, pour diverses raisons, n'a eu qu'un impact négligeable. En ce qui concerne le deuxième type d'intervention, soit les programmes d'accès à l'égalité, ils ont fait l'objet d'un règlement qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986. Le processus d'ajustement n'en est encore, comme on le voit, qu'à ses tous débuts.

On serait tenté de croire que le modèle américain pourrait jouer un rôle bénéfique dans ce processus. En effet, en ce qui concerne la parité salariale et surtout les programmes d'accès à l'égalité, ce sont les États-Unis qui ont montré la voie et qui ont inspiré pour l'essentiel, les démarches suivies par le Québec et le Canada. Le modèle américain d'action positive est à première vue très audacieux, notamment en raison du caractère interventionniste et contraignant de l'obligation contractuelle. Mais ce modèle est tributaire du contexte dans lequel il est appliqué et récemment l'administration Reagan a proposé des modifications aux règlements de l'obligation contractuelle. Ces modifications auraient comme résultat un relâchement considérable de l'action positive au niveau fédéral, en mettant fin particulièrement aux objectifs obligatoires imposés aux entreprises en matière de niveau de représentation des groupes cibles. Aux États-Unis, la tendance de fond vers la déréglementation touche donc actuellement l'action positive. Un traité de libre-échange risque de freiner ou de ralentir tout progrès dans ce domaine au Québec.

2.4- Le véritable risque: un retour au laisser-faire

En effet, deux types d'arguments axés sur la compétitivité et avancés par les opposants aux mesures d'équité en emploi pourraient se trouver renforcés. D'une part, l'exigence d'une harmonisation des règles du jeu, en l'occurrence une déréglementation considérée comme une fin en soi; d'autre part, la nécessité de ne pas hausser les coûts de production afin d'être compétitifs une fois que les barrières au commerce extérieur seront supprimées. Or, ici plusieurs questions doivent être posées: d'abord, est-ce que les coûts de l'action positive sont importants au point de rendre les entreprises canadiennes peu compétitives? Dans l'affirmative, ce qui est loin d'être prouvé, est-ce que le caractère concurrentiel de l'économie sur le plan international constitue une priorité sociale à réaliser à tout prix, même au détriment du progrès économique des femmes et de l'augmentation des inégalités? Enfin, où se fera ce débat et qui sera à la table de discussion?

Le discours sur la compétitivité cache en fait un parti pris idéologique pour moins d'intervention de l'État, moins de réglementation, moins de contrainte. Il suppose que le marché du travail peut résoudre les problèmes qui affectent les femmes si on renforce sa flexibilité. C'est là que les implications du libre-échange constituent le risque le plus important pour les femmes.

LIBRE-ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS OU ROULETTE RUSSE AVEC LA POLITIQUE SOCIALE

Richard Langlois
CEQ

Dans le débat sur la conclusion éventuelle d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, on fait très souvent allusion à l'impérieuse nécessité pour les entreprises canadiennes de devenir plus compétitives afin de s'accaparer la plus large part possible du futur marché continentalisé. Or, du point de vue des entrepreneurs, l'abaissement des coûts constitue un moyen privilégié pour tenter de devenir concurrentiel. Ces réductions peuvent s'opérer de plusieurs façons: contrôle de la progression des salaires, baisse des contributions aux programmes sociaux, allègement de la fiscalité, etc...

On sait que les entreprises contribuent pour une part sensible aux rentrées fiscales des gouvernements - même si leur part relative n'atteint pas le niveau qu'exigerait un meilleur équilibre. Aussi, tout mouvement menant à un tarissement progressif des sources de financement des gouvernements a comme contrepartie inévitable ou bien une baisse qualitative et/ou quantitative dans les services publics et les programmes sociaux dispensés par l'État ou bien une détérioration des conditions de travail des employés et employés du secteur public. Ces tendances sont bien réelles et elles ont marqué l'évolution sociale récente avant même que soit soulevée la question du libre-échange. Nous croyons cependant que l'option du libre-échange impulserait encore plus de vigueur au mouvement de réduction des dépenses publiques et notamment des dépenses sociales. Nous y reviendrons un peu plus loin.

Quelques données comparatives: Canada vs États-Unis

On entend régulièrement dire que le secteur public occupe une part relativement plus importante au Canada qu'aux États-Unis et que cela se traduit entre autres par un développement plus poussé de la protection sociale canadienne. Nous présentons ici quelques éléments comparatifs.

Au chapitre de la part des dépenses publiques dans le PIB, on note un écart important entre les deux pays. Cet indicateur nous donne une idée de la place relative qu'occupe l'État dans l'économie. Comme le montre le tableau 1, l'écart s'est accentué au fil des années et ce malgré l'existence d'un secteur militaire qui draine des ressources considérables aux États-Unis (6,7% du PNB en 1983).

Tableau 1

	Dépenses publiques par rapport au PIB en %		
	1976	1981	1986
Canada	36,4	39,9	44,5
États-Unis	33,0	33,0	34,9

Source: OCDE, Economic outlook, no. 39.

Si on examine les dépenses à mission sociale, on voit que le Canada consacre proportionnellement plus comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2

	Dépenses sociales par rapport au PIB (en termes réels) en %	
	1960	1981
Canada	12,3	22,1
États-Unis	11,3	20,2

Sources: OCDE, Dépenses sociales 1960-1990.

La ventilation de ces dépenses par fonction marque des évolutions très contrastées dans les deux pays. Le Canada consacre proportionnellement plus à l'éducation, la santé et à l'assurance-chômage.

Tableau 3

	Dépenses sociales par fonction en % du PIB							
	Éducation		Santé		Pensions		Assurance-chômage	
	1960	1981	1960	1981	1960	1981	1960	1981
Canada	3,0	6,0	2,4	5,5	2,8	4,5	1,5	2,3
États-Unis	3,6	5,5	1,3	4,2	4,2	7,4	0,6	0,5

Source: OCDE, op. cit.

De manière générale, l'éducation post-secondaire bénéficie d'un soutien public plus important ici. De même, le système de santé canadien, largement étatisé, accapare une plus forte proportion de ressources. Le différentiel en matière d'indemnisation au chômage découle principalement de deux facteurs: la plus grande protection qu'accorde le régime canadien de même que le taux de chômage plus élevé ici. La plus forte proportion américaine de dépenses consacrées aux pensions s'explique en partie par une moyenne d'âge plus élevée aux États-Unis¹ mais aussi par le niveau de protection supérieur garanti par le régime public américain.

On trouvera en annexe une description sommaire des systèmes de protection sociale canadien et américain. En ce qui a trait aux soins de santé, les Canadiennes et les Canadiens sont largement favorisés avec une couverture publique universelle et obligatoire. La gratuité des soins constitue un avantage considérable lorsqu'on sait que les couvertures privées facultatives rencontrées aux États-Unis coûteux assez cher pour priver des millions de personnes du droit à l'assurance-santé. **De fait, en 1983, plus de 15% de la population américaine ne bénéficiait d'aucune couverture et ce pourcentage va en augmentant depuis quelques années².** La nature plus privée et sélective du système américain limite donc l'accès à des soins de qualité pour les groupes défavorisés.

Par ailleurs, la protection du revenu à la retraite accordée par le système américain apparaît comparable à celle qu'on observe ici. Dans l'ensemble du dispositif, le régime public contributif (OASI) occupe un plus large champ là-bas en raison d'un salaire plafond - soumis à la cotisation - plus élevé. Les régimes privés comportent quant à eux les mêmes carences dans les deux pays (faible proportion de travailleuses et de travailleurs couverts, non-indexation des pensions, etc...).

Du côté de l'assurance-chômage, le régime canadien se caractérise par des dispositions nettement plus généreuses aux plans de l'admissibilité, des taux de prestation, de la durée des prestations, etc... De plus, le régime canadien verse des prestations pour la maladie, la maternité, ainsi qu'aux pêcheurs. Ces caractéristiques lui confèrent donc un rôle important en matière de redistribution du revenu même s'il demeure avant tout un programme d'assurance sociale. Les critères d'admissibilité étant beaucoup plus sévères aux États-Unis, pas moins de 48% des chômeuses et chômeurs recensés en 1983 n'avaient pas droit à l'assurance-chômage.

Concernant l'aide accordée aux familles avec enfants, elle s'effectue sur une base sélective aux États-Unis soit par des allocations en espèces ou par des bons d'achat ("Food Stamps"). Il n'y a pas d'allocation familiale universelle comme au Canada. Ces prestations représentent aussi l'équivalent de notre aide sociale.

Tous ces programmes ainsi que d'autres qui représentent des sommes moindres, sont financées selon le cas par des cotisations salariales et/ou des ressources budgétaires. Le volume de ressources fiscales comparé au PIB donne une indication de l'ampleur des ponctions que l'État doit exercer pour financer l'ensemble des activités publiques y compris les programmes sociaux. Le niveau de prélèvement a crû considérablement au fil des années et s'avère nettement supérieur au Canada, traduisant un degré d'intervention étatique plus élevé qu'aux États-Unis. Enfin, si l'on considère l'ensemble des ressources fiscales, on note que proportionnellement, les entreprises canadiennes contribuent plus sous forme de taxes directes.

Tableau 4

Ressources fiscales par rapport au PIB en %			
	1976	1981	1986
Canada	36,8	39,8	41,0
États-Unis	30,8	32,0	31,5

Source: OCDE, Economic outlook, no. 39.

Tableau 5

Taxes directes des entreprises en % des ressources fiscales			
	1976	1981	1986
Canada	10,0	9,4	8,7
États-Unis	11,9	8,5	6,7

Source: OCDE, op. cit..

Incidences éventuelles du libre-échange sur le secteur public et la protection sociale au Canada

Déjà depuis quelques années, la "mode" est à la privatisation et aux coupures dans les dépenses sociales. Parallèlement, les États cherchent à limiter la pression fiscale. Au Canada, le gouvernement fédéral s'est lancé dans une campagne de privatisation de sociétés d'État menaçant même de

transférer la Société des Postes au secteur privé. Au chapitre des programmes sociaux, le gouvernement a déclenché des débats sur les allocations familiales, les pensions de vieillesse et l'assurance-chômage. L'objectif central consiste évidemment à réduire les dépenses. De l'autre côté, le gouvernement voudrait bien aller de l'avant avec des allègements fiscaux mais sa situation financière l'empêche de suivre la logique jusqu'au bout. À cet égard, les budgets Wilson ont donné lieu à de fortes hausses de taxes. Aux États-Unis, l'administration Reagan doit elle aussi composer avec un déficit très élevé. Elle multiplie les coupures dans les dépenses (autres que militaires) et tente d'initier des allègements fiscaux. Des attaques très sévères ont ainsi été portées à la sécurité sociale depuis le début des années '80. Le gouvernement Reagan a rendu plus sélectif le Welfare pour "stimuler" l'incitation au travail. Il tente par ailleurs de transférer davantage la charge des pensions vers le secteur privé. Jusqu'à maintenant, les importantes restrictions ont frappé très durement les ménages à faibles revenus, chaque ménage dont le revenu était inférieur à 10 000\$ s'est vu privé de 390\$ en 1985.

"La doctrine Reagan repose sur l'idée qu'il existe un dilemme fondamental entre équité sociale et efficacité économique, en un mot, qu'une nation d'assistés ne peut plus être productive. Ce retour au libéralisme classique et au puritanisme rappelle les années de prospérité d'avant la guerre de 1914 où chacun était responsable de lui-même et où les droits acquis sur la collectivité ne pouvaient l'être qu'en échange d'un certain travail."³

Or, en plus des profondes différences qui caractérisent déjà les systèmes de protection sociale canadien et américain, la remise en cause de l'État-protecteur s'opère de manière plus drastique aux États-Unis. Dans ce contexte, quelles retombées peut-on attendre d'une libéralisation accrue des échanges canado-américains?

L'hypothèse la plus vraisemblable voudrait qu'on assiste à un processus d'homogénéisation à la fois de la fiscalité et des coûts de main-d'oeuvre pour des impératifs de concurrence prévalant dans le nouvel espace commercial. Les pressions s'exerceraient dans le sens d'un nivellement des charges sociales⁴ et du dispositif fiscal sur la base du "plus petit dénominateur commun". Le Canada devrait donc ajuster sa fiscalité et sa parafiscalité à la baisse en fonction des normes américaines. Ces pressions auraient tout lieu d'opérer dans le même sens pour le niveau de services publics et sociaux et pour la protection sociale⁵. Ainsi, des conséquences telles:

- une perte de contrôle réel sur la politique fiscale;
- une réduction de la taille du secteur public;
- des retombées négatives dans les conditions de travail des employés de l'État;

- une érosion de la protection sociale tant sur le plan de l'accessibilité que du niveau de prestations garanti,

apparaissent plus que probables pour le Canada. Le redéploiement industriel qu'impliquerait une libéralisation tous azimuts des échanges commerciaux avec les États-Unis mettrait l'accent sur la compétitivité des entreprises. Or, pour ces dernières, le freinage des coûts de main-d'oeuvre (salaires plus cotisations sociales) et la réduction de la pression fiscale deviendraient alors des exigences pressantes. Mais toute érosion des sources de financement ne peut que mener à l'effritement des services et programmes dispensés.

À l'heure actuelle, malgré les nombreuses critiques qu'on pourrait formuler, le Canada possède un avantage comparatif certain sur les États-Unis en matière de politique sociale. Son système de protection sociale, plus développé et mieux structuré s'appuie sur une philosophie sociale qui diffère de la conception américaine. Or, s'il est exact que les prestations de sécurité sociale constituent le principal facteur de réduction des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE⁶, on ne peut que s'inquiéter des incidences plausibles du libre-échange. Le Canada ne connaît ni le niveau de pauvreté ni le degré d'inégalités sévissant aux États-Unis. Il possède un dispositif fiscal qui reflète - ou qui est sensé refléter - les priorités sociales des Canadiennes et Canadiens⁷. Peut-il se permettre d'en perdre progressivement le contrôle?

Selon toute vraisemblance, le libre-échange accélérerait l'érosion que subit déjà l'appareil canadien de protection sociale. On peut penser que l'assurance-santé et l'assurance-chômage se trouveraient singulièrement exposées.

Or, il n'y a aucune raison de croire que la population canadienne désire voir notre politique sociale adopter les paramètres et les tendances de la politique sociale américaine, surtout que cela s'effectuerait à son détriment.

NOTES

- 1 Voir de l'IRES. La protection sociale dans le monde, dossiers de l'IRES, no 2, décembre 1984.
- 2 Munnell, Alicia H., Ensuring Entitlement to Health Care Services, New England Economic Review, nov.-déc. 1985.
- 3 Chaban-Delmas, J.J. et Pons, J.F., La protection sociale aux États-Unis, La Documentation française.
- 4 Les cotisations aux programmes sociaux.
- 5 À ce sujet, voir Euséby, Chantal et Alain, Les disparités internationales de la protection sociale, in Revue d'économie politique, nos 5-6, 1982.
- 6 OCDE, La répartition des revenus dans le pays de l'OCDE, étude spéciale, Paris, 1976.
- 7 Calvert, John, The impact of Wider economic developments on the bargaining climate: the example of free trade, sept. 1985.

ANNEXE

Quelques caractéristiques des systèmes de protection sociale

Secteur	Canada	États-Unis
Soins de santé	1. Régime universel public et obligatoire . admissibilité: être citoyen canadien . couverture: honoraires de praticiens, prestations médicales, coûts hospitaliers, médicaments pour 65 ans et plus. . pas de ticket modérateur . financement: ressources budgétaires et cotisations employeur (pour le Québec)	1. Régime sélectif public pour 65 ans et plus et handicapés/és (medicare) A. <u>Assurance-hospitalisation (HI)</u> . admissibilité: avoir cotisé au régime public de retraite ou être handicapé/é . pour toute autre personne de 65 ans et plus: payer une cotisation mensuelle (113\$/mois en 1982) . couverture: coûts hospitaliers . existence d'une franchise et d'un ticket modérateur . financement: employées/és - employeurs B. <u>Assurance médicale supplémentaire (SMI)</u> . admissibilité: avoir 65 ans et plus ou être handicapé/é . couverture: honoraires des praticiens, certaines prestations médicales

-
- . financement: cotisations mensuelles des assurées/és volontaires et ressources budgétaires

2. Régime sélectif public aux plus démunis (Medicaid)

- . admissibilité: être en-deçà d'un certain seuil de pauvreté variant d'un État à l'autre
- . couverture: frais d'hospitalisation et prestations médicales
- . peut exister un ticket modérateur selon l'État
- . financement: ressources budgétaires, contribution minimale de 50% du Fédéral.

3. Régimes privés complémentaires

- . offerts par les entreprises, s'adressent à la population active
 - . couverture: plan de base avec plafond annuel de remboursement ou plan global considérant l'ensemble des dépenses médicales
 - . financement: employeurs - employées/és, les parts variant d'une entreprise à l'autre
 - . peut y avoir franchise et ticket modérateur.
-

Retraite**1. Régime universel public et non contributif (PSV)**

- . admissibilité: avoir 65 ans et plus
- . prestations: pension annuelle uniforme d'environ 14% du salaire industriel moyen
- . financement: ressources budgétaires
- . indexation des pensions: oui

2. Régime public sélectif (SRG)

- . admissibilité: avoir 65 ans et plus et plus et des revenus peu élevés
- . prestations: maximum d'environ 15% du salaire industriel moyen pour ceux qui n'ont d'autres ressources que la PSV
- . financement: ressources budgétaires
- . indexation des pensions: oui

3. Régimes publics contributifs (RPC-RRQ)

- . admissibilité: avoir contribué et être âgé

1. Régime public contributif

- . admissibilité: avoir contribué et être âgé de 65 ans et plus - possibilité de retraite anticipée avec pension réduite
- . prestation: maximum d'environ 40% du salaire industriel moyen
- . financement: cotisations employeurs - employés/ées 50%-50%
- . indexation des pensions: oui

2. Régimes supplémentaires d'entreprises

- . admissibilité: varie d'un régime à l'autre
- . prestation: varie d'un régime à l'autre
- . financement: généralement par des cotisations employeurs
- . indexation des pensions: généralement non

3. Régime public sélectif (SSI)

- . admissibilité: avoir 65 ans et plus et des revenus
-

de 65 ans et plus. Possibilité de retraite anticipée avec pension réduite

peu élevés

. prestation: maximum de 25% du salaire industriel moyen

. prestation: niveau très faible de subsistance

. financement: cotisations employeurs - employées/és à 50%-50%

. financement: ressources budgétaires

. indexation des pensions: oui

. indexation des pensions: oui

4. Régimes supplémentaires d'entreprises (RSR)

4. Régime d'épargne retraite

. admissibilité: varie d'un régime à l'autre, exige généralement 10 ans de cotisation pour ouverture du droit à la pension et être âgé de 65 ans et plus

. épargne personnelle procurant des avantages fiscaux

. prestation: varie d'un régime à l'autre, généralement très faible

. financement: cotisations employeurs - employées/és

. indexation des pensions: généralement non

. moins de 50% de la main-d'oeuvre bénéficie de ce type de protection

5. Régimes enregistrés d'épargne-retraite
(REER)

- . épargne personnelle procurant des avantages fiscaux

Chômage Régime public contributif (A.C.)

- . prestation: 60% du revenu antérieur
- . durée: maximum de 52 semaines
- . financement: tripartite = gouvernement-employeur-employés/és, ressources budgétaires et cotisations
- . cotisations uniformes
- . en 1983, 85% des chômeuses et chômeurs recensés étaient indemnisés
- . admissibilité: avoir travaillé au moins 10 à 14 semaines au cours de l'année et être à la recherche d'un emploi. Pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail, la norme est de 20 semaines.

Régimes publics contributifs (UI)
(50 régimes différents, un par État)

- . prestations: taux habituellement inférieur à 50% du revenu antérieur, varient en fonction du statut familial
 - . durée: habituellement un maximum de 26 semaines
 - . financement: généralement par des cotisations employeur
 - . cotisations modulées en fonction des licenciements des entreprises
 - . en 1983, seulement 52% des chômeuses et chômeurs recensés étaient indemnisés
 - . admissibilité: avoir travaillé de 14 à 20 semaines au cours de l'année et être à la recherche d'un emploi. Modalités différentes d'un État à l'autre.
-

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA POLITIQUE SOCIALE AMÉRICAINE ET SON IMPACT POSSIBLE SUR LA POLITIQUE SOCIALE CANADIENNE DANS LE CADRE DE L'ÉVENTUELLE INSTAURATION DU LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

Frédéric Lesemann
Université de Montréal

La réflexion que je sou mets à votre attention est bâtie à partir des postulats suivants:

- le gouvernement canadien actuel est manifestement très désireux et très pressé d'entreprendre les négociations relatives au libre-échange avec les États-Unis;
- ces négociations se déroulent dans un contexte de protectionnisme économique de plus en plus vigoureux de la part des États-Unis et le Canada veut se trouver du bon côté de la barrière au moment de la fermeture des por tails;
- dans un tel contexte, on peut s'attendre à ce que le Canada n'ait qu'un faible pouvoir de négociation face aux États-Unis à moins que le gouvernement canadien ne doive faire face dans certains secteurs (comme celui de la culture, par exemple) à de fortes résistances intérieures;
- dans le domaine des politiques sociales, la négociation se fera sans doute "à la baisse". On sait que globalement le système de protection sociale étatique est moins développé aux États-Unis qu'au Canada. Déjà, comme dans le secteur de la pêche atlantique, les États-Unis dénoncent le fait que les pêcheurs canadiens puissent bénéficier de l'assurance-chômage pendant les mois d'hiver. Cela leur permet de vendre moins cher leur produit que ce que peuvent se permettre les pêcheurs américains. Et du côté canadien, il y a déjà des manufacturiers pour se plaindre des charges sociales plus élevées qu'ils doivent assumer par rapport à leurs compétiteurs américains. Les prix canadiens s'en trouvent augmentés d'autant. En conséquence, ils voudraient voir leurs charges ramenées au niveau américain.

À partir de ces postulats, mon propos est de caractériser de façon synthétique l'évolution récente de la politique sociale américaine, dans la mesure où cette évolution pourrait bien indiquer une série de tendances, partant, de dilemmes auxquels la politique sociale canadienne aurait à faire face.

Je procéderai en fonction de cinq thèmes qui me semblent particulièrement exemplaires de l'évolution des orientations de la politique sociale américaine:

- 1 La réaffirmation reaganienne de la primauté de l'économique sur le social, particulièrement dans le domaine du travail;
- 2 La séparation activement poursuivie de la Social Security, reliée au travail et du Social Welfare propre aux populations dépendantes de l'aide publique;
- 3 L'établissement d'une obligation de travail systématique pour les bénéficiaires de l'aide publique;
- 4 Les tentatives de rentabilisation du Welfare;
- 5 Les efforts de privatisation des services sociaux et le recours à la charité privée.

L'idée qui sous-tend cette présentation n'est pas seulement que la politique sociale canadienne aura à s'ajuster, dans ses multiples secteurs, aux tendances actuelles de la politique sociale américaine qui est essentiellement soumise, et de plus en plus directement, aux impératifs économiques. Elle va au-delà: **le libre-échange risque bien d'être l'instrument de la mise au pas, sinon de la disparition de l'État-providence canadien**

Tous les pays industrialisés qui ont connu un fort développement étatique des politiques sociales sont aux prises avec un problème de financement de leur système de services sociaux (au sens large, incluant la santé et l'éducation). Et tous sont confrontés au problème politique de l'incapacité des partis au pouvoir, qui doivent faire face régulièrement aux électeurs, de modifier en profondeur le fonctionnement de cet État-providence qu'ils doivent gérer. Les négociations avec un pays dont la philosophie du parti au pouvoir est justement la critique systématique des interventions étatiques dans le domaine social, pourraient fort bien fournir l'occasion d'un réalignement politique de grande envergure à propos de l'État-providence, surtout si elles permettent de formuler un projet alternatif crédible: celui du libre-échange et de la relance de l'emploi qui devrait en découler, d'après ses promoteurs.

En termes conceptuels, je dirai que l'enjeu du libre-échange pourrait bien être le passage d'un social construit par les interventions étatiques au cours des vingt-cinq dernières années principalement, un social médiatisé par le politique, largement - et ceci de façon progressive - autonomisé par rapport à l'économique, à un social directement articulé à l'économique, dans une société où l'économique est premier et le social désormais constitué par lui,

sans intervention étatique, sinon de façon strictement et minimalement supplétive.

Cette prééminence de l'économique et cette dénégation de l'intervention étatique à propos du social va constituer le fil conducteur des cinq thèmes d'information et de réflexion que je vous propose maintenant.

1- La primauté de l'économique sur le social comme clé de lecture du reaganisme

Miller et Tomaskovic-Devey (1983) ont qualifié le reaganisme de processus de récapitalisation du capitalisme. Le processus opère pratiquement de trois façons principales: a) par la taxation, b) par la reformulation des règles et des conditions de travail, c) par la diminution du rôle de l'État dans les politiques sociales.

Il faut bien sûr situer ce processus de récapitalisation dans le cadre de la perte progressive de compétitivité de l'industrie américaine au plan international. La productivité des travailleurs américains serait faible à cause, principalement de la relative désuétude de l'équipement industriel dans plusieurs secteurs. Les hauts salaires contribueraient en outre à diminuer la compétitivité des produits américains. Quant aux taxes et aux charges sociales, elles auraient également leur part de responsabilité en ce qu'elle favoriseraient la croissance d'un secteur étatique improductif et nuiraient à l'investissement productif.

a) L'administration Reagan opère donc dès le début de son premier mandat un virage à 180° au plan de la taxation: le tiers le plus favorisé de la population bénéficiera d'une réduction de taxes de 749 milliards de dollars pour les années 82-85, les programmes sociaux seront coupés de 57 milliards pour la même période. Ce sont près de 40 années d'efforts progressifs de redistribution des revenus par la politique de taxation qui sont brutalement reniés: en 1985, la répartition des revenus par quintiles équivaut à celle qui prévalait en 1947, bien avant la poussée sociale étatique des années soixante et soixante-dix.

b) Ces réductions de taxes doivent favoriser l'investissement privé, la modernisation de l'équipement industriel, donc la productivité et la relance de l'emploi. Parallèlement il faut renégocier fondamentalement les modes de gestion de la force de travail, les modes et les échelles de rémunération, les règles du travail. Dans un climat de défiance à l'égard des grands syndicats de la part d'un nombre croissant de travailleurs, le patronat va obtenir en 3 ans, entre 1980 et 1982, un changement radical de l'organisation du travail. Plus d'un demi-siècle (depuis 1935) de stratégie de négociation de la paix sociale au prix d'une garantie d'augmentation régulière des salaires fait faillite. Le contrat social entre le Capital et le Travail dont les grandes bureaucraties syndicales sont le symbole est balayé par le même vent qui écarte le Parti

Démocrate du pouvoir et qui emporte l'État-providence qui avait fait de la lutte à la pauvreté, du soutien aux minorités, et de l'action positive ses étendards. Les stratégies institutionnelles élaborées dans un contexte de relative stabilité économique et politique ne résistent pas à la pression de la concurrence internationale; elles confirment le déclin de la puissance industrielle américaine.

La recherche de la flexibilité, de la polyvalence et de la mobilité de la main-d'oeuvre est au coeur des objectifs de la négociation. Une philosophie de partenariat, plutôt que d'affrontement systématique, qui propose une participation accrue pour les travailleurs à divers paliers de décision, ainsi qu'aux bénéfices éventuels est mise de l'avant par certaines entreprises. Cet élément d'enrichissement du travail explique que soient acceptables les exigences patronales de mettre fin au "Annual Improvement Factor" qui accordait 3% d'augmentation des salaires quasi automatiquement, ainsi qu'à l'indexation au coût de la vie, d'autoriser l'instauration d'un "Two-tier wage system" (système de salaire différent pour les nouveaux embauchés pour une tâche équivalente) et déjà d'un "Three-tier wage system" inscrit actuellement dans la plupart des conventions collectives, l'instauration d'un mode de rémunération beaucoup plus individualisé qui tienne compte de la compétence, de l'effort fourni et de la performance de l'entreprise. La philosophie des relations de travail a changé: si "au cours des décennies précédentes, l'objectif principal du patronat était de négocier la paix sociale et l'objectif second d'améliorer la productivité, les priorités aujourd'hui sont inversées: l'essentiel est l'économique, le social vient en second" (Dommergues, 1985: 14).

Un autre aspect de ce déplacement des priorités est bien entendu la dualisation et la précarisation croissante du marché du travail. Je ne peux que mentionner le phénomène qui a un impact énorme sur les politiques sociales puisque, dans la crise de l'emploi, les Noirs, les Hispaniques, les femmes et les travailleurs âgés constituent les catégories les plus vulnérables, comme une étude du ministère du Travail américain portant sur 5.1 millions de travailleurs mis à pied entre 1979 et 1984 l'a récemment montré (*Washington Post*, 17 décembre 1984). Pour les travailleurs victimes des restructurations d'entreprises, 45% de ceux qui ont retrouvé du travail gagnent un salaire inférieur à celui qu'ils touchaient antérieurement.

c) La question de la diminution du rôle de l'État dans les politiques sociales est directement reliée au fait que, dans une logique économique néolibérale, les politiques sociales sont perçues comme des facteurs qui contribuent à l'inflation à cause de la ponction fiscale qu'elles impliquent et de la diminution de la pression sur les salaires qu'elles autorisent. Corollairement, pour compenser la baisse des revenus d'impôts, l'État doit réduire ses dépenses. Les politiques sociales constituent alors une cible toute désignée, en particulier dans leur volet de prise en charge des populations dépendantes du soutien financier de l'État (le Welfare) qui est justement

réputé entretenir la dépendance. La réinsertion à tout prix de ces populations dans le circuit économique et le retrait de l'État de ce type de programmes caractérisent les orientations des politiques sociales de l'administration Reagan.

2- La séparation de la Social Security et du Social Welfare

Le système américain de politiques sociales est un système à deux volets bien distincts, dans leur histoire, leur organisation et dans la perception que le public en a. Il y a essentiellement le volet de la sécurité sociale constitué dès 1935 et qui assure aux travailleurs américains à la retraite une pension de vieillesse minime, ainsi qu'une garantie d'accès aux soins de santé (Medicare). La sécurité sociale est universelle et elle est un dû puisque chaque travailleur y a contribué durant sa vie active. Au cours des dernières années, le Président a tenté de réduire les paiements de la sécurité sociale, mais le tollé a été si véhément qu'il a dû renoncer à toute tentative de modification. Les sondages révèlent en effet un support populaire considérable pour la sécurité sociale, même si les nouvelles classes moyennes professionnelles (les "Yuppies") sont portées à mettre en doute le bien-fondé de leur contribution à la sécurité sociale puisqu'elles évaluent qu'elles n'en retireront pas des bénéfices à la mesure de leurs investissements. En conséquence, d'ailleurs, elles préconisent plutôt l'achat individuel de plans de retraite privés faisant ainsi fi du principe de solidarité.

L'autre volet des politiques sociales, le Social Welfare, a connu un développement spectaculaire dans le cadre de la Guerre à la pauvreté amorcée en 1965. Il correspond à la phase d'intervention étatique accrue qu'ont connue la plupart des sociétés industrialisées dans lesquelles l'État protecteur traditionnel s'est donné un mandat d'intervention beaucoup plus large et a contribué à constituer, avec l'appui des sciences sociales, ce qu'on appelle aujourd'hui le social étatique. Ce type d'État-providence s'est voulu agent de changement social: il a contesté la légitimité des classes dirigeantes de soumettre le social à l'économique et il a défendu la nécessité de promouvoir des politiques sociales d'aide et de formation indépendamment d'un lien explicite au travail et au revenu de travail. Ce sont ces politiques, et les clientèles qui leur sont rattachées, les pauvres, qui font aujourd'hui les frais de ce retour à l'État strictement protecteur prôné par l'administration néo-conservatrice.

3- Le "Workfare"

Pour les néo-conservateurs au pouvoir, il convient d'inciter les pauvres par tous les moyens à retourner sur le marché du travail. Un très grand nombre d'entre eux sont aptes à travailler; ils auraient simplement perdu l'habitude du travail à cause des programmes fédéraux qui créaient la dépendance. La suppression de ces programmes ou leur restriction draconienne ne pourrait leur être que bénéfique. C'est la thèse de Charles

Murray (1984), que les conseillers de Reagan consultent régulièrement. En outre, ces programmes seraient responsables de l'affaiblissement des structures familiales, en particulier parmi les familles des ghettos noirs, et de la délinquance qu'elles génèrent. Quelle meilleure thérapeutique qu'un retour forcé au travail dans de telles conditions? Les bénéficiaires de l'aide publique devront donc se trouver du travail, sauf dans des cas de handicaps reconnus et confirmés pour lesquels demeurent des protections fédérales de base. Quant aux situations "intermédiaires", les États pourront bien entendu développer les politiques qu'ils souhaitent, à leurs frais cependant, et la charité privée s'occupera du reste.

Ce retour forcé au travail pour toutes les personnes aptes au travail - à l'exception des mères d'enfants de moins de 6 ans - s'appelle "Workfare", c'est-à-dire "Work-for-Welfare". La Californie vient d'élaborer le programme type (voir Washington Post, 10/7/85) à propos duquel les libéraux de Sacramento ont dû se battre vigoureusement contre les conservateurs pour que les mères d'enfants de moins de 6 ans ne soient pas soumises à l'obligation de travailler et pour que des services de garde soient offerts aux mères contraintes au travail. Dorénavant, les comtés devront s'assurer que les bénéficiaires sont activement à la recherche d'emploi ou qu'ils exécutent des travaux publics qui justifient l'octroi des prestations. Cette conception conservatrice de la remise au travail s'oppose à celle prônée, par exemple depuis bientôt 3 ans par le gouverneur démocrate du Massachusetts qui a instauré un programme de formation à l'emploi ("Employment and Training Choices") qui a permis à 23 000 personnes, grâce à une formation intensive d'un an, des services de garde d'enfants appropriés, des bons de transports, l'accès aux services de santé du Medicaid, d'accéder à des emplois qualifiés permanents.

Mais cette approche est déniée par les conservateurs (Washington Post, 3/31/86) et Reagan entend couper dans le prochain budget de 1987 tout subside pour des projets de ce type, au bénéfice d'une approche de type "Workfare" stricte.

4- Les tentatives de rentabilisation du Welfare

Parmi les expériences qui témoignent de l'évolution des pratiques de gestion des problèmes de pauvreté, et de leur incorporation systématique à une logique économique, il faut ici citer le cas des nouvelles "Enterprise zones" dont l'idée a été activement promue depuis 1982 par les "think tanks" conservateurs. À ma connaissance, ces expériences sont encore peu répandues, mais elles existent néanmoins dans plusieurs grandes villes de la côte Est, ainsi qu'à Chicago, Cleveland, et San Antonio, au moins. De quoi s'agit-il? L'idée est d'inciter les compagnies privées américaines à implanter des succursales au coeur même des ghettos urbains pour tirer parti de la main-d'oeuvre, en particulier jeune, qui s'y trouve justement désœuvrée. Pour inciter les compagnies à prendre de tels risques d'investissement, les

divers paliers de gouvernements leur offrent d'être exemptées d'impôts pour plusieurs années (comme lorsque l'on tente d'attirer des compagnies étrangères au nom de la création d'emploi), de n'être que partiellement soumises aux lois de santé et sécurité du travail, et de n'avoir pas à respecter la loi du salaire minimum. Diverses compagnies du secteur de l'automobile et de l'électronique ont donc commencé à implanter de telles usines ou plutôt de tels ateliers de sous-traitance où travaillent des jeunes des ghettos à des salaires de 2,50\$ l'heure et qui ne bénéficient bien sûr d'aucune protection sociale. La demande de travail de la part des jeunes est considérable et une forte compétition existe pour l'occupation des postes disponibles. Cette main-d'oeuvre est décrite comme très efficace et appliquée et l'on dit même que l'image du ghetto, et des jeunes du ghetto, est en train de changer. Ces "Enterprise zones" concentrent en elles de multiples objectifs et significations. Elles sont à la fois une stratégie de revalorisation par l'entreprise privée des ghettos urbains, là où la plupart des politiques publiques ont précédemment échoué; elles sont une façon de rapatrier à l'intérieur même des frontières les réseaux de main-d'oeuvre de sous-traitance des produits américains dans le Tiers-Monde, créant du même coup officiellement un nouveau marché parallèle du travail à très bas salaires; elles permettent aux entreprises de faire réaliser des travaux dangereux, en particulier dans la manipulation de produits toxiques, sans être soumises à des lois de santé/sécurité dont le respect est coûteux, actualisant ainsi l'idée du Président que "les travailleurs doivent retrouver le goût du risque"; enfin, et surtout, pour ce qui concerne les politiques sociales, elles sont l'illustration de la possibilité de rentabiliser, de privatiser, même le bien-être social, en l'inscrivant dans la logique du profit.

5- La privatisation

L'objectif de privatisation des services publics est, comme on vient de le voir, réalisable avec certaines catégories de clientèles, celles dont il peut devenir profitable de contribuer à vendre la force de travail. Il est réalisé également de façon plus formelle par la remise systématique à l'entreprise privée (Stoesz, 1983: 87) des secteurs d'hébergement: personnes âgées, en particulier, y compris pour les services de restauration à domicile et d'entretien ménager, hôpitaux, bien sûr, mais aussi prisons où la firme "Corrections Corporation of America" a obtenu le contrat exclusif de gestion des fonctions pénitencières pour les 99 prochaines années au Tennessee et fait des percées remarquables au Texas, en Caroline du Nord et en Floride. En chargeant seulement 25,50\$ la nuit au gouvernement fédéral elle a réussi à dégager l'an dernier une marge de profit de 8% (Washington Post, 10/7/85).

Évidemment, en particulier dans le secteur de l'hébergement des personnes âgées, une hiérarchie des établissements s'est immédiatement établie en fonction des possibilités financières des clients. Selon la morale politique dominante, ce n'est que justice que ceux et celles qui se sont donné

des moyens financiers étendus pour leur retraite ne soient pas contraints de les partager avec les "imprévoyants", comme cela se produit dans les établissements publics. Par ailleurs, une chaîne qui s'est spécialisée dans l'hébergement des personnes qui ne bénéficient que des prestations de la sécurité sociale a démontré qu'à condition d'être opérées à grande échelle, même ces catégories d'établissements permettent de dégager une marge de profit. Et aux dénonciateurs de la piètre qualité des services, ces entreprises hôtelières ont beau jeu de rétorquer que ces personnes âgées ont au moins un toit, ce qui ne serait certainement pas le cas si le gouvernement avait dû les prendre en charge.

Et enfin, bien sûr, demeurent les ressources variées de la charité privée, des églises, des philanthropes et des groupes communautaires qui interviennent pour répondre aux besoins de base des plus démunis et des "homeless": toit, vêtement, nourriture...

En fin de compte, la boucle de la privatisation semble bouclée: à part quelques situations de handicaps objectifs dont la responsabilité ne peut être imputée à ceux qui en sont affligés et pour lesquels le gouvernement accepte d'intervenir dans le cadre de la sécurité sociale, l'administration reaganienne des politiques sociales semble en voie de parvenir à réaliser ce formidable tour de force politique: individualiser radicalement la pauvreté, en ce sens la privatiser radicalement. Et ceci, non seulement en fonction des modes de gestion des services désormais inscrits au maximum dans une logique de marché, de compétition, de profit, mais dans la relance de la charité privée et surtout dans la représentation publique de la pauvreté comme expression ultime d'un choix individuel. Les politiques sociales des vingt dernières années ont été très (trop) généreuses, mais les pauvres n'ont pas saisi l'occasion de "s'en sortir". Le gouvernement s'est révélé impuissant à les aider. Les sans-abri ("homeless") dont on parle beaucoup dans les journaux et à la télévision sont présentés comme des populations étranges, au comportement inexplicable, qui n'appellent aucune intervention, mais plutôt une grande tolérance.

De la mise en cause de la redistribution par le moyen de la taxation, à la réorganisation du travail et des normes salariales, du workfare à la privatisation des services et des besoins, la tendance est constante et cohérente: il n'y a plus de place pour les politiques sociales autres que celles de la sécurité sociale; il n'y a plus de légitimité pour un État-providence, mais seulement pour un État protecteur minimal.

Conclusion

En guise de conclusion, je reviendrai simplement sur mon hypothèse initiale et j'y ajouterai une remarque.

Dans le cadre du libre-échange, il me semble très plausible qu'à travers les "ajustements" présentés comme inévitables et sectoriels des politiques sociales, ce soient en fait les assises mêmes de l'édifice de l'État-providence canadien qui soient menacées. Car, on l'a vu, négocier les termes d'un échange économique sans restrictions avec un partenaire pour qui l'économie et la recherche individuelle du profit sont plus que jamais les valeurs de référence ultimes, au détriment de toute autre valeur, y compris de l'État comme expression d'une identité et d'une volonté collectives, c'est, me semble-t-il, inévitablement accepter qu'en parlant d'économie on parle de bien autre chose que d'échanges commerciaux: on parle d'une mise en crise d'une histoire collective et des institutions qui l'expriment, d'un rapport à l'État et d'un mode de vie en société. Les politiques sociales sont par définition au coeur de cet enjeu.

Une remarque encore. Que le gouvernement fédéral canadien soit amené, dans le cadre de libre-échange, à se retirer considérablement du domaine des politiques sociales au profit des provinces m'apparaît une hypothèse vraisemblable si l'on en juge par les stratégies américaines dites de "Nouveau-Fédéralisme". ("New Federalism"). Le social devenant de plus en plus dissocié des stratégies et des enjeux économiques réservés à l'État fédéral, il devient beaucoup plus aisé de laisser le social aux provinces et peut-être même aux municipalités quitte à voir se développer de grandes inégalités entre les provinces, en fonction de la dynamique politique de chacune d'elles, comme cela se produit entre les différents États américains. Il est vrai cependant que la préoccupation historique de l'État fédéral canadien d'assurer la cohésion d'une nation "contre nature" peut interférer profondément dans la logique de la décentralisation, voire du désintéressement.

BIBLIOGRAPHIE

David Birch, The Job Generation Process, M.I.T., Cambridge, Mass., 1979.

P. Dommergues, "Les voies risquées du "nouveau paternariat"", Le Monde Diplomatique, février 1986, pp. 13-14.

Journal of Community Action, 1, 1, Sept.-Oct. 1981.

R. Kuttner, "Unions, Economic Power & The Stage", Dissent, Winter 1985, pp. 33-44.

S.M. Miller & D. Tomaskovic-Devey, Recapitalizing America, Routledge & Kegan Paul, Boston, 1983.

D. Stoesz, "Corporate Welfare": la réforme du Welfare State aux États-Unis", Revue internationale d'action communautaire, 10/50, 1983.

G. Tyler, "A Case of Economic Redistribution", Dissent, Spring 1985, p. 135-139.

The Washington Post, National Weekly Edition.

Ch. Murray, Losing Ground, Basic Books, New-York, 1984.

NOTE

1 Pour une présentation détaillée de ces deux volets, je renvoie le lecteur à mon article: "Néo-conservatrice et régulation sociale aux États-Unis", Revue Pour, Paris, 103-104, novembre-décembre 1985, pp. 44-52.

VI

La culture en question

LIBRE-ÉCHANGE ET CULTURE: UN PARADOXE?

Gabrielle Lachance

Institut québécois de recherche sur la culture

Sommaire

La pratique du libéralisme économique avec les États-Unis, en ce qui concerne les industries culturelles, laisse d'autant plus perplexe qu'elle met en danger l'identité même de la collectivité québécoise. Cela, en raison des conditions géographiques, politiques et économiques dans lesquelles elle se trouve. Un système asymétrique d'influences existe, entre autres, dans les domaines du cinéma et de la musique populaire sur disque. D'une part, il y a nette prédominance du produit américain chez nous. D'autre part, le produit québécois n'est à peu près pas exporté aux États-Unis. Pour empêcher une acculturation rapide de la population (ou la colonisation de notre univers symbolique), des moyens législatifs et financiers s'imposent, assurant aux entreprises culturelles québécoises l'organisation et le contrôle de la production et de la distribution de leurs produits dans les limites du territoire québécois. Mais, les règles mêmes du libre-échange n'empêcheront-elles pas que de telles mesures soient prises?

Afin de mieux saisir la dynamique à l'oeuvre dans le rapport industrie/culture, nous concentrerons nos réflexions autour de deux industries culturelles: le cinéma et le disque. Pourquoi ce choix particulier? Tout d'abord, parce que ces deux industries comptent parmi celles qui, présentement, sont les plus susceptibles d'être affectées par un traité de libre-échange avec les États-Unis en raison de leur domination par les firmes multinationales américaines. Le deuxième motif qui milite en faveur de ce choix est d'ordre culturel. Ces deux activités - surtout le cinéma - présentent une philosophie de la vie, une vision du monde en même temps que des nouveaux modes de vie. Or, d'après Gérald Fortin, si les changements dans les actions et les moeurs mettent un certain temps à déterminer les nouvelles façons de penser, en revanche, l'évolution dans les modes de pensée

provoquerait des changements assez rapides dans les manières de vivre. Pour lui, "le système normatif d'une société est structuré en trois paliers concentriques, dont la contrainte est graduée. Le cercle externe, où la norme serait la moins contraignante, traiterait de la technologie, du comment faire, des outils. Le cercle médian définirait les institutions. Le cercle central, ou noyau, serait le plus contraignant et contrôlerait la façon de percevoir et de définir l'univers. À ce dernier niveau, normes et valeurs se confondent presque entièrement (*sic*)¹". Cela signifie que des expériences artistiques comme le cinéma, la chanson, le théâtre ou le roman, pour ne citer que celles-là, auraient un impact culturel d'autant plus grand qu'elles feraient appel à des valeurs liées à une certaine vision du monde. Le troisième argument est d'ordre stratégique. Nous avons voulu considérer des activités qui atteignaient des groupes importants de la société. Or, dans les deux cas retenus, l'avènement des médias de communication, en donnant plus d'ampleur à ces expressions artistiques, en a accentué par le fait même l'influence sur la culture.

Ces deux industries devraient donc, en tant que secteurs-témoins, permettre de mieux saisir les enjeux du libre-échange sur la culture. Dans un premier temps, nous examinerons brièvement leur situation au Québec pour dégager ensuite ce qu'une abolition des barrières tarifaires et non tarifaires entre le Canada et les États-Unis pourrait signifier en termes culturels.

1- Situation québécoise

Dans les secteurs du cinéma et du disque, l'emprise des multinationales américaines se fait sentir tant dans la production que la distribution et l'exploitation.

- Cinéma

Les entreprises cinématographiques locales ne sont pas de grande envergure, mais au moins celles qui existent appartiennent à des Québécois. En termes de production, les "belles années"² semblent révolues. Alors qu'en 1979 on tournait 37 longs métrages de 75 minutes ou plus, l'année suivante, il n'y en avait plus que 18. Quant aux films de moindre durée, ils sont passés de 666 à 533 en 1980³.

Les statistiques concernant la distribution ne sont guère plus encourageantes. Tout d'abord, le produit est presque entièrement importé: entre mai 1971 et décembre 1981, seulement 2,8% des long métrages ont été d'origine québécoise⁴, ce qui ne peut que causer un déséquilibre important. Un autre fait à relever est la nette prédominance du cinéma américain qui représentait, entre 1971 et 1981, 34,9% de l'ensemble des longs métrages visés disponibles auprès des distributeurs ayant place d'affaires au Québec⁵. Un troisième phénomène éloquent est le changement considérable que l'on

observe dans la langue des films projetés dans les salles et les ciné-parcs. Alors que les projections en langue française représentaient 72,3% en 1976 et seulement 58,4% en 1983, celles en langue anglaise sont passées de 26,8% à 39,6% au cours de la même période.⁶ Ces chiffres, distribués par région administrative, laissent voir un mouvement d'anglicisation très prononcé surtout dans les régions de l'Estrie (05), de Montréal (06) et de l'Outaouais (07), comme le démontre le tableau 1. Cette tendance s'est poursuivie en 1984⁷, mais la mise en application à l'automne 1985 de l'article 83 de la Loi sur le cinéma devrait, selon Michel Houle, contribuer à la freiner⁸. Rappelons que l'article 83 vise à accélérer la présentation des versions françaises des films en langue originale autre que française.

Tableau 1
Projections cinématographiques commerciales
selon la langue et la région

	1976	1981	1983
Région 05			
Français	93,4%	79,0%	69,5%
Anglais	6,6	21,0	30,5
Région 06			
Français	58,3	56,5	48,0
Anglais	40,3	40,2	49,2
Région 07			
Français	81,3	71,2	51,1
Anglais	18,7	28,8	48,9

Source: Tableaux 11,20/21/22, Statistiques culturelles québécoises 1971-1982.

Le problème est donc important du côté de la distribution où il est reconnu que les "Majors" américains détiennent une part considérable du marché⁹. Et il l'est d'autant plus que ce sont les distributeurs qui contrôlent l'alimentation des salles. Ce faisant, ils contrôlent aussi la production et influencent jusqu'à un certain point les conditions de création.

Aucune statistique n'existe sur les revenus d'exploitation. Cependant, on sait qu'entre 1974 et 1985, le poids relatif des entreprises indépendantes, qui sont québécoises, a diminué de façon appréciable. Certaines données laissent tout de même deviner quelle est la situation. Ainsi, on estime qu'en 1985,

73,5% de la fréquentation a été cumulée par Famous Players/Cinéma-Unis, Cinéplex-Odéon et France Films, laissant la part congrue (21,9%) aux entreprises indépendantes¹⁰. Or, c'est la corporation américaine Famous Players qui détient le plus important réseau de salles au Québec¹¹.

- Disque

L'industrie du disque au Québec est nettement dominée par des intérêts étrangers, surtout la fonction de distribution¹².

L'entreprise québécoise s'est concentrée dans le domaine de la production où son rythme, déjà trop lent par rapport à celui de ses concurrentes multinationales, diminue sans cesse. En 1980, il s'est produit au Québec, 37,6% moins d'enregistrements sonores qu'en 1977 et la décroissance s'est accentuée par la suite. Malgré cette diminution générale, on note une augmentation relative d'enregistrements de musique populaire pour adultes (7,6%) et de musique au palmarès, rock et disco (6,34%). Or, on sait que ces dernières productions ont pour la plupart un contenu étranger. Autre fait à noter: en 1977 et 1980, les maisons d'enregistrement situées sur le territoire québécois ont utilisé respectivement 73,56% et 80% de bandes originales louées ou achetées à l'extérieur du Canada, ce qui représente une augmentation de 6,44%¹³. Le très bas prix des matrices explique en grande partie ce phénomène. En fait, plusieurs autres facteurs jouent en faveur des firmes multinationales étrangères dans le domaine de la production, les principaux étant les rendements d'échelle, l'intégration verticale et l'accès à de vastes marchés.

En ce qui concerne la fabrication de disques, c'est là une fonction inexistante au Québec. En effet, il n'y a plus d'usine de pressage¹⁴ depuis la fin des années soixante-dix, ce qui oblige les producteurs locaux à faire presser leurs disques en Ontario.

Le Québec n'a aucun contrôle sur les réseaux de distribution de disques où les firmes multinationales pratiquent l'intégration verticale. Les filiales des maisons-mères non canadiennes sont naturellement plus intéressées à distribuer leur propre matériel musical que celui produit au Québec par des Québécois. Aussi, il ne faut pas se surprendre si la vente du disque québécois, en 1980, avait diminué d'environ 25% par rapport à l'année précédente ou si, sur un chiffre d'affaires de près de \$50 millions, 10% seulement provenaient de la vente de ce produit¹⁵, une proportion qui n'a pas augmenté depuis.

Quant à la diffusion en ondes, quelques difficultés se font également sentir. "La part du temps d'antenne accordé par les postes de radio à la diffusion du disque québécois est inférieure à celle consentie aux produits

étrangers - américains, anglais, français et autres¹⁶". Une autre lacune reconnue est le peu d'exportation à l'extérieur des frontières du Québec du produit musical québécois.

Voilà la situation de deux industries culturelles importantes pour les Québécois. Cette description sommaire devrait permettre de mieux saisir certains enjeux du libre-échange sur la culture. Toutefois, avant d'aborder plus directement cette question, il conviendrait de rappeler le contexte plus général qui détermine déjà le rapport industrie/culture au Québec.

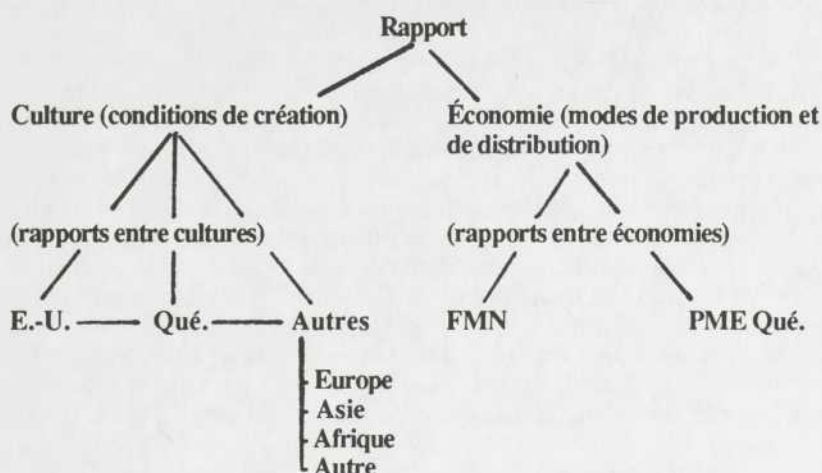
- Un premier diagnostic

Dans un article antérieur¹⁷, après avoir mis en évidence les liens étroits qui existent entre l'industrialisation et des dimensions d'ordre socio-culturelles, nous concluons à un rapport de dépendance de la culture face à l'industrie, avec des conséquences plus ou moins graves sur l'identité des individus et des peuples. Quant à la situation particulière du Québec, quatre contraintes majeures étaient relevées:

- 1- l'existence d'un système asymétrique d'influences: en plus d'être jeune, la culture québécoise est constamment soumise aux pressions venant des États-Unis;
- 2- la situation minoritaire du Québec comme nation francophone en Amérique du Nord;
- 3- l'abondance du produit étranger diffusé sur le territoire québécois avec le danger de "déspécification"¹⁸ culturelle que cela entraîne;
- 4- la difficulté pour les très petites industries locales de concurrencer les entreprises étrangères établies au Québec.

C'est cette situation problématique qui suscite la question de l'identification culturelle, et cela, d'autant plus que la nation concernée est petite et que l'influence externe est en grande partie à direction unique (américaine). Le problème de fond se trouve donc dans le rapport entre les conditions de création, d'une part, et les modes de production et de distribution, d'autre part. Dans tous les cas, le Québec se trouve en situation minoritaire et le plus souvent de dépendance.

Schéma 1



II- Le libre-échange Canada/États-Unis: un danger pour notre culture?

En quoi la pratique du libre-échange avec les États-Unis peut-elle devenir un danger pour notre culture? Abordons le problème sous trois angles:

- 1- le maintien d'une identité collective devant la menace de standardisation des produits de culture;
- 2- la créativité et l'excellence comme solution au problème de standardisation;
- 3- le rôle de l'État dans la protection et la promotion des produits de culture et des créateurs.

1- L'identification contre la standardisation

Une première question concerne tout naturellement l'évolution de l'identité nationale face au phénomène de standardisation des produits de culture et, par ricochet, de la culture elle-même.

Standardiser la culture, l'uniformiser, n'est-ce pas aussi la rendre moins spécifique et, par le fait même, diminuer le facteur d'identité? Mais si une

diminution de spécificité n'entraîne pas nécessairement une baisse d'identité, il n'en reste pas moins que la standardisation des produits culturels peut contribuer à une acculturation progressive surtout - et c'est le cas du Québec - si les modèles dominants sont majoritairement américains.

Or, on peut supposer que le processus de standardisation de la culture, favorisé par la situation géographique, économique et politique du Québec, sera fort probablement accentué dans un contexte de libre marché. Jusqu'ici, la seule barrière naturelle à l'assimilation a été la langue, mais elle se trouve présentement si menacée que l'État doit la protéger par une législation appropriée. Par ailleurs, le produit culturel québécois, expression privilégiée d'une identité, souffre de la présence importante de produits étrangers, surtout américains, dans les circuits de distribution; de la petite taille du marché québécois et de la structure fragile de l'industrie locale; de l'organisation politique (A.A.N.B.) qui donne les principaux leviers de l'économie au gouvernement fédéral. En fait, même sans un pacte de libéralisation des échanges avec les États-Unis, le Québec se trouve coincé. Il n'a pratiquement que deux solutions à envisager: l'une concerne les créateurs et l'autre, l'État.

2- Créativité et excellence

Pour survivre culturellement, le Québec doit envisager des solutions qui assurent le maintien et la consolidation de son univers symbolique. Cela peut se faire en accordant plus d'importance à la fonction de création. À cet égard, on sait que dans le passé, le cinéma québécois a largement contribué, surtout par les films documentaires et les téléromans, à développer chez les individus une conscience de soi; la chanson québécoise, pour sa part, a participé à l'émergence d'une conscience nationale particulièrement au cours des années soixante. Les créateurs peuvent donc jouer un rôle déterminant dans la survie culturelle d'une collectivité. Toutefois, au Québec, ils doivent joindre l'excellence au talent s'ils veulent que leur produit prime sur celui qui vient de l'étranger dans la faveur du public¹⁹.

Créativité et excellence sont donc nécessaires pour renforcer la capacité de résistance du Québec au processus d'uniformisation venant de l'extérieur et relativiser ainsi les influences. Les domaines dans lesquels une tradition locale existe déjà (le cinéma et la chanson sont de ceux-là) sont vraisemblablement ceux où les créateurs auraient le plus de chance d'exceller.

Mais cette responsabilité que l'on dit incomber aux créateurs ne doit-elle pas être partagée par l'ensemble des citoyens?

3- Le rôle de l'État

L'État doit protéger la culture, répète-t-on de toute part. Mais jusqu'à quel point les produits culturels doivent-ils être considérés comme des biens qui relèvent de l'intérêt public ou demeurer de consommation privée? La décision

de maintenir la production en l'absence de rentabilisation oblige à un financement de l'État qui transforme le produit en bien public au sens large des classifications économiques. Par ailleurs, la rentabilisation des ressources engagées (essentielle à la poursuite des opérations en régime de propriété privée des moyens de production) donne un caractère économique de bien privé au produit, même s'il est culturel. Or, dans le contexte industriel qui est le nôtre, les industries dites culturelles mobilisent pour la plupart des ressources considérables qu'elles peuvent ou non récupérer selon que l'industrie est ou n'est pas rentable. Par ailleurs, pour que les créations culturelles soient stimulées, il faut non seulement pouvoir mobiliser les ressources nécessaires à leur production, mais également en assurer la promotion de même que la distribution.

Ces dernières considérations nous amènent à formuler deux remarques. La première concerne l'intervention de l'État. Depuis que l'industrialisation des produits culturels se fait davantage sentir (1960 environ), l'aide de l'État, concrétisée par des subventions et diverses politiques et législations, a été parfois déterminante dans le développement de la production culturelle québécoise. Pour sauvegarder ces acquis, nous croyons que l'État devrait continuer à intervenir législativement et financièrement pour assurer aux Québécois un contrôle de la production et du marché.

La deuxième remarque a trait aux secteurs privé et public. Le Québec n'offrant qu'un milieu restreint, les ressources propres à l'industrie y sont également limitées. Dans la mesure où l'activité en cause est considérée comme importante pour la vitalité de la culture, la collectivité devrait suppléer par le biais de l'État. Aussi, lorsqu'une activité, faute de fonds, ne peut se procurer les moyens nécessaires à la production et à la diffusion et que, de plus, des profits ne peuvent être anticipés, l'activité a lieu d'être soutenue par l'État. Aux mesures législatives pourraient être jointes, au besoin, diverses politiques de soutien. Dans le cas de subventions, l'aide devrait être pensée de façon à stimuler le développement.

Peut-on concilier libre-échange et culture? Le cas du Québec conduit à l'évidence d'une conclusion négative. L'augmentation spectaculaire du film en anglais dans trois régions parmi les plus peuplées du Québec, la diminution relative continue de la chanson de langue française, le fait que des dix émissions les plus populaires diffusées par les réseaux francophones, les deux favorites soient pour la première fois en 1982 des traductions de séries américaines²⁰ montrent jusqu'à quel point les modèles étrangers - américains surtout - pèsent sur les schèmes culturels locaux.

Si l'industrie culturelle exige des mesures protectionnistes de l'État tout au moins pour freiner ces tendances, un accord de libre-échange avec les États-Unis qui inclurait les produits culturels ne pourrait que mettre en danger les derniers bastions de résistance à l'assimilation. En ce sens, libre-échange et culture deviennent un paradoxe.

NOTES

1 Gérard Fortin, La fin d'un règne, coll. "Sciences de l'homme et humanisme", Montréal, Éditions Hurtubise HMH, 1971, p. 197.

2 Les belles années sont celles au cours desquelles on offrait des abris fiscaux, soit vers la fin des années soixante-dix.

3 Jean-Paul Baillargeon (sous la direction de), Statistiques culturelles québécoise 1971-1982, Québec, IQRC, tableaux 11.2 et 11.3. Il a malheureusement été impossible d'obtenir des données pour les années subséquentes.

4 Ibid., tableau 11.8.

5 Ibid.

6 Ibid., tableaux 11.20 et 11.22.

7 Michel Houle, "La fréquentation des établissements cinématographiques", Chiffres à l'appui, vol. III, no 4 (janvier-février 1986), p. 7.

1984	région 05	- français	69,3%;	anglais	30,7%
	région 06	- français	-----;	anglais	53,4%
	région 07	- français	38,8%;	anglais	60,2%

"Le nombre total de projections annuelles a augmenté de 55,8% entre 1980 et 1984 et'est uniquement dû à l'augmentation des projections en langue anglaise qui ont crû de 247% (passant de 1 934 projections à 5 669) au cours de cette période, les projections en langue française chutant de 9%."

8 Michel Houle, loc. cit., p. 8.

9 Les données sont inexistantes, mais le fait n'en demeure pas moins évident.

10 Michel Houle, loc. cit., pp. 7 et 8.

11 Cinéplex-Odéon est une corporation canadienne et France Film, comme son nom l'indique, dessert des intérêts français.

12 Dans un document de travail, Robert Pilon donne quelques statistiques révélatrices. L'industrie de l'enregistrement au Québec compte 34% du nombre d'entreprises et 21% des recettes alors que celle de l'Ontario compte 55% du nombre d'entreprises et 73% des recettes. Au Canada, les entreprises sous contrôle étranger (9 seulement ou 8% du total) récoltent 72% des recettes du secteur. Cf. L'industrie de l'enregistrement, document inédit, ministère des Affaires culturelles, 19 décembre 1984, pp. 5 et 6.

13 Calculs faits à partir des données des tableaux 9.24 et 9.25 des Statistiques culturelles québécoises 1971-1972.

14 Ibid., p. 9.34. On prépare une usine de fabrication de disques compacts, mais elle n'est pas encore en opération.

15 Michel Giroux, "Le disque québécois: une industrie fragile", L'Économiste, vol. 5, no 2 (novembre-décembre 1980), p. 36.

16 Ibid., p. 29. Voir aussi le Rapport du comité consultatif sur la musique de langue française, CRTC, 1985.

17 Gabrielle Lachance. "La culture entre l'industrie et l'identité", Questions de culture, 7, Québec, IQRC, 1984, pp. 85-96.

18 L'expression est de Dieter Prokop. Voir: "Le phénomène d'homogénéisation", Le Monde diplomatique, septembre 1979.

19 En plus d'une concurrence farouche, le produit québécois francophone doit faire face à des préjugés, du moins en ce qui concerne le disque. Voir Rapport du CRTC cité plus haut, pp. 25 et 31.

20 Jean-Paul Baillargeon, op. cit., tableau 13.22.

INDUSTRIES CULTURELLES CANADIENNES ET LIBRE-ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS

Jean-Guy Lacroix

Département de sociologie

Benoît Lévesque

Département de sociologie

Université du Québec à Montréal

La question qui soulève le plus d'inquiétude dans le débat sur le libre-échange, c'est celle des industries culturelles. Or, sur ces industries, le Rapport Macdonald est pratiquement muet puisqu'on n'y retrouve qu'une dizaine de pages sur les deux mille. De plus, aucune recherche n'a été faite sur cette question comme en témoignent les soixante-douze (72) annexes au Rapport. Ce silence s'explique par le fait que les industries culturelles avaient été étudiées par le Comité, présidé par Louis Applebaum et Jacques Hébert, dont le Rapport fut déposé en janvier 1982. Lorsque la Commission Macdonald fut formée en novembre 1982, Pierre-Elliott Trudeau prit soin d'y nommer Albert Breton qui avait fait partie du Comité d'étude de la politique culturelle. On comprend ainsi pourquoi il allait en quelque sorte de soi que la question des industries culturelles ne sont pas du ressort de la Commission (Macdonald, I: 403).

Par ailleurs, puisque les industries culturelles avaient été étudiées par le Comité Applebaum-Hébert, comment expliquer que les positions de la Commission Macdonald soient si ambiguës sur ce point. En effet, la lecture des quelques passages du Rapport où il en est question, ne permet pas de savoir si ces industries seront ou non exclues des négociations ou encore si le libre-échange exigera ou non une intervention accrue de l'État dans ce secteur. D'une part, les Commissaires écrivent que "les Canadiens exigeraient également des dispositions autorisant (...) une protection des politiques culturelles" (Macdonald I: 66). Ils ajoutent même que "si la question de l'influence américaine sur notre économie est déjà grave, la création d'une zone de libre-échange bilatérale pourrait l'aggraver davantage". En conséquence, "l'aide accordée aux initiatives culturelles pourrait bien être renforcée plutôt que diminuée, dans la mesure où les Canadiens estimeront que le libre-échange n'est sûr que si d'autres aspects de la vie nationale sont suffisamment protégés" (Macdonald I: 395). D'autre part, la Commission avoue que les États-Unis n'accepteraient pas que les industries culturelles soient exclues de la négociation (Macdonald I: 338). De plus, "les

Commissaires eux-mêmes ne croient pas qu'une industrie devrait être automatiquement exclue" (Ibid.: 336). Le libre-échange avec les États-Unis devrait contribuer au renforcement de "notre sentiment d'appartenance au Canada puisqu'en favorisant un accroissement du PNB, il nous permettra de consacrer plus de ressources à des objectifs spécifiquement canadiens (Macdonald I: 67). En conséquence, le libre-échange n'aurait pas d'effet symbolique nouveau: "il n'y a aucune raison de penser que la nature de la dépendance actuelle du commerce canadien vis-à-vis les États-Unis changerait de façon significative" (Macdonald I: 388).

L'ambiguïté que la Commission entretient sur cette question résulte sans doute du fait qu'"il n'y a pas de solution facile à ce problème" (étant donné la structure de ce secteur industriel) mais aussi de son incapacité à faire sienne les analyses et les recommandations du Rapport Applebaum-Hébert. Si ces derniers ont adopté un point de vue néo-libérale qui va dans le sens de la privatisation, ils n'en proposent pas moins une aide accrue de l'État aux industries culturelles et particulièrement à celles spécialisées dans la production de contenu (v.g. films, vidéos). Or, au regard du libre-échange, cette aide constituerait une barrière non tarifaire (BNT). Si la Commission Macdonald se montre hésitante, c'est pour les industries de production de contenu. Elle ne manifeste aucune ambiguïté pour les industries de diffusion (v.g. le câble) à qui il faut accorder le "maximum de liberté de choix" de manière à favoriser la "libre circulation des communications informationnelles et intellectuelles au Canada" (Macdonald, I: 402). De même, aucune hésitation pour protéger les formes non marchandes de la culture: les archives, les musées, le Conseil des Arts, etc... "Nous avons besoin de ces initiatives" qui ont "contribué à soutenir et promouvoir la créativité culturelle et intellectuelle" (Ibid.: 403).

Cette interprétation correspond, à notre avis, à la dynamique des forces qui ont marqué le développement des industries culturelles au cours du dernier demi-siècle. De plus, le tableau de la structure des industries culturelles que nous esquisserons va également dans cette direction. Cette double-analyse - une analyse socio-historique et une analyse socio-économique - nous permettra de mieux saisir la logique qui présidera à l'inclusion ou à l'exclusion des industries culturelles lors des négociations sur le libre-échange avec les États-Unis.

1- Les politiques de développement des industries culturelles (1930-1985)

Même si nous avons décidé de nous en tenir aux industries culturelles (radio, télévision, quotidiens, périodiques, cinéma, vidéo, etc...), les politiques culturelles portent aussi sur le secteur non commercial de la culture, soit les musées, les archives, etc. (B. Ostry, 1978 et S. Globerman, 1983). Ces deux grands secteurs ne sont pas complètement dissociés: d'une part, une partie du secteur non commercial joue le rôle d'infrastructure ou même de recherche-développement pour les industries culturelles; d'autre

part, certaines institutions peuvent être privatisées et devenir des industries comme c'est le cas aux États-Unis pour certaines bibliothèques et banques de données (H. Schiller, 1981).

Depuis la Confédération jusqu'aux années 30, l'aide directe de l'État à la culture a touché presque exclusivement le secteur non commercial (fondation des Archives nationales en 1872, de la Galerie nationale en 1880, etc...) alors que les industries culturelles n'ont été soutenues qu'indirectement, soit par des tarifs postaux réduits et l'exemption de la taxe d'accise pour les journaux et périodiques de manière à en assurer la diffusion à l'échelle canadienne. À partir de 1932, année de la fondation de la Commission canadienne de la radiodiffusion qui deviendra la Corporation de Radio-Canada en 1936, l'aide directe à la radio puis à la télévision prendra de plus en plus d'importance au point où cette aide représente en 1985 près de 85% de l'aide directe aux industries culturelles et 68% des dépenses (aide directe) du fédéral pour l'ensemble de la culture, secteur non commercial compris (Rapport Nielsen, 1986). La radio-télévision avec le câble constituent l'épine dorsale des industries culturelles canadiennes de sorte que la politique que l'État canadien se donne pour ce sous-secteur marque l'ensemble de la politique culturelle et, surtout révèle le rapport des forces qui structurent le secteur.

Ces forces généralement en tension à travers alliances et oppositions sont les suivantes:

- le capital américain et le capital canadien,
- le capital canadien et le capital régional,
- le secteur privé et le secteur public,
- les revendications populaires.

Selon les conjonctures, l'une ou l'autre de ces forces occupe le devant de la scène de sorte que le dernier demi-siècle peut être découpé en trois grandes périodes.

1- Dominance de la notion de service public et crainte de l'envahissement américain (1932-1957)

Dès 1929, la Commission AIRD chargée de l'étude de la radiodiffusion constate que "la plupart des programmes de radiodiffusion proviennent de sources extra-canadiennes" (AIRD, 1929: 6). Quelques années plus tard, une autre Commission rappellera qu'à cette époque, "nombre de Canadiens (...) craignaient que l'annexion culturelle ne suivit notre intégration dans la radio américaine" (Massey-Lévesque, 1951: 129-0). Entre 1933 et 1936, le National Broadcasting Company offrit d'acheter toutes les stations canadiennes ou la plupart d'entre elles et de les intégrer au réseau national américain" (E.A. Weir, 1965: 132) de sorte que la décision de mettre sur pied un réseau d'État n'était pas vraiment un choix entre réseau privé et réseau d'État mais un choix entre "l'État ou les États-Unis", selon l'expression de

Graham Spry de la Ligue canadienne de la radio (J.-G. Lacroix et B. Lévesque, 1980; 116sq).

La conjoncture des années 30-55 en est une où la crainte de l'envahissement américain "paraît s'intensifier et se généraliser, du moins à l'intérieur d'une certaine élite" (R.A. Jones, 1984: 147). Du point de vue de la politique culturelle, la notion d'industrie culturelle est inexistante alors que celle de service public occupe toute la place. En témoigne le Rapport Massey-Lévesque (1951) qui constitue à la fois la première analyse systématique de la culture au Canada et la première formulation d'une politique culturelle relativement cohérente. Les principaux thèmes qui se dégagent de ce Rapport sont l'influence américaine sur les institutions culturelles, la nécessaire intervention de l'État pour préserver l'identité canadienne et l'importance de l'Office Nationale du Film (ONF) et surtout de la Société Radio-Canada.

Avant la fondation du Conseil des Arts du Canada en 1957, la création et le secteur non commercial de la culture étaient "subventionnés" par des fondations américaines. Entre 1911 et 1949, la Carnegie Corporation avait donné à des institutions canadiennes \$5.9 millions et la Dotation Rockefeller \$11.6 millions. "Tout Canadien réfléchi, écrit la Commission Massey-Lévesque, se reconnaît une dette envers les États-Unis pour ce qui est des films, d'émissions radiophoniques et périodiques. Cependant, le prix que nous payons au point de vue national est peut-être excessif" (Massey-Lévesque: 20). Pourquoi excessif? Parce que si "l'échange culturel est excellent en soi", (...), nous ne devons pas nous aveugler au point d'oublier le danger toujours présent d'une dépendance permanente".

Pour ne pas succomber à la "tentation du sud", l'intervention de l'État selon la Commission est indispensable. Dans le domaine de la radiodiffusion, le secteur privé est incapable de relever le défi puisque les petits réseaux privés sont des "chaînon des États-Unis" (Massey-Lévesque: 336). Sans la radio d'État, "nous aurions une copie carbone du système américain et la copie aurait été tirée aux États-Unis". En conséquence, ajoute la Commission, "on a convenu que seul un régime étatisé de radiodiffusion a permis de conserver à la radio canadienne un caractère essentiellement canadien".

De plus, la Commission insiste sur le fait que la Société Radio-Canada et à une échelle plus réduite, l'ONF jouent un rôle irremplaçable dans le développement de la culture canadienne. Pour les comédiens, les musiciens et les écrivains, il n'existe "aucun débouché (au Canada), si ce n'est Radio-Canada" (Massey-Lévesque: 227). Dans le secteur privé, la Commission constate que le contenu canadien est plus réduit et que le contenu culturel est généralement pauvre de sorte que les artistes canadiens ne sont que très faiblement utilisés. Et lorsqu'ils le sont, ils sont mal payés. En conséquence, sans Radio-Canada, les artistes qui font carrière au pays

devraient s'exiler ou changer de domaine. Dans les deux cas, les Canadiens seraient perdants.

Dans cette conjoncture, la Commission recommande que le développement de la télévision se fasse sous l'égide de la Société Radio-Canada puisque "seule une organisation nationale est (était) en mesure de protéger la nation contre une commercialisation et une américanisation excessives" (Massey-Lévesque: 71). Ce sera la politique du "canal unique" selon laquelle la place du privé se limitera à celle de station affiliée à Radio-Canada. Cette recommandation de même que celles accordant à la Société d'État la première place dans le régime de radiodiffusion ne fera pas l'unanimité. Un membre de la Commission Massey-Lévesque, Arthur Surveyer déposa un rapport minoritaire qui reprend les positions du secteur privé, entre autres une réduction du rôle de Radio-Canada au profit du secteur privé et le droit pour ce dernier de négocier des accords avec les réseaux américains. Cette position minoritaire laisse bien voir que les intérêts de la bourgeoisie canadienne dans les industries culturelles sont davantage ceux d'une bourgeoisie commerçante que d'une bourgeoisie industrielle. C'est sans doute aussi pour cette raison qu'en 1957 la Commission Fowler conclut que sans un organisme d'État comme Radio-Canada, "les influences culturelles émanant des États-Unis nous submergeraient rapidement et les forces économiques contraindraient bientôt nos postes de radio et de télévision à devenir les organes des réseaux américains" (Fowler, 1957: 181).

2- Du service public à une privatisation croissante (1958-1980)

Au cours de cette période, l'envahissement américain va passer au deuxième et même au troisième plan alors que le devant de la scène sera occupé à la fois par l'opposition secteur public/secteur privé et l'opposition bourgeoisie canadienne/bourgeoisie régionale à travers la crise de l'unité canadienne et la question nationale au Québec.

Dans une première phase (1958-1963), les conservateurs de Diefenbaker réalise un véritable virage dans le système canadien de radio-télévision. En premier lieu, le pouvoir de réglementation est retiré à Radio-Canada en 1958 et confié à un Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (B.G.R.) où étaient fortement représentée aussi bien les Conservateurs que le secteur privé de la radiodiffusion (D. Ellis, 1979: 52). En deuxième lieu, ce sera la fin de la politique du canal unique: des licences d'exploitation seront attribuées à des stations de télévision dans des localités disposant déjà d'une station. Trois ans après la mise sur pied du B.G.R., le réseau privé de langue anglaise, CTV, entrera en opération précédant ainsi le réseau privé de langue française, TVA.

Dans cette conjoncture, la notion de service public passera assez rapidement au second plan. Désormais, la rentabilité modèlera de plus en plus le système canadien: le temps d'antenne accordé à la publicité de même

que le nombre d'émissions américaines croîtront considérablement. Ainsi, en 1964, de 51 à 78% de toutes les émissions diffusées en soirée par les réseaux privés de langue anglaise étaient d'origine américaine (Fowler, 1965: 35). Et cela même si le B.G.R. avait imposé la diffusion d'un minimum de 45% puis de 55% de contenu canadien. Parce que le coût d'achat des émissions américaines était de plusieurs fois inférieur à celui de la production canadienne, le secteur privé mènera la lutte contre la politique des quotas d'émissions canadiennes. On peut mesurer l'amplitude du virage par rapport à la Commission Massey-Lévesque en rappelant que celle-ci écrivait dix ans auparavant: "le principal grief des propriétaires de postes privés se fonde, croyons-nous, sur la supposition erronée qu'au Canada, la radiodiffusion est une industrie" (Massey-Lévesque, 1951: 331).

Dans une deuxième phase (1968-1980), la politique de radio-télévision en sera de plus en plus une d'industrie culturelle qu'on tentera de faire cohabiter avec une de canadianisation de ces industries. La nouvelle loi sur la radiodiffusion de 1967-68 de même que le remplacement du B.G.R. par le Conseil de la radio-télévision canadienne (C.R.T.C.) vont dans cette direction. Outre l'attribution d'objectifs précis quant à l'identité et à l'unité canadienne, la politique de canadianisation repose d'une part sur la propriété et le contrôle des appareils de diffusion et, d'autre part, sur une politique plus ferme de quotas de contenus canadiens. Dans ce cas comme dans l'autre, l'instance de réglementation que constitue le C.R.T.C. occupe une place de plus en plus déterminante comme le révèle son budget qui passe de 1.9 millions en 1969 à 15 millions en 1978. (Rapports annuels du CRTC).

Les mesures qui vont dans le sens de la canadianisation de la propriété et du contrôle des appareils de diffusion ne sont pas isolées. Dans l'édition, l'Agence d'examen de l'investissement étranger (FIRA) s'est préoccupée de freiner l'expansion de la propriété étrangère dans ce domaine (Applebaum-Hébert, 1982: 189). L'article 19 de la Loi sur l'impôt et le revenu élimine la concurrence étrangère pour la publicité dans les journaux et périodiques, depuis 1965, et pour les stations de radio et de télévision, depuis 1976 (T. Kent, 1981: 60). De plus, l'article 20 de cette même loi favorise aussi la propriété canadienne en permettant l'abattement fiscal des sommes empruntées pour acheter des actions d'une société évoluant dans ce domaine. Dans le Rapport annuel du CRTC pour 1970-71, il est indiqué qu'"une décision sur quatre peut être classée dans la catégorie relative à la propriété" (CRTC, 1971: 28). C'est ainsi que toutes les entreprises de câblodistribution sont maintenant propriété canadienne.

La politique des quotas - qu'il s'agisse d'émissions canadiennes à la télévision ou de disques canadiens à la radio - est beaucoup plus difficile à faire respecter et à évaluer. Telle que définie et administrée, cette politique ne semble pas avoir contribué à l'émergence d'une industrie de production de contenu. Chose certaine, la Société de développement de l'industrie cinématographique (SDICC) créée en 1968 de même que les abris fiscaux

inaugurés en 1974 n'ont pas donné les résultats escomptés pour la bonne raison que ces produits n'ont même pas un accès assuré au marché canadien, le plus gros marché d'Hollywood à l'extérieur des États-Unis (Applebaum - Hébert, 1982: 186).

Dans ce domaine, la propriété canadienne des appareils de diffusion et des salles d'exploitation ne suffit pas comme en témoignent les cinémas Odéon: les propriétaires canadiens ne voient pas nécessairement leur intérêt (leur profit) à diffuser des produits canadiens.

En bref, la politique de canadianisation fut un échec parce qu'elle n'a influé que sur la propriété des appareils de diffusion: radios, télévisions, câblodistribution, télévision payante. Elle n'a pas réussi à modifier substantiellement la structure de l'appareil productif de sorte que la plupart des produits culturels, qui sont distribués au pays, sont étrangers comme en témoignent les films, les vidéos, les disques et les émissions de télévision. Et cela même si les politiques élaborées par les libéraux à partir de 1968 se voulaient celle de la dernière chance. À cette époque, le sénateur Keith Davey, après avoir constaté que nous étions culturellement et économiquement un satellite des États-Unis, reprenait à son compte cette affirmation du recteur de l'Université de Loyola, Thomas L. Mc-Phail, selon laquelle "les Canadiens n'ont plus qu'une décennie (...) pour décider s'ils veulent ou non une entité nationale sur le plan politique, culturelle et géographique" (K. Davey, 1970: 141).

Une décennie plus tard, la question ne serait apparemment plus celle de l'identité canadienne mais de s'assurer un accès garanti au marché américain. Plus que jamais la privatisation de Radio-Canada et de l'ONF sont à l'ordre du jour. Ce qui s'offre maintenant à nous comme choix, ce n'est plus "l'État (canadien) ou les États-Unis" comme l'exprimaient les nationalistes canadiens des années 30 et 50 mais les États-Unis et le privé.

3- Le privé et les États-Unis (1980-...)

Le Rapport Applebaum-Hébert est la première enquête globale effectuée dans le domaine de la culture depuis celle réalisée en 1951 par Vincent Massey et George-Henri Lévesque. Les principales recommandations ne vont évidemment pas dans le même sens puisque trente ans plus tard, ce n'est plus la notion de service public qui donne cohérence à l'ensemble des recommandations mais celle d'industries culturelles.

Une première série de recommandations va dans le sens d'une privatisation de Radio-Canada et de l'ONF. "Nous sommes convaincus, écrivent les commissaires, que (...) la possession de l'outil national de production radiotélévisuelle par le Fédéral (la Société Radio-Canada) ne répond plus au besoin culturel de notre pays" (Applebaum-Hébert, 1982: 68). La Société d'État devrait se spécialiser au lieu de concurrencer les postes

privés. Elle pourrait devenir une sorte de P.B.S. canadien, une télévision pour l'élite. De plus, elle devrait se donner une programmation à 80% canadienne et cesser de produire des émissions de manière à offrir un intéressant débouché aux producteurs indépendants. Il y est également recommandé que l'ONF se transforme pour devenir un Centre de recherche avancé et de formation artistique et scientifique pour la production de films et de vidéo.

Aux dires des commissaires, l'intervention de l'État dans la culture ne doit pas se faire selon le modèle européen (i.e. celui des sociétés d'État et des services publics) mais selon le modèle américain, c'est-à-dire selon la logique de l'État catalyseur et de l'État mécène.

L'État catalyseur cherche d'abord à encourager les initiatives privées à partir de stimulants fiscaux offerts comme subventions paritaires de manière à encourager la productivité, alors que l'État mécène renvoie davantage à l'infusion directe de ressources dans "le circuit culturel sans aucun droit de propriété ni de gestion". Au total, écrivent les commissaires, l'intervention du Fédéral devra peut-être augmenter mais il est indispensable qu'elle prenne de nouvelles formes" (Applebaum-Hébert, 1982: 68). Si l'on se rappelle qu'en 1980, le Fédéral accordait à Radio-Canada environ 68% du budget consacré à la culture, la privatisation de cette société laisse bien voir comment et jusqu'où l'État mécène pourrait être généraux (l'aide fournie à Radio-Canada représente 10 fois celle consentie à l'entreprise privée à travers Téléfilm en 1985)!

À partir de ces recommandations sur la privatisation et sur la forme de l'intervention de l'État, la stratégie de développement des industries culturelles qu'esquisse le Rapport Applebaum-Hébert, est limpide. Il s'agit dans un premier temps d'utiliser les canaux de diffusion qui appartiennent aux Canadiens pour conquérir une partie du marché domestique et mettre ainsi au monde une industrie canadienne de production de films et de vidéos. Le document Vers une nouvelle politique nationale de la radio-télédiffusion (1983) insiste sur l'urgence d'agir dès maintenant puisque "les circonstances sont favorables": "les 1312 stations et réseaux de radiodiffusion et de télédiffusion ainsi que les 1,886 rediffuseurs qui composent le système canadien de radiotélédiffusion produisant chaque année des recettes de plus de deux milliards de dollars". (Ibid.: 2). En conséquence, le document insiste sur la nécessité de prendre rapidement des mesures favorisant ces industries sinon les producteurs canadiens ne pourront plus "s'imposer sur un marché intérieur ouvert au monde entier". Dans un deuxième temps, il s'agit d'utiliser cette base pour conquérir une part du marché extérieur. Le secteur privé est plus apte que le secteur public pour relever ce défi. Mais pour réussir cette conquête, il faut obtenir le financement nécessaire à la production d'émissions de calibre international et mettre en place des mécanismes de commercialisation à l'échelle internationale de ces émissions.

Comme l'écrivait Gaétan Tremblay en 1985, les "faits et gestes du ministre Marcel Masse laissent entrevoir une direction qui, loin de s'éloigner des politiques de Francis Fox, les pousserait même un peu plus loin" (G. Tremblay, 1985: 68), soit "rétrécissement de l'importance et du rôle du secteur public; accroissement de la place du secteur privé; investissements gouvernementaux dans l'entreprise privée; politisation du processus décisionnel". Cependant, depuis la parution du Rapport Macdonald les positions du Ministre des Communications sur les industries culturelles ne semblent guère faire l'unanimité au sein du gouvernement. Ainsi, les industries culturelles seront vraisemblablement incluses dans les négociations avec les États-Unis contrairement à ce qu'avance le Ministre des communications.

En s'inspirant du Rapport Applebaum-Hébert, le ministre Masse ne peut que s'opposer à cette inclusion. En effet, selon ce Rapport, le Canada doit profiter du contrôle qu'il exerce sur les canaux de diffusion pour se donner un avantage comparatif dans le domaine de la production de contenu. Les mesures mises de l'avant pour y arriver: stimulants fiscaux, marché protégé, mécanismes de promotion, etc... constituent rien de moins que des barrières non tarifaires. De plus, ces mesures ne seraient efficaces qu'à moyen et long terme. Enfin, comment justifier cette stratégie industrielle au nom de la souveraineté culturelle?

Comme politique industrielle, la Commission Macdonald propose de ne pas en avoir, de s'en remettre aux lois du marché, alors que le Rapport Applebaum-Hébert suggère une mini-politique industrielle pour les industries culturelles. Cependant, cette mini-politique est trop timide et arrive trop tard. Si le capital canadien spécialisé dans les industries culturelles s'oppose au libre-échange pour maintenir le statu quo, il n'est pas pour autant partisan d'un protectionnisme culturel. En effet, le bourgeoisie canadienne dans ce secteur s'apparente plutôt à une bourgeoisie commerçante qu'à une bourgeoisie industrielle de sorte que ses intérêts sont liés non seulement à la libre circulation des produits culturels mais à une pénétration de plus en plus grande des produits américains au Canada, ce que montre très clairement le bref portrait que nous avons fait de la situation actuelle des industries culturelles canadiennes.

II- La situation actuelle des industries culturelles au Canada

Dans le but de réaliser ce portrait sommaire du secteur des industries culturelles, nous avons retenu les industries produisant des marchandises en de multiples exemplaires (des reproductibles) (périodiques, journaux, livres, disques, films et vidéos) et les industries de flot, de diffusion continue (télévision, câblodistribution et radio). Nous avons centré notre attention sur ces industries parce qu'elles sont les plus importantes et aussi parce que ce sont des industries pour lesquelles des données statistiques détaillées existent. Nous avons donc exclu de notre étude des industries aussi importantes que le

spectacle vivant (musique, théâtre et cabaret), les arts plastiques et les musées. Le portrait ici esquissé n'est donc qu'une représentation partielle: la contribution économique réelle des industries culturelles est encore plus importante qu'il ne le laisse supposer.

1- Le marché de la culture, un marché en pleine expansion

La croissance des revenus des industries culturelles montre que le marché des produits culturels s'étend et s'approfondit très rapidement.

Le fort développement de ce marché devient évident lorsqu'on sait que:

- la circulation des périodiques a de 1976 à 1980 a augmenté de 43%, passant de 23 millions de copies vendues à 33 millions (Statistique Canada, cat. no. 87-625);
- le marché du livre a cru entre 1969 et 1983 de 451% passant de 222 millions à 1,2 milliards (Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1970; Statistique Canada, cat. no. 87-525);
- les revenus de l'industrie du disque ont augmenté de 1977 à 1984 de 99.5% croissant de 182.0 à 363.1 millions (Statistique Canada, cat. no. 87-202);
- les revenus de la distribution de films passèrent de 1979 à 1982 de 210.4 à 288.1 millions, croissant ainsi de 37% (Statistique Canada, cat. no. 87-620 et 63-207);
- l'écoute de la radio a, de 1977 à 1981, augmenté de 17.4 à 19.2 heures/semaine et les revenus des stations privées ont cru de 1980 à 1983 de 397.1 à 492.1 millions, soit une augmentation de 23.9% (BBM, 1981; Statistique Canada, cat. no. 56-204);
- la moyenne hebdomadaire d'heures d'écoute de la télévision s'est stabilisée à la fin des années 1970 à près de 25 heures (CRTC, 1978) et les revenus des stations privées de télévision sont passés, de 1967 à 1983, de 95.1 à 833.2 millions, croissant ainsi de 828.7% (Statistique Canada, cat. no. 56-204);
- les revenus de la câblodistribution ont, de 1970 à 1983, cru de 54.9 à 529 millions, soit une augmentation de 863.6% (Statistique Canada, cat. no. 56-205).

2- L'importance des industries culturelles

L'importance du secteur des industries culturelles peut entre autres être perçue par le volume de l'emploi, des salaires versés et des recettes réalisées.

Le tableau 1 permet de constater que les industries étudiées procurent plus de 77,000 emplois, versent plus de 1.9 milliards en salaires et totalisent 5.6 milliards en revenus.

Tableau 1

**Importance du secteur des industries culturelles
en termes d'emplois de salaires et de revenus**

Industries	Emplois	Salaires (000)	Revenus (000)
Périodiques	11,132	170,5	450,0
Quotidiens	20,875	465,6	1,163,2
Livres	4,761	98,3@	1,244,3
Disques	2,764 t.plein		
	<u>296</u> t. part		
	3,010	65,8	363,1
Films			
Distribution	695 t.plein		
	<u>98</u> t. part.		
	793	17,3	3,282,2
Production	637 t.plein		
	<u>185</u> t. part.		
	185	14,5	
		280,8 pigistes	96,0
Vidéos	335 t.plein		
	<u>32</u> t. part.		
	367	7,1	
		7,7 pigistes	53,9
Radio et télévision	28,905	955,0	1,456,0
Câblodistribution	<u>6,385</u>	<u>143,3</u>	<u>529,0</u>
	77,100	1,965,9	5,643,7

Source: D'après les différents catalogues statistiques de Statistique Canada.

@: Estimation

Ces données montrent bien l'importance des industries culturelles. Cependant, elles sont incomplètes, surtout au niveau de l'emploi, car les statistiques ne précisent que rarement le nombre de pigistes engagés alors que cette forme d'"emploi" constitue dans certaines industries (périodiques, disques, films et vidéos) le principal apport de main-d'oeuvre (Audley, 1983) et demeure dans d'autres un appoint substantiel (Lacroix, 1985). Ces données sont également incomplètes parce qu'elles n'incluent pas des secteurs importants du domaine artistique.

Dans l'ensemble des industries culturelles, donc incluant les arts, la main-d'oeuvre est plus importante que dans l'agriculture et le fonctionariat

fédéral réunis et en 1984 la valeur de la production culturelle était estimée à 8 milliards (Fox, 1984).

Le secteur des industries culturelles est donc un secteur industriel important dans l'économie canadienne. Toutefois, et comme nous l'avons déjà signalé, c'est un secteur d'une fragilité certaine compte tenu que son développement s'est toujours effectué sous le parapluie des interventions directes autant qu'indirectes de l'État et du fait de sa très grande faiblesse et dépendance face aux entreprises américaines dans le marché canadien même.

3- Le déficit énorme de la balance commerciale du secteur culturel

La lecture du tableau 2 permet de constater que le déficit de la balance commerciale des industries retenues dans notre étude est énorme, plus de 900 millions. De plus, ce chiffre doit être considéré comme inférieur à la réalité puisque nous n'avons pu obtenir de données précises sur le coût de certains intrants achetés à l'étranger. C'est entre autres le cas des nouvelles internationales achetées aux agences de presses internationales par les quotidiens canadiens, des droits sur les vidéos étrangers et de l'achat des signaux et programmes achetés à l'étranger par les câblodistributeurs.

Tableau 2

**Balance commerciale des industries culturelles
canadiennes, en millions**

Industries	Déficit	Surplus
Périodiques	271.0	
Quotidiens		40.9
Livres	391.6	
Disques	90.0	
Films	100.0	
Vidéos	?	
Radio	32.0	
Télévision	70.0	
Câblodistribution	?	
	952.6	40.9
Déficit total:		911.7 millions

Le déficit de la balance des paiements du secteur culturel est donc énorme, probablement de 10 à 15% supérieur au total de 911.7 millions du tableau 2. Nous devons également noter que toutes les industries retenues

dans notre étude à l'exception de l'industrie des quotidiens enregistrent un déficit commercial, celui-ci est donc général au secteur des industries culturelles. Toutefois, ce déficit est très inégal. Ainsi, à elles seules les industries des périodiques et du livre totalisent 72.7% du déficit.

4- La domination des industries culturelles canadiennes par les entreprises américaines

La dépendance des industries culturelles canadiennes et la domination du marché canadien de la culture par les entreprises américaines sont beaucoup plus importantes que ne le laisse supposer le déficit commercial identifié au tableau 2.

La domination du marché culturel canadien s'exerce de façon directe par des entreprises étrangères autant dans la fabrication que la distribution et de façon indirecte par l'importation de contenu autant dans les secteurs réglementés que non-réglementés.

Cette domination s'exerce de façon différente selon que les industries sont réglementées ou non.

Dans les industries non-réglementées, à l'exception de l'industrie des quotidiens, les entreprises étrangères occupent une place prépondérante dans le marché domestique canadien. Ainsi:

- dans l'industrie des périodiques plus de 70% du marché est dominé par des entreprises étrangères (voir le Tableau 3). De plus, en 1981, 93.0% des importations de périodiques venaient des États-Unis (Audley, p. 72). La domination dont il est question est donc une domination américaine;
- dans l'industrie des quotidiens, presque toutes les nouvelles internationales proviennent des agences de presses étrangères, peu de quotidiens entretenant des correspondants à l'étranger et la Presse Canadienne n'en a que 2 à Londres, 1 à New York et 2 à Washington (Rapport Kent, p. 128);
- dans l'industrie du livre, les entreprises étrangères réalisent 59.8% des ventes bien qu'elles ne représentent que 14.4% des entreprises (voir le Tableau 4) et elles procurent 1.2% des emplois (voir le Tableau 5). De plus, dans cette industrie comme dans celle des périodiques, la majeure partie des importations canadiennes proviennent des États-Unis, soit 83.3% des importations en 1981 (Audley, p. 89);
- dans l'industrie du disque la plupart des produits fabriqués au Canada sont réalisés à partir de bandes maîtresses importées. Ces produits représentaient en 1984, 87.8% des ventes (Statistique Canada, cat. no. 87-202). De plus, les entreprises étrangères procurent 74.7% des emplois dans cette industrie,

versent 81.4% des salaires, réalisent 88.7% des ventes totales et 55.6% des ventes de disques avec contenu canadien, ont une moyenne de profit de beaucoup supérieure aux entreprises canadiennes et sont 47 fois plus rentables (voir le Tableau 6);

- dans l'industrie du film, les entreprises étrangères réalisaient en 1979, 39.0% des recettes d'admissions mais elles ne représentaient que 15% du total des salles. De plus, elles contrôlaient la plus grande partie des recettes tirées des salles réalisant un chiffre d'affaire d'un million et plus, soit 71.2% (voir le Tableau 7). Finalement, 96.0% des royalties versées en 1979 allèrent à des compagnies étrangères (Audley, p. 230).

Tableau 3

Part du marché des périodiques selon
l'origine de la publication, 1979

Périodiques d'origine canadiennes		Éditions "canadienne" et adaptations		Périodiques étrangers	
Copies	% du total	Copies	% du total	Copies	% du total
101	29%	88	25%	165	46%

influence étrangère 71%

Source: Audit Bureau of Circulation. Cité par P. Audley, Canada's Cultural Industries, Toronto, John Lorimer and Co., 1983, p. 57.

Tableau 4

**Ventes dans l'industrie du livre selon l'origine
du contrôle, 1983, en millions**

Provinces	Sous contrôle canadien		Sous contrôle étranger		Total	
	N. éditeurs	Ventes	N. éditeurs	Ventes	N. éditeurs	Ventes
Ontario	64 71.9%@	142,387 33.9%@	25 28.1%	276,16 66.1%	89	420,550 77.7%¢
Québec	65 94.2%	61,211 57.3%	4 5.8%	45,665 42.7%	69	106,879 19.7%¢
Canada	173 85.6%@	217,522 40.2%	29 14.4%@	323,828 59.8%#	202	541,351

@: Pourcentage du total des éditeurs

#: Pourcentage du total des ventes

¢: Pourcentage du total canadien

Source: Statistique Canada, Statistiques de la culture. L'industrie de l'édition du livre, 1983, cat. no. 87-525.

Tableau 5

**Emplois dans l'industrie du livre selon
l'origine du contrôle, 1983**

Provinces	Sous contrôle canadien		Sous contrôle étranger		Total	
	N. éditeurs	Emplois	N. éditeurs	Emplois	N. éditeurs	Emplois
Ontario	57 70.4%@	1,633 70.2%#	24 29.6%	2,070 85.0%	81	3,703 77.8%¢
Québec	53 93.0%	523 22.5%	4 7.0%	366 41.2%	57	889 18.7%¢
Canada	145 83.8%@	2,325 48.8%#	28 16.2%@	2,436 51.2%#	173	4,761

@: Pourcentage des éditeurs

#: Pourcentage des emplois

¢: Pourcentage du total canadien

Source: Statistique Canada, Statistiques de la culture. L'industrie de l'édition du livre, 1983, cat. no. 87-525.

Tableau 6

**Emplois, salaires, recettes, ventes avec contenu canadien
et rentabilité dans l'industrie du disque, selon
l'origine du contrôle et la province, 1984**

Origine	Emplois		Salaires	Recettes	
	t. plein	t. partiel	(000)	N. d'entrep.	(000)
Canadienne	638 21.1%	75 25.3%	12,266 18.6%	123	29,6 11.3%
Étrangère 2,126	222 76.9%	53,580 74.7%	81.4%	12 8.9%	233,7 88.7%
Québec 903	39 32.7%	20,792 13.2%	31.6%	32 23.7%	39,7 15.1%
Ontario 1,751	250 63.4%	41,742 84.5%	63.4%	85 63.0%	201,1 76.4%
Total Canada 2,764	296	65,846		135	263,4
Ventes avec contenu can.			Rentabilité		
	N. d'entrep.	(000)	N. d'entrep.	Profit moy.	% de la
				moy. (000)	recette
Canadienne	95 893.1%	12,4 44.4%	116	0,7 90.6%	0.1%
Étrangère	7 6.9%	15,5 55.6%	12	1,1183,2 9.4%	4.7%
Québec	25 24.5%	4,5 16.4%	31	17,3	1.0%
Ontario	61.8%	50.1%	80	165,3	5.0%
Total Canada 102	27,9		128	111,5	4.1%

Source: Statistique Canada, Statistiques de la culture. L'enregistrement sonore, 1984, cat. no. 87-202.

Tableau 7

**Recettes d'admission des cinémas, selon la taille des
recettes et l'origine du contrôle, 1979**

Taille des recettes	Contrôle canadien		Contrôle étranger		Total	
	Nombre de salles	Recette (000) 83.4% @	Nombre de salles	Recette (000) 15.6%	Nombre de salles	Recette (000) 11,0
Moins de \$499,999.-	826	93,6 83.4% @	69	17,3 15.6%	895	11,0
de \$500,000.- à 999,999.-	60	32,3 49.1%	59	33,5 50.9%	119	65,9
1 million et plus	18	17,8 28.8%	32	44,0 71.2%	50	61,9
Sous-total	904 85.0%	143,9 60.2%	160 15.0%	95,0 39.8%	1,064	238,9
Drive-in	272	34,4	19	3,5	291	37,9
Total	1,176	178,3	179	98,5	1,355	276,9

Source: Statistics Canada, Film Industry, 1979.

Tableau 8

Origine des productions cinématographiques distribuées
au Canada, 1982

Origine	Nombre	% du total
Canada	35	7.0%
France	134	26.6
Allemagne	28	5.6
Grande-Bretagne	15	3.0
Inde	7	1.4
Italie	52	10.3
États-Unis	211	41.9
Autres	21	4.2
Total	503	100.0

Source: Statistique Canada, Cinéma et distribution de film, 1982, cat. no. 63-207.

Dans les industries réglementées (radio, télévision et câblodistribution) le contrôle étranger n'est pas permis. Dans ce secteur, la domination étrangère n'opère donc pas de façon directe. Elle se manifeste plutôt de façon indirecte par la dépendance canadienne des contenus étrangers, surtout américains.

5- Le marché canadien des produits culturels: un marché dépendant des contenus étrangers

L'envahissement du marché canadien de la culture par les contenus étrangers se manifeste dans toutes les industries étudiées. Cependant, elle est beaucoup plus importante dans celles qui ne sont pas réglementées. On le réalise en sachant que:

- le contenu des périodiques est en grande partie d'origine étrangère. D'une part, les périodiques étrangers (46%) et les éditions "canadiennes" et adaptations (25%) sont presque exclusivement constitués de contenus étrangers, surtout américains (revoir le Tableau 3). D'autre part, à cause du bas prix de la nouvelle et du texte éditorial étranger, tout périodique au Canada peut acquérir une part substantielle de son contenu de sources étrangères (Audley, p. 61);

- 75% des livres vendus sur le marché canadien sont importés (Statistique Canada, cat. no. 87-525). De plus, en 1979, seulement 36.4% des ventes de

livres français et 13.3% des ventes de livres anglais étaient d'auteurs canadiens (Audley, pp. 89 à 91);

- la nouvelle internationale des journaux canadiens est presque exclusivement produite par les agences de presse étrangères (Kent, p. 128);

- 87.8% des disques vendus fabriqués au Canada le furent en 1984 à partir de bandes maîtresses étrangères (Statistique Canada, cat. no. 87-202). De plus, les ventes de disques avec contenu canadien ne représentent, au Canada même, que 10.6% des recettes totales de ventes (revoir le Tableau 6);

- en 1982, seulement 7.0% des films distribués au Canada étaient d'origine canadienne contre 41.9% d'origine américaine (voir le Tableau 8). De plus, en 1985, le cinéma canadien n'occupait que 3 à 5% du temps écran au Canada et que 2 à 4% des titres disponibles en vidéo-cassettes. (Gouvernement du Canada, 1985, p. 11)

Dans les industries réglementées, l'envahissement est moins grand. Cependant, seule la réglementation par les quotas qu'elle impose aux radios et télédiffuseurs permet aux contenus canadiens de garder une place respectable dans le marché domestique.

Ainsi, dans la radiodiffusion, avant que le CRTC n'impose un quota de 30% de sélection musicale canadienne, n'y avait-il en 1968 que de 4 à 7% de la sélection musicale qui était canadienne (Audley, p. 193).

Dans la télédiffusion, l'exigence de 50% de contenus canadiens ne préserve que partiellement la place du contenu canadien. D'une part, certains genres d'émissions proviennent presque entièrement de l'étranger. Ainsi, 88.4% des émissions de divertissements sont étrangères (Audley, p. 259). De plus, l'auditoire pour les émissions à contenu canadien est en net déclin ayant passé de 1972 à 1978 de 34.4 à 30.5% pour les émissions anglaises et de 66.3 à 54.2% pour les émissions françaises (Audley, p. 259). À ces données il faut ajouter la forte croissance de l'auditoire pour les émissions américaines depuis que le CRTC a permis aux câblodistributeurs d'offrir les trois grands réseaux américains à leurs abonnés. Finalement, une part très importante de la programmation de la télé payante est d'origine étrangère et on peut penser que la tendance va continuer de se développer puisque les firmes de télé payante font de plus en plus de pressions sur le CRTC pour que soit abaissée l'exigence de réinvestir une part substantielle (65%) de leurs recettes dans la production canadienne.

Dans l'ensemble, on peut donc considérer que la plus grande partie du marché culturel canadien est alimenté par des contenus étrangers, principalement américains. Cette tendance consistant à alimenter le marché canadien de la culture à partir de productions étrangères est d'autant plus forte

que les contenus étrangers coûteux moins chers que ceux produits au Canada. Cette tendance est d'ailleurs générale et a toujours constitué pour l'entreprise privée une très forte incitation à s'alimenter à l'étranger surtout aux États-Unis, comme le rapport de la commission Fowler le signalait déjà en 1957 (Rapport Fowler, p. 36).

Paul Audley fait remarquer que dans l'ensemble des industries culturelles, les produits étrangers reviennent moins chers aux commerçants desservant le marché canadien, qu'ils soient canadiens ou étrangers, et leur importation ne présente qu'un risque d'investissement minime comparé aux risques impliqués par la production de contenus canadiens (Audley, pp. 61, 100, 156, 159, 192 et 255). Pour illustrer ce fait, il suffit de rappeler que le coût de production d'une bande maîtresse pour un disque canadien varie de \$10,000 à \$100,000 alors que l'importation d'un "master" ne coûte que le prix de la bande et des droits. Quant au coût de production des émissions canadiennes de télévision, il est de 8 à 10 fois plus élevé que ceux des émissions étrangères (Société Radio-Canada, 1978, p. 152). Le coût de production de la plupart des productions étrangères est moins cher parce que les marchés dans lesquels ils sont produits sont plus grands et donc que l'amortissement peut se faire sur un peu plus grand nombre. D'autre part, le risque est moins grand car en général ces produits importés ont déjà fait leur preuve sur les marchés étrangers.

L'envahissement du marché culturel canadien est donc important, il est dû à des causes que nous pourrions qualifier à la fois de structurelles (coût moins cher des productions étrangères) et historiques (tendance traditionnelle à préférer le commerce à la production). Mais, cette tendance risque d'autant plus de se développer que la distribution est dans presque tous les secteurs, sauf dans les industries réglementées, dominées par des entreprises étrangères, presque entièrement américaines.

6- La domination de la distribution des produits culturels par les entreprises étrangères

La distribution des produits culturels au Canada est, dans les secteurs non-réglementés, entièrement dominée par les entreprises étrangères.

Ainsi:

- dans l'industrie des périodiques la plupart des distributeurs nationaux sont sous contrôle étranger. De plus, les distributeurs nationaux des périodiques étrangers sont habituellement localisés à l'extérieur du Canada, les éditeurs américains tendant à prendre le même distributeur pour couvrir les marchés américain et canadien (Audley, p. 72);
- dans l'industrie du livre la distribution et l'édition sont dominées à 75% par des firmes étrangères, pour la plupart américaines;

- dans l'industrie du disque les grandes compagnies étrangères distribuent non seulement leurs propres produits mais aussi ceux des compagnies canadiennes. Cela implique que leur domination du marché est beaucoup plus grande que les 84.4% de ventes qu'elles réalisent (Audley, p. 169);
- finalement, la distribution de films est dominée à 90% par des firmes étrangères (Gouvernement du Canada, 1985, p. 17). Ces dernières contrôlent entre autres 73.4% des recettes de distribution aux salles de cinéma et 65.6% des recettes de distribution à la télévision (voir le Tableau 9).

Tableau 9

Revenus du secteur privé canadien et étranger
de distribution de films et vidéos,
1979, en millions (000)

	Canada	Étranger	Total
Cinéma	29,566 26.6%	81,564 73.4%	111,130
Télévision	25,540 34.4%	48,737 65.6%	74,277
Autres	20,597 82.1%	4,486 17.9%	25,085
Total	75,703	134,789	210,492

Source: Statistique Canada, Film Industry, 1979, cat. no. 87-620.

La domination des distributeurs étrangers, surtout américains, est telle qu'il n'est pas surprenant de constater qu'ils considèrent le marché canadien comme une partie de leur marché domestique. Cela a de profondes conséquences autant pour les producteurs canadiens qui n'ont que très difficilement accès au marché domestique que pour les consommateurs dont les choix sont prédéterminés par les marchandises les plus exposées, les plus disponibles. Cette "séparation" des producteurs canadiens de leur propre marché a comme conséquence que la dynamique offre/demande stimulant la création et la production de produits culturels originaux et spécifiques au marché domestique ne peut que très difficilement se développer. L'absence de liens organiques entre la production canadienne et le marché canadien a

d'ailleurs été identifiée par le Groupe de travail sur l'industrie cinématographique (Gouvernement du Canada, 1985) comme un facteur structurel du retard et du faible développement de cette industrie. On peut penser que le même raisonnement vaut pour les industries des périodiques, du livre, du disque et du vidéo.

7- Une dépendance et une domination qui s'accroissent

Non seulement la domination du marché culturel canadien par les entreprises étrangères, surtout américaines, et la dépendance des contenus étrangers, encore là surtout américains, sont-elles très importantes mais cette dépendance et cette domination s'accroissent comme le montrent les faits suivants:

- le déficit de la balance commerciale dans l'industrie des périodiques a crû de 1975 à 1981 de 191.9% passant de 92.9 à 271.2 millions (Statistique Canada, cat. no. 65-202 et 65-203);
- la part des éditeurs canadiens a diminué de 1969 à 1983 de 34.8% du marché à 24.9% (voir le Tableau 10);
- la part des ventes de disques fabriqués à l'aide de bandes maîtresses étrangères a augmenté de 1977 à 1984 de 85.8% des ventes totales à 87.8%;
- et la part des recettes des producteurs et distributeurs étrangers de films et de vidéos a augmenté avec l'ouverture de nouveaux marchés, tels ceux de la vidéo-cassette (Gouvernement du Québec, 1984) et de la télé payante.

Devant une telle situation, il n'est pas étonnant que Francis Fox, alors ministre des communications du Canada, ait ainsi commenté l'état des échanges canadiens de marchandises culturelles à la commission royale sur l'union économique (commission Macdonald):

"(...) la balance des paiements du secteur culturel est fortement déficitaire. Le Canada importe près de sept fois plus de livres qu'il n'en exporte, quatre fois plus d'émissions de télévision et quatre fois plus de périodiques et de journaux. Ce déficit commercial, qui s'accroît depuis dix ans, favorise surtout les États-Unis. Notre pays a été et reste submergé par les produits culturels américains. Malheureusement, il ne faut pas s'attendre à un grand retournement de la situation dans les prochaines années. Elle pourrait même se détériorer précisément à cause des progrès (...) de la technologie de l'information". (Gouvernement du Canada, 1983, p. 13).

8- La situation des industries culturelles canadiennes dans le contexte du libre-échange

Les données que nous venons d'exposer illustrent très bien la fragilité des industries culturelles canadiennes. Ces données nous permettent également de supposer que dans le contexte des négociations sur le libre-échange, la situation déjà précaire de ces industries, surtout au niveau de la production, pourrait grandement se détériorer. En effet, les négociations sur le libre-échange risquent d'être menée, sous l'influence théorico-idéologique de la théorie des avantages comparés, dans le but d'assurer que des avantages considérés comme "artificiels" parce que dûs aux interventions de l'État ne soient plus possibles. Or, les industries culturelles canadiennes ne réussissent à se développer et à se maintenir que grâce au support de l'État ou encore des entreprises étatiques.

Tableau 10

Part des éditeurs dans le marché domestique
canadien, en millions

Origine	1969	1975	1980	1983
Canada	77,2 34,8%	122,9 25,8%	256,7 27,6%	309,3 24,9%
Étrangers	144,8 65.2%	353,8 74.2%	675,0 72.4%	935,0 75.1%
Total	222,0	467,7	931,7	1,244.3

Sources: The Canadian Book Industry, Department of industry, trade and commerce, 1970; Statistique Canada, Étude sur les éditeurs et agences, cat. no. 87-601 et Statistiques de la culture, l'industrie de l'édition du livre, 1983, cat. no. 87-525.

Les américains ont tendance, nous l'avons signalé plus haut, à considérer le marché culturel canadien comme une partie de leur marché domestique et ils se voient comme les leaders mondiaux des industries culturelles telle que le montre l'affirmation suivante de M. Frank Shakespeare membre du conseil exécutif de CBS:

"The technology which is the essence of the communication revolution was created in this country. In the use of that technology for the dissemination of ideas and information and entertainment, we were the world's leaders. We dominated motion pictures and television for years; we still do" (Barnet et Muller, 1974, p. 145).

De toute évidence, une négociation sur le libre-échange qui incluerait les industries culturelles canadiennes aurait pour celles-ci des conséquences aussi importantes qu'est importante l'aide qu'elles reçoivent de l'État.

9- L'aide étatique aux industries culturelles canadiennes

L'aide de l'État aux industries culturelles est substantielle. Cette aide est d'une part directe par des subventions, par la participation au capital de certaines entreprises et par des entreprises étatiques, entre autres Radio-Canada et l'ONF. L'aide de l'État est d'autre part indirecte par ses règlements et quotas de contenus canadiens.

À lui seul, l'État fédéral a, en 1985-1986, procuré un soutien à l'ensemble du secteur culturel d'une valeur de plus de 2 milliards (Gouvernement du Canada, Rapport Nielsen, 1986).

La majeure partie de l'aide fédérale va toutefois aux industries culturelles. En effet, l'aide à ce secteur est de 1.6 milliards comme le montre le Tableau 11. À elle seule, la société Radio-Canada absorbe 52% de cette aide ce qui montre bien l'importance de cette société dans le développement culturel au Canada. En fait, la société Radio-Canada a constitué le "chemin de fer" de la culture "canadienne".

Tableau 11

Aide financière directe et indirecte aux industries culturelles canadiennes (millions)

Radio-Canada	844,3
Téléfilm Canada	85,0
Office National du Film	62,0
Aide au développement de l'édition	8,7
Lettres et édition	9,4
Concessions tarifaires postales	55,1
Amortissements pour film	40,0
Exonération de taxes de vente	200,0
Subvention des postes aux livres, périodiques et journaux	55,1
Subvention par l'infrastructure postale	170,0
Total:	1,624,6

Source: Gouvernement du Canada, Croissance économique: culture et communication. Rapport du groupe d'étude au groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Rapport Nielsen, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

En retenant que les États provinciaux apportent également un support substantiel aux industries culturelles canadiennes en plus de l'aide indirecte que constituent les règlements et quotas imposés par le CRTC, il devient évident que l'aide de l'État est déterminante pour leur développement et leur survie. En effet, l'aide fédérale de 1.6 milliards représente 28.8% des revenus totaux de 5.6 milliards des industries étudiées (revoir le Tableau 1).

Conclusion

L'analyse que nous avons fait des interventions étatiques dans le domaine de la culture au cours du dernier demi-siècle et le bref portrait des industries culturelles que nous avons constitué nous permettent de penser que les négociations sur le libre-échange risquent de figer et même d'empirer la situation actuelle des industries culturelles canadiennes.

Cette situation, qui se caractérise par une domination importante des entreprises américaines dans les industries non réglementées et par une dépendance également très importante à l'égard des contenus américains dans les industries réglementées, sera en effet figée si ces négociations ont comme résultats de mettre en pièces les quelques ébauches de politiques et le support étatique direct et indirect permettant aux industries culturelles canadiennes de concurrencer sur le marché domestique les entreprises étrangères, ce que les partisans du libre-échange nomment des avantages comparatifs artificiels. En effet, en "s'attaquant" à l'aide subventionnant le prix de revient de la production culturelle canadienne, ces négociations risquent de saper les bases sur lesquelles s'appuient les embryons autochtones dans la fabrication des produits culturels. Ce faisant, les négociations sur le libre-échange oeuvreraient à la reproduction et même à l'élargissement de la domination étrangère et de la dépendance des contenus étrangers.

Les négociations sur le libre-échange auraient donc dans le domaine de la culture la conséquence de cantonner, de spécialiser les intérêts canadiens dans le commerce de détail en laissant la distribution et la fabrication des contenus à d'autres qui les produisent à moindre coût.

En fait, ces négociations masquent l'inégalité de départ en dotation de facteurs (en l'occurrence la taille des marchés) et elles contestent les interventions visant à corriger cette inégalité et à assurer aux industries autochtones une base concurrentielle de rentabilité. En ce qui concerne la production des marchandises culturelles, les industries canadiennes ont toujours, comme les histoires de l'édition, de la radio, de la télévision et du cinéma le montrent, été placées devant des coûts de production nettement supérieurs à ceux de leurs concurrentes américaines. Compte tenu que la

plupart des entreprises privées, autant canadiennes qu'américaines, oeuvrant dans le commerce de la diffusion et de la distribution dans le marché domestique canadien ont déjà tendance à s'alimenter en produits culturels américains parce qu'ils coûtent moins cher et impliquent moins de risques, on peut supposer qu'en attaquant les avantages "dits" artificiels des industries culturelles canadiennes les négociations sur le libre-échange condamnent ces industries à une inexorable disparition. Dans ces négociations, menées sous le signe de la théorie tout-à-fait classique des avantages comparatifs, la culture constituerait de toute évidence le drap du Portugal dans le traditionnel exemple de Ricardo.

Pourquoi, alors, un tel changement?

Pour deux raisons!

D'une part, pour une raison historico-structurelle que nous avons bien mis en lumière dans la première partie de ce texte, c'est-à-dire que la bourgeoisie canadienne dans son incessant dilemme de répulsion/attraction vis-à-vis du grand voisin du sud a dans un premier temps choisi un système public (radio et plus tard télévision) pour éviter qu'il ne soit américain; puis, dans un deuxième temps, elle a cherché à privatiser ce secteur potentiellement profitable mais, ce faisant, elle a soumis le développement du secteur culturel aux forces du marché. Or, comme celles-ci recherchent des coûts de revient les plus bas possibles et des profits les plus élevés possibles, elles ont conduit à rechercher les intrants les moins chers, à importer des contenus et donc à développer "l'échange" avec nos voisins américains. Finalement, cette tendance historico-structurelle mène inexorablement au libre-échange ou à une forme assimilable d'échange.

D'autre part, parce que la crise et ses effets a entre autres conduit à une réorganisation des rapports mondiaux de production actuellement repérable par un certain déclin de l'Amérique du Nord comme plaque gravitationnelle du développement planétaire et la montée des nouveaux pays industriels où est de plus en plus localisée la production des biens de consommation banalisés. La négociation sur le libre-échange États-Unis/Canada a donc pour objectif de créer un marché, une base élargie sur laquelle pourra s'appuyer une relance et se reconsolider la position concurrentielle, la compétitivité et la rentabilité nord-américaine. Devant cet enjeu, les industries culturelles canadiennes ne font pas le poids et il ne serait pas surprenant de les voir brader contre un accord sur le bois d'oeuvre par exemple.

En se lançant dans une telle entreprise, l'État canadien joue le rôle d'intermédiaire entre les contraintes internationales et les conditions de rentabilité interne à l'État-Nation canadien. Ainsi, il constitue un levier permettant à la bourgeoisie canadienne ou du moins à une partie de celle-ci de s'insérer le plus avantageusement possible dans les rapports mondiaux mais cette intégration s'est toujours effectuée pour les formations sociales

dépendantes, telle le Canada, sous le signe de la domination et de la soumission (Bourque et Lacroix, 1983, pp. 102 et 103). Cette tendance permet entre autres à A.N.T. Varzeliotis de supposer que:

"Le débat sur les industries culturelles n'est qu'un moyen pour faire diversion, pour détourner l'attention des éventuels enjeux qui ne seraient rien d'autres que l'UKRAINISATION du Canada par les États-Unis." (Varzeliotis, 1985, p. 4).

Si le contexte international est à la soumission des "espaces" nationaux aux contraintes internationales de rentabilité et à l'articulation des appareils productifs nationaux dans des marchés élargis, cela n'implique pas pour autant qu'il y aurait dissolution des appareils et institutions "chargés" de produire et reproduire le consensus social, l'identité nationale. Au contraire, ces mécanismes sont plus que jamais nécessaires pour légitimer et faire accepter à l'intérieur des nations les obligations et conséquences de telles intégrations. Les industries culturelles font partie de ces appareils et institutions et à ce titre, elles ne constituent pas un secteur industriel comme les autres même si par leur côté industriel et marchand elles constituent un secteur industriel comme les autres. La valse hésitation des portes-paroles canadiens à savoir si les industries culturelles seraient incluses ou non dans les négociations est due à cette contradiction. On tente de résoudre celle-ci en scindant le secteur culturel en secteur commercial et rentable (celui des industries culturelles) et en secteur non-commercial (celui des écoles nationales d'art, des compagnies nationales de danse, de théâtre, de musique, la poésie, bref la haute culture) (Gouvernement du Canada, 1983, p. 14). Les partisans de l'inclusion des industries culturelles dans les négociations laissent entendre que ce dernier secteur, celui oeuvrant à définir l'identité nationale, la personnalité de la nation, celui qui de toute façon est non-rentable et qu'on doit soutenir par un mécénat privé ou public, serait exclu.

Une telle vision instaure une division entre cette forme de la culture et la culture de masse, celle qu'on industrialise et "marchandise". Cette séparation consacrée par un accord sur le libre-échange aurait un double effet. D'une part, elle soustrairait les industries culturelles canadiennes de l'influence du secteur de la culture où se fait la recherche formelle et où se définit la représentation de la spécificité nationale, de l'identité nationale. Ce faisant, on laisserait la culture de masse nationale être modelée uniquement par les contraintes des marchés internationaux. Déjà cette tendance est présente par l'orientation de la production culturelle vers les marchés internationaux. Cette tendance ne pourrait donc qu'être renforcée par le libre-échange. La conséquence serait non seulement de couper les industries culturelles canadiennes des rapports nécessaires avec la haute culture mais de couper les liens organiques déjà ténus des producteurs avec leur propre marché. Les produits qui résulteraient de cette production seraient sans "saveur" particulière, sans "génie" spécifique. D'autre part, en isolant la culture non-commerciale

de la culture de masse on la coupe de la pression sociale qui force l'innovation. Il en résulterait une "folklorisation" de cette culture sans compter que cela ne la mettrait pas à l'abri des assauts de la marchandisation comme Shiller l'a montré (Shiller, 1981). À long terme, ce secteur culturel serait donc également touché par les effets de l'inclusion des industries culturelles dans le libre-échange. L'identité nationale canadienne, si chère aux politiciens canadiens ne serait alors plus qu'un reliquat folklorique que le touriste américain achèterait pour satisfaire en toute sécurité son besoin d'exotisme.

L'intégration des industries culturelles dans les négociations sur le libre-échange consacre la domination et la dépendance culturelle du Canada face aux États-Unis. Elle n'est que la correspondance dans le champ culturel de la continentalisation du Canada et de la "compradorisation" de la bourgeoisie canadienne (Dallas Smythe, 1986) qui tout au long de son histoire, à chaque crise scandant son développement, s'est toujours tournée vers le commerce et a préféré la dépendance aux risques de la production. Encore une fois, cette bourgeoisie révèle sa nature essentiellement "commerçante" plutôt qu'industrielle.

Mais, a-t-on vraiment le choix?

Il y a un autre choix mais il requiert une volonté politique beaucoup plus que marchande.

Même si actuellement on voit poindre une opposition de la bourgeoisie ayant des intérêts dans les industries culturelles canadiennes et même si de possibles alliances entre cette bourgeoisie et les travailleurs culturels s'esquissent comme le laisse supposer la mise sur pied d'organisations pour s'opposer au projet de libre-échange tel que proposé par les conservateurs de Brian Mulroney, il demeure que la seule solution de rechange pour les industries culturelles canadiennes consiste en une véritable politique culturelle enchassée dans une véritable politique industrielle.

Cette politique se devrait d'unir organiquement le marché domestique à une distribution contrôlée par des intérêts canadiens et liée aux producteurs canadiens. Cette politique devrait également mettre au centre de ses préoccupations la création d'emplois pour les travailleurs culturels canadiens, aux niveaux techniques autant qu'artistiques (Lacroix et Lévesque, 1985). Finalement, cette politique devrait se pencher d'autant plus sérieusement sur les rapports des secteurs privé et public que nos (...) "producteurs" sont plutôt des "dealmakers" des deniers publics que de véritables entrepreneurs" (A.G. Cyr, La Presse, 18-06-1986, p. B-2). Cette politique ne devrait surtout pas oublier que la privatisation comme nous l'avons montrée mène inexorablement au libre-échange et aux effets que celui-ci aura, sur la qualité, l'originalité et l'identité des produits culturels.

BIBLIOGRAPHIE

J. Aird, Rapport de la Commission royale de la radiodiffusion, Ottawa, Imprimeur du roi, 1929.

P. Audley, Canada's Cultural Industries, Toronto, John Lorimer and Co., 1983.

R. Barnet et R.E. Muller, Global Reach, N.-Y., Simon Schuster, 1974.

BBM, Radio and Television Data, 1981.

G. Bourque et J. G. Lacroix, "Du duplessisme au lévesquisme", dans Les Cahiers du Socialisme, printemps 1983, no 12/13, pp. 96-136.

Conférence Canadienne des Arts, La culture, un atout à reconnaître, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1984.

CRTC, Special Report on Broadcasting, 1968-78.

Davey, Les Mass Media, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970 (Comité spécial du sénat sur les moyens de communications de masse).

R. Fowler, Rapport du Comité sur la radio-diffusion, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

R. Fowler, Rapport de la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957.

F. Fox, La culture et les communications, mémoire présenté par le ministère des Communications à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, MCC, 1983.

F. Fox (Ministre), Bâtir l'avenir: Vers une société Radio-Canada distincte, Ottawa, Ministère des communications, 1983.

S. Globerman, Cultural Regulation in Canada, Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 1983.

Gouvernement du Canada, Croissance économique: culture et communication, Rapport du groupe d'étude au groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Rapport Nielsen, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Gouvernement du Canada, Le cinéma au Canada, Rapport du groupe de travail sur l'industrie cinématographique, Ottawa, MCE, 1985.

Gouvernement du Québec, Étude sur l'industrie québécoise de la vidéo-cassette, Québec, MEQ, 1984.

R.A. Jones, "Le spectre de l'américanisation", in S. Savary (sous la direction de), Les rapports culturels entre le Québec et les États-Unis, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1984.

T. Kent, Rapport de la Commission royale sur les quotidiens, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

J.G. Lacroix, L'organisation du travail dans la câblodistribution au Québec, Montréal, Gricis, 1985.

J.G. Lacroix et B. Lévesque, Le statut socio-économique des musiciens membres de la Guilde de musiciens de Montréal, Québec, Service gouvernemental de la propriété intellectuelle et du statut de l'artiste, MACQ, 1985.

J.G. Lacroix et B. Lévesque, "L'unification et la fragmentation des appareils idéologiques au Canada et au Québec: le cas de la radio-télévision", Les Cahiers du Socialisme, 1980, no 5, pp. 106-136.

D. Macdonald, Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985, Rapport Macdonald.

V. Massey et G.H. Lévesque, Commission royale d'enquête sur l'avancement des Arts, Lettres et Sciences au Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951 (Rapport Massey-Lévesque).

Ministère des Communications, Vers une nouvelle politique nationale de la radiotélédiffusion, Ottawa, Ministère des Communications, 1983.

Ministère de l'Industrie et du Commerce, The Canadian Book Industry, Ottawa, 1970.

J. Niosi, "L'expansion internationale des mass média canadiens", Communication Informations, vol. VII, no 1 (1984).

B. Ostry, The Cultural Connection, Toronto, McClelland and Stewart, 1978.

H.I. Schiller, Who Knows: Information in the Age of the Fortune 500, Norwood (N.J.), Ablex, 1981.

Société Radio-Canada, Le courage de nos convictions. La radiotélévision canadienne de demain, Ottawa, Société Radio-Canada, 1985 (proposition au groupe de travail fédéral sur la politique de la radiotélévision).

Société Radio-Canada, Une vue d'ensemble, mémoire remis au CRTC à l'appui des demandes de renouvellement des licences d'exploitation du réseau, Ottawa, mai 1978.

D.W. Smythe, Culture, Communication "Technology" and Canadian Policy, conférence faite à l'Association Canadienne de Communication à l'occasion du congrès des sociétés savantes tenu du 5 au 8 juin 1986 à Winnipeg, 25 pages.

- Statistique Canada, Exports: Merchandise Trade and Imports, cat. no. 65-202.
- Statistique Canada, Cinéma et distribution de films, cat. no. 63-207.
- Statistique Canada, Film Industry, 1979, cat. no. 87-620.
- Statistique Canada, La télédistribution, cat. no. 56-205.
- Statistique Canada, Merchandise Trade, cat. no. 65-203.
- Statistique Canada, Radio et télédiffusion, cat. no. 56-204.
- Statistique Canada, Recording Industry, 1978.
- Statistique Canada, Statistiques de la culture,
 . Journaux et périodiques, cat. no. 87-625;
 . L'industrie de l'édition du livre, cat. no. 87-525;
 . L'enregistrement sonore, cat. no. 87-202.
- G. Tremblay, "L'évolution récente du système canadien des communications",
Communication Information, vol. VII, no 3 (1985).
- A.N.T. Varzeliotis, Requiem for Canada. A critical review of the Free Trade Initiative, Vancouver, Alcyone Books, 1985.
- E.A. Weir, The Struggle for National Broadcasting in Canada, Toronto/Montréal, McClelland and Stewart, 1965.

LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS TROP LIBRE POUR ETRE VRAI

Pierre Major

Société de développement des industries
de la culture et des communications

Si j'ai intitulé cet exposé "Le libre-échange Canada-États-Unis, trop libre pour être vrai", c'est d'abord parce que depuis que l'on en parle, on est toujours resté flou dans le pourquoi de ce désir de négociations et dans l'objectif que poursuivent nos Élus d'Ottawa.

Au niveau du pourquoi, n'apparaissent que deux motifs invoqués. Le premier repose sur la prémisse toute théorique défendue par la plupart des économistes et qui se résume ainsi: "si aucun pays ne prélevait de tarif, si chacun produisait les marchandises ou les services qui lui conviennent "naturellement" (à cause de sa dotation en main-d'oeuvre, en capital et en richesses naturelles), si enfin d'autres conditions comme l'existence de marchés concurrentiels étaient vérifiées, alors le bien-être de l'ensemble des pays, sinon de chacun d'entre eux, serait le plus élevé possible". Cet énoncé, parsemé de "si", bien économiques, ne nous éclaire guère sur le bien fondé d'une situation intermédiaire pourtant bien plus plausible. L'autre motif plus réel du moins dans le discours de nos politiciens, apparaît pourtant fort paradoxal; "les Américains sont protectionnistes et sans accord de libre-échange, les Américains deviendront, à notre égard, de plus en plus protectionnistes"! Comme si pour éviter les divorces nous faisons signer des contrats de mariage aux deux protagonistes! Force est donc d'admettre que nos Élus d'Ottawa n'ont pas fait un grand effort pour convaincre les Canadiens du bien fondé de leurs orientations.

Pour ce qui est du comment, là aussi, la brume est épaisse. À l'université, on nous enseigne que les ententes commerciales internationales peuvent adopter de multiples formes, tantôt simple accord tarifaire, tantôt union douanière, tantôt marché commun, etc., chacun ayant ses propres particularités. Mais dans le cas qui nous préoccupe, la seule information disponible est que tout est négociable, et ce malgré que Monsieur Masse, qui semble avoir peu d'appui au sein de son parti, propose d'exclure, à priori, du champ des négociations le domaine des industries culturelles sans pour autant en fournir une définition très satisfaisante. Face à cela, on peut s'inquiéter de la survie en particulier de nos industries culturelles mais, de par le monde, les exemples d'intégrations économiques même les plus poussées nous enseignent qu'aucun pays, suite à des accords commerciaux,

n'a complètement abdiqué son autonomie nationale dans certains domaines, dits d'intérêt national, telle que l'industrie militaire par exemple.

Je suis peut-être optimiste mais je ne crois pas qu'un accord de libre-échange puisse conduire à inféoder intégralement notre politique culturelle à celle des Américains. Il restera toujours suffisamment d'autonomie à un État pour que ce qui est considéré essentiel puisse être préservé. Je viens de dire essentiel et c'est ce qui est fantastique dans le débat actuel, mais c'est aussi ce qui pourrait être facilement escamoté: nous sommes conviés à définir ce qui est essentiel pour nous Canadiens et Québécois et, dans un deuxième temps, à réfléchir sur les moyens d'en assurer une protection efficace et, situation économique oblige, efficiente.

Il est sans doute important et heureux que le débat sur le libre-échange coïncide avec une Commission Caplan-Sauvageau sur les demains de la radiodiffusion au Canada. Cette simultanéité tombe bien à point. C'est un volet important de nos industries culturelles qui auraient pu arriver moins bien armé sur la scène de négociation serrée.

Cette négociation sera d'autant plus serrée que les deux parties semblent avoir une définition fort différente de la culture. Pour les Américains, culture, "fine art", "show-business", communications, divertissement, éducation "way of live", tout ça semble avoir des sens bien différents. Ici au Canada et au Québec, à tort ou à raison, ça entre dans le grand chapeau de la culture. Notre spécificité culturelle doit être drôlement forte pour réussir cela. Les Américains peuvent facilement considérer cela davantage comme un alibi, bien pratique, plutôt que comme une nécessité à la survie d'un idéal national. C'est donc à nous de leur démontrer le bien fondé de notre position. Cette question dépasse de beaucoup le sujet de mon exposé, je ne m'y aventurerai pas, mais je ne voudrais pas manquer cette occasion de convier les spécialistes de la recherche sociale à se pencher davantage sur ce sujet.

Revenons donc à la définition de libre-échange telle qu'actuellement véhiculée: disparition des tarifs douaniers, disparition des barrières non douanières, et, si possible, échanges réciproques du statut national pour les entreprises. Voilà sans doute une définition qui devrait coller à l'environnement commercial prévalant entre les provinces du Canada, mais qu'en est-il?

Il ne faut pas être grand spécialiste de la question constitutionnelle ou commerciale pour savoir que le pacte fédératif canadien a subi bien des entorses depuis 1867.

Si les tarifs douaniers n'existent pas entre les provinces, il n'en existe pas moins une multitude de mesures visant à avantager la création ou la diffusion locale, et qui dit "avantager" dit: au détriment de quelqu'un.

Au Québec et dans le secteur culturel, qu'on pense au programme de soutien du disque qui subventionne les maisons de productions locales dans leurs efforts d'exportations, au programme universel de soutien de l'édition littéraire qui fait que l'on subventionne les producteurs selon le nombre de titres québécois édités, à la contestée Loi 109 sur l'industrie du cinéma qui venait limiter le contrôle étranger dans la distribution, assurant une chasse-gardée aux distributeurs québécois, dans l'espoir qu'ils injecteraient plus de fonds dans la production cinématographique nationale. Qu'on pense à la loi dite sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre qui venait, en 1979, réglementer le commerce du livre entre l'entreprise privée et les institutions gouvernementales et, du même coup, qu'imposait des intermédiaires québécois "pure laine" aux éditeurs canadiens ou étrangers.

On pourrait y ajouter tous les programmes de soutien à la création qui s'adressent directement aux créateurs et leur permettent de réaliser ce que la seule loi du marché ne leur permet pas.

Dans le domaine de la réglementation, on se rappellera l'épique bataille du câble dans les années '70 où le Québec voulait s'octroyer le contrôle de la programmation des câblodistributeurs. Cette approche revendicatrice a cependant échoué, aussi n'est-il pas surprenant, de voir une toute autre démarche du Québec dans la négociation entourant les canaux spécialisés. Elle consiste à convaincre le pendant fédéral de la spécificité de la télévision francophone canadienne, mais de laisser les prérogatives de réglementation à ces mêmes interlocuteurs fédéraux.

Enfin, je ne veux pas dresser une liste exhaustive de mesures protectionnistes actuellement en vigueur entre les provinces, mais il n'est pas surprenant de voir Monsieur Mulroney semoncer les provinces sur leurs dissipations commerciales.

Mais, outre ces barrières inter-provinciales, les Américains ont actuellement à affronter des mesures discriminatoires particulières en tant qu'étrangers, dont trois semblent particulièrement les irriter. La première est réglementaire et touche les contraintes du CRTC, tant dans la réglementation des contenus que dans celle du contrôle étranger des moyens de diffusion. La seconde est fiscale. Elle concerne la non-déductibilité des dépenses publicitaires effectuées dans les médias étrangers. Enfin, la dernière concerne la récente politique de Monsieur Masse dans le secteur de l'édition et qui recrée un petit "F.I.R.A." sectoriel.

Mais de toutes les mesures de sauvegarde de la viabilité de nos industries culturelles, il en est une qui est moins visible et pourtant fort efficace. Il s'agit des leviers financiers de différentes sociétés gouvernementales. En fournissant à nos entreprises non des subventions mais du capital de risque, elles peuvent atteindre des tailles qui les rendront aptes à soutenir la concurrence étrangère. Ce capital de risque peut également permettre de

maintenir ou de rapatrier le contrôle sur nos industries. À cet effet, on se rappellera l'opération particulièrement réussie de la "québéçisation" du câble, dans les années '70, grâce à la participation de la Caisse de dépôt. Plus récemment, on créait la SODICC dont c'est la principale mission et il semble bien que cette Société purement québécoise fasse des petites dans d'autres provinces et même à Ottawa.

Le rôle joué par la SODICC a fait, entre autres, que des Québécois occupent une position stratégique dans des secteurs tels que le disque "compact", la télévision payante, et ce sans modifier les règles normales du libre-marché.

En guise de conclusion, je voudrais simplement vous rappeler qu'une telle entente ne se matérialise que fort lentement. On prétend que l'accord de libre-échange États-Unis-Israël n'aura d'effets perceptibles que vers 1995. Nous semblons donc disposés du temps nécessaire pour analyser et définir nos priorités dans le secteur culturel. Finalement, il ne faut pas non plus oublier qu'avant tout le meilleur gage de vitalité de l'industrie demeure la créativité des artisans même de cette culture que l'on veut bien industrialiser.

LE LIBRE-ÉCHANGE ET LES INDUSTRIES CULTURELLES: LA CRÉATION ARTISTIQUE SURVIVRA-T-ELLE AU LIBRE-ÉCHANGE?

Cécile Sabourin

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

L'idée de libre-échange dans le domaine des industries culturelles est issue de préoccupations économiques, financières et commerciales. L'on se félicite abondamment dans certains milieux des liens qui s'établissent entre le monde culturel et les intervenants économiques. Que ce soit dans le cadre d'une prise de conscience de l'impact économique des activités culturelles, de l'importance de la qualité des ressources culturelles ou de l'accessibilité à de telles ressources comme composante d'un développement global, les exemples d'interrelations entre économie et culture ne manquent pas. Il est vrai, on ne peut que se féliciter d'une reconnaissance et d'une meilleure analyse de ces interrelations. Toutefois, il y a lieu dans le contexte d'une amorce des négociations sur le libre-échange et d'une éventuelle "mise aux enchères" des secteurs d'activités économiques lors de ces dites négociations d'être véritablement au fait des enjeux en cause. Les enjeux sont importants pour l'ensemble des secteurs économiques. Ils le sont peut-être doublement dans le domaine des industries culturelles et de la culture. Aussi l'analyse économique des activités culturelles, tout comme la problématique de la libéralisation des échanges culturels, présente des difficultés particulières et des enjeux spécifiques qui ne doivent pas être négligés.

À qui bénéficiera l'application plus systématique des "règles économiques" aux activités culturelles? À quel type de culture, d'activités culturelles et de ressources culturelles désire-t-on avoir accès?

La notion d'industries culturelles s'est développée relativement récemment avec le passage de la pratique et de la diffusion des arts à un stade d'organisation différent. En effet, le rôle croissant des intermédiaires dans le processus de diffusion des arts de même que les changements technologiques auxquels ont accès les producteurs et productrices culturels(les) contribuent à transformer ce secteur d'activité et à lui donner une structure qui ressemble de plus en plus à celle d'une véritable industrie.

La transformation de la structure de production dans le champ d'activités culturelles n'est cependant pas sans avoir de conséquences sur la place, le rôle, le pouvoir et les bénéfices de chacun des intervenants en rapport avec la production de biens et de services culturels. Les producteurs et productrices

culturels(les) que ce soit les artistes, les gestionnaires, les diffuseurs, etc., se voient alors confrontés à des modifications qui affectent leurs conditions de vie, leurs revenus, leur statut social, leur participation aux orientations de la production.

Parallèlement au processus d'industrialisation de la culture, les intérêts et les avantages que les artistes et les industries culturelles, comme entités économiques, sont susceptibles de retirer dans le cadre de l'application de nouvelles politiques gouvernementales sont différents et risquent d'entraîner à plus ou moins brève échéance des conséquences importantes sur la viabilité de la création artistique chez nous.

En abordant la question du libre-échange dans le domaine des industries culturelles, c'est l'impact d'une éventuelle libéralisation des échanges sur les conditions de vie et de travail des artistes, créateurs et créatrices qui retient mon attention en priorité. **La création artistique survivra-t-elle à l'instauration du libre-échange?** À cette question de base, il faut peut-être en ajouter une autre, encore plus fondamentale me semble-t-il. Y a-t-il pertinence ou urgence de préserver la création artistique chez nous, au Québec ou même chez nous, dans une région du Québec? Si l'on ne peut répondre OUI à la seconde, la première n'a plus de sens.

J'aborde ici la question du rapport entre libre-échange et industries culturelles en mettant l'accent sur les conséquences du point de vue des artistes. La première partie relève le processus d'industrialisation des arts et de la culture comme élément de marginalisation des artistes. La seconde partie aborde les liens entre industries culturelles et libre-échange et les retombées probables d'une libéralisation des échanges sur les conditions de vie et de travail des artistes.

1- La culture et/ou les arts devenus industries

C'est peut-être un peu tardivement, diront certains, que la production artistique et culturelle est devenue une industrie ou plutôt a été reconnue comme telle. Le passage d'un stade de production artisanale à une production de masse de même que l'instauration de mécanismes élaborés de diffusion de la production correspondent à une étape d'industrialisation vécue par la plupart des industries offrant des produits lourds ou de consommation courante. La production et la consommation de masse dans le domaine des biens culturels (et l'on pourrait se demander où commence et où s'arrête la notion de bien culturel) soulèvent cependant de nombreuses questions quant à des valeurs ancrées profondément dans notre mode de vie et notre mode de pensée. Elles nous amènent aussi à réfléchir sur la notion même de culture et de produit culturel, sur la finalité du commerce, surtout s'il s'agit de produits dits culturels, sur l'impact des échanges culturels en termes de développement de la société. C'est tout un programme auquel je n'ai pas la prétention de m'attaquer ici. Cependant, je souhaite mettre en lumière les

effets envisageables d'une politique de libéralisation des échanges sur ceux et celles que je considère être les principales "assises" de la production culturelle, les artistes.

Industries culturelles et artistes

La transformation de la production culturelle liée aux changements technologiques fait déjà subir à ce secteur d'activités d'importantes modifications qui éloignent de l'artiste et de son influence l'ensemble des étapes de la production et marginalise à la fois son rôle et son bénéfice dans la mise en marché du produit culturel.

La transformation de la place de l'artiste en rapport avec l'ensemble de la production culturelle s'inscrit dans le même processus de changement que celui qu'ont subi les artisans et l'ensemble des travailleurs au cours des siècles derniers.

Le travail, tout en étant un pilier de la production de biens et de services, contribue dans une proportion toujours décroissante au processus de production. L'amélioration de la productivité dans le cadre de l'industrialisation, de l'automation, de l'informatisation, etc., en est responsable. À la fin de ce siècle, les entreprises se bousculent aux portes de la robotique dans le but principal de réduire leurs coûts de production. Cela a comme conséquence de réduire leur dépendance face aux travailleurs. La contribution du facteur "travail" est en voie de régression dans la plupart des secteurs habilités à mettre à profit des procédés de production capables de limiter l'utilisation des travailleurs et travailleuses. La croissance des échelles de production, la standardisation des produits et la concentration des entreprises tendent de plus à accroître la tendance et à faciliter la diminution progressive du nombre de travailleurs et travailleuses et leur remplacement par des machines, robots, etc... Quoique souhaitable l'élimination du travail pénible ne doit pas correspondre à une élimination des possibilités de vie décente pour ceux et celles qui, au cours du processus, ont perdu leur principal lien au marché du travail. Les travailleurs et travailleuses devenus "inutiles" pour l'entreprise ne s'apparentent-ils pas aux artistes, peu souvent associées au descriptif "travailleur" dans notre société. Les artistes, pour se voir reconnaître le statut de travailleur ou travailleuse et la rémunération qui s'y rattache, doivent faire reconnaître la valeur économique de leur production. Cela se fait soit par la vente directe de leurs produits soit par leur emploi au sein d'entreprises, le plus souvent d'entreprises culturelles.

L'évaluation monétaire des productions culturelles présente des difficultés particulières étant donné les limites du calcul économique et son inaptitude à rendre compte de l'ensemble des dimensions de la création et de la diffusion culturelle. Comme travailleurs et travailleuses autonomes, les artistes doivent principalement miser sur leur capacité concurrentielle pour faire leur place au soleil. Comme employés(es) d'entreprises ils subissent le même

sort que tout autre travailleur ou travailleuse dont le rôle économique déjà peu affirmé est soumis à des changements parfois structurels, décidés et mis en oeuvre sans leur assentiment.

Industries culturelles et développement

Une accentualisation de la concurrence au niveau des industries culturelles ne peut que favoriser une marginalisation croissante de l'artiste au sein du fonctionnement des industries culturelles puisqu'elle pousse les entreprises à s'inscrire presque aveuglément dans la voie de la croissance de la production. Les économies d'échelle, l'organisation des marchés, les ententes multiples concernant les équipements, les services divers, la recherche d'une productivité accrue ne pourront dans ce contexte que s'imposer comme règles de décision et de fonctionnement susceptibles d'établir une meilleure capacité concurrentielle. Ces règles économiques peuvent s'adapter aux réalités de l'industrie culturelle caractérisée par un produit tangible, fabriqué en grandes quantités et appuyé d'une structure de distribution capable de concurrencer les productions étrangères. Elles entraînent certains heurts lorsque des géants menacent la survie de petits organismes ou d'individus souhaitant oeuvrer en marge des grands courants de production et de diffusion. Il n'est pas sûr que certaines statistiques de production (volumes de ventes, profits, productivité) ne seront pas grandement améliorées du fait de cette volonté de s'inscrire dans un processus de croissance économique. Il n'est pas sûr non plus que les entreprises florissantes ne deviendront pas la convoitise de leurs compétiteurs et ne passeront pas sous l'emprise de l'étranger. Les exemples se pointent. Si la finalité du développement culturel est la croissance des entreprises culturelles, fut-ce celle des entreprises étrangères chez nous, l'ouverture de marchés peut sembler attrayante et dans certains cas être bénéfique. Cependant avant d'adhérer à cette vision du développement culturel, ne vaut-il pas la peine de se demander pour qui et pourquoi la croissance et le développement culturel. Ceux et celles qui font la culture tout comme ceux et celles qui la consomment, constituent les deux pôles principaux dont il faut tenir compte pour s'acheminer vers une orientation favorisant un véritable développement. Ceux et celles qui font la culture vivront-ils mieux avec la libéralisation des échanges culturels? Ceux et celles qui consomment la "culture" seront-ils mieux desservis (qualité, diversité, quantité) et plus satisfaits des biens et des services auxquels ils auront accès? Comment le statut de l'artiste québécois sera-t-il rehaussé et ses moyens de production améliorés dans un contexte où il se voit confronté à offrir sa production sur une base concurrentielle à celle de nos voisins du sud? Comment la "dépendance" culturelle des Québécois pourra-t-elle éviter de s'accroître si les produits alternatifs aux produits américains n'obtiennent plus de soutien protectionniste pour survivre chez nous? L'artiste (canadien, québécois), déjà marginalisé économiquement, en viendra-t-il à disparaître avec son art?

Industries culturelles, identité culturelle

Dans un article sur "les médias et l'industrialisation de la culture"¹, Line Ross et Roger De la Garde font ressortir l'importance du phénomène de l'américanisation dans les pays qui entretiennent des relations commerciales avec les États-Unis. Ils notent que "les dimensions mêmes des industries culturelles américaines, grâce aux économies d'échelles qu'elles permettent, facilitent l'exportation et bloquent l'expansion des autres industries nationales: les produits culturels américains, déjà rentabilisés sur un marché intérieur énorme et riche, pourront ensuite être écoulés à l'étranger à des prix défiant toute concurrence..."² L'on pourrait espérer que des échanges mutuels basés sur une libre circulation des produits culturels favoriseraient la réciprocité des influences. Toutefois, les États-Unis sont jusqu'à maintenant demeurés "très fermés aux produits culturels étrangers"³.

Yves Eudes dans son livre "La conquête des esprits" présente de façon particulièrement explicite le rêve impérialiste américain qui reconnaît les arts et la culture comme partie intégrante de "l'arsenal à la disposition du gouvernement américain pour agir sur le monde extérieur"⁴. Ainsi, "à partir du principe classique et très général de "compétition pour l'esprit des hommes", les politiciens et les fonctionnaires fédéraux en sont arrivés à mettre sur pied une doctrine compacte et précise, entièrement axée sur l'utilisation politique de la diffusion culturelle et sur l'ingérence maximale dans la vie des nations réceptrices"⁵.

Fortes de leur puissance économique, les industries culturelles américaines diffusent une image positive de "l'American Way of life" et cette image contribue à condamner à la marginalisation les produits culturels traditionnels et nationaux. Comparés aux produits américains ces derniers se révèlent non concurrentiels donc non rentables économiquement. Le pas est vite franchi vers une véritable marginalisation. De là, on reconnaît assez facilement la nécessité, voire l'urgence, de politiques nationales des communications et de la culture. En effet, sans une politique de communications et de la culture (deux secteurs intimement liés), s'appuyant sur des choix nationaux et sur une conception du développement pour et par ceux et celles qui sont les premiers concernés, comment s'assurer d'une place privilégiée pour les valeurs sociétales et les produits culturels issus de nos racines et de notre évolution. Le respect des consommateurs et des consommatrices tout comme le respect des artistes est ici en cause.

À moins de croire et de soutenir que les industries culturelles sont totalement dissociables du dynamisme et de la vitalité des communautés culturelles et de leurs principaux acteurs il est impossible d'appliquer aux industries dites culturelles la même analyse économique, financière et commerciale que celle que l'on applique à une industrie lourde par exemple.

Les produits culturels se distinguent à plusieurs points de vue l'un de l'autre et de l'ensemble des produits vendus sur le marché. Chacune des industries du domaine culturel nécessite à cause des caractéristiques du produit, de l'organisation de la production et des ressources requises pour la production et la diffusion une analyse particulière qui retiendra, souhaitons-le, l'attention des intéressés(es). Certains produits culturels trouvent des correspondances dans les définitions et l'organisation des marchés, par exemple, le livre, le film, le disque, la vidéo. Ils ne se différencient pas moins par le contenu et l'accès qu'ils offrent à l'expression des valeurs les plus fondamentales d'un peuple. D'autres produits se caractérisent davantage par l'importance de la création. C'est le cas par exemple des arts visuels et du théâtre. Dans un cas comme dans l'autre, les productions artistiques demeurent et demeureront vraisemblablement encore soumises à des conditions de production caractérisées par l'importance relativement élevée du facteur travail, par la valeur symbolique (et unique) du produit et par leur rôle important dans la constitution de l'imaginaire collectif.

Cette spécificité de la production artistique n'est pas sans lien avec les difficultés qu'éprouvent les artistes à se tailler une place enviable dans la société. Comme je le mentionnais plus haut, la notion de travailleur s'apparente encore mal à celle de l'artiste puisque notre société a principalement rattaché à cette appellation des caractéristiques légales et économiques limitant la portée réelle du terme. À moins de s'inscrire dans une activité de production donnant lieu à une évaluation assez précise du rendement, à une facilité d'interaction sur les marchés de type "capitaliste", à une rationalité comptable du fonctionnement, il est ambitieux actuellement de se définir comme un travailleur et d'obtenir de l'ensemble de la société qu'elle reconnaisse ce statut. Le document de travail préparé par le ministère des Affaires culturelles⁶ énonce de façon claire l'écart entre les perceptions rattachées aux termes de travailleur et d'artiste. Cette réalité que les milieux politiques et économiques acceptent à peine de considérer dans toute sa dimension risque d'entraîner pour les artistes des conséquences particulièrement graves si la tendance déjà présente de limiter le protectionnisme s'accroît et donne lieu à un accord de libre-échange affectant le secteur culturel.

II- Industries culturelles et libre-échange

Les discussions sur le libre-échange lancées à ce moment-ci par des stratégies commerciaux fédérales sont une occasion nouvelle de se questionner sur les véritables finalités de nos échanges commerciaux et de notre stratégie de développement. Quoique mon propos concerne prioritairement les artistes et les industries dites culturelles, il n'est pas sûr que plusieurs de mes réflexions ne sont pas applicables à une gamme plus vaste d'industries.

L'offensive canadienne de libéralisation des échanges avec les États-Unis s'appuie sur des considérations tout particulièrement éloignées du

développement culturel. Sur un tableau de "fin de crise" caractérisé par un haut taux de chômage et une balance commerciale positive avec les États-Unis, la demande canadienne vise à tirer profit de la faiblesse du dollar canadien favorisant les exportations. Elle vise aussi et peut-être surtout à faire certaines percées dans l'armure protectionniste américaine en pensant de façon prioritaire aux industries canadiennes qui ont traditionnellement été d'importantes exportatrices de même qu'aux quelques industries de pointe que nous possédons. **Mais comment réussir des percées intéressantes sans accepter de mettre sur la table des négociations l'ensemble des secteurs d'activité économique?** Les négociations ne peuvent alors s'ouvrir que sur l'ensemble des secteurs. Les stratèges commerciaux canadiens croient-ils que l'ensemble des marchés américains seront de fait grand ouverts aux entreprises canadiennes qui pourront s'y tailler une place de choix sur plusieurs marchés et ce, sans contrepartie. **Pour tenter de s'assurer une percée intéressante, jusqu'où les négociateurs canadiens seront-ils prêts à abandonner des barrières à l'entrée sur certains marchés moins bien positionnés sur le plan concurrentiel?** Ce n'est d'ailleurs pas sans raisons que des organismes publics canadiens et américains ont instauré des mesures protectionnistes. Les valeurs et/ou raisons qui ont présidé à des choix empreints de nationalisme culturel ainsi que les effets globaux de ces barrières multiples ont-ils été étudiés avec suffisamment de recul et de moyens pour permettre qu'on rebrousse chemin allègrement sans plus de retenue.

La récente décision de Radio-Canada de diminuer la production canadienne et de la remplacer par des émissions étrangères est une étape de plus vers une libéralisation unilatérale qui met en cause non seulement la qualité des produits culturels accessibles aux consommateurs et consommatrices mais le gagne-pain de nombreux artistes et autres travailleurs et travailleuses canadiens(nes). "On souligne qu'il en coûte 10 fois moins cher d'acheter une série américaine que de produire une série canadienne"⁷.

La diminution récente des restrictions du CRTC quant à la diffusion de musique et de chanson francophone dans les stations de radio québécoises et cela suite aux pressions des stations elles-même, à savoir d'industries dites culturelles et de communication, ouvre-t-elle la voie à une acceptation par les intervenants culturels du principe de libéralisation croissante des marchés?

Il n'y a pas de doute que l'annonce récente de la formation de la "Conférence des industries culturelles et de communication"⁸ constitue un pas significatif dans la voie d'une étude plus approfondie de cette question. Il y a toutefois lieu de se questionner sur la place que retiendra le statut de l'artiste dans les préoccupations du conseil d'administration et des chercheurs et chercheuses impliqués(es). **Dans le contexte de l'industrialisation croissante de la culture, les intérêts des artistes et ceux des diffuseurs de produits culturels passent-ils par les mêmes stratégies commerciales? Y a-t-**

il compatibilité entre les effets positifs anticipés de l'instauration du libre-échange dans le domaine des échanges culturels et le développement culturel du Canada et du Québec (industries culturelles, consommation culturelle, statut des artistes, etc.)?

Certaines industries culturelles et certains artistes exceptionnels pourraient bénéficier d'un accès grandissant au marché américain, cependant il ne fait pour moi aucun doute que l'ensemble des créateurs et des créatrices sont, de tous les intervenants culturels, ceux qui sont les plus susceptibles de souffrir d'une ouverture grandissante des marchés. Enfin il n'est pas inutile de mentionner que la diffusion culturelle au Canada est caractérisée par des problèmes de taille qui ont amené G. Peter Herndorff de la revue *Toronto Life* à répondre aux ministres canadiens Joe Clark et Benoît Bouchard, qui se disaient intéressés par l'ouverture du marché américain aux produits culturels américains. "Nous aussi..., mais avant tout, nous aimerions avoir accès à notre propre marché"⁹. L'enjeu en matière de commerce de produits culturels ne réside pas uniquement dans un accès potentiel grandissant à l'exportation de produits culturels mais concerne, et ce même en l'absence de libre-échange, en la survie d'industries culturelles canadiennes distinctes.

Ne sont-ce pas là les véritables questions au moment où les pouvoirs publics au Canada s'engagent dans une attitude de libéralisme économique accrue laissant aux "forces du marché" le soin d'assurer la satisfaction des besoins de chacun. Les négociations qui pourraient éventuellement entraîner la libéralisation des échanges relativement aux produits culturels s'inscrivent dans une démarche globale dans laquelle se sont engagés les pays dits industrialisés depuis de nombreuses années. Les accords du GATT¹⁰ ont progressé à un rythme lent à cause des considérations multiples dont chacun des pays signataires a choisi de tenir compte. Le protectionnisme de plusieurs pays, dont celui des États-Unis, a contribué à imposer un rythme lent à la libéralisation des échanges mondiaux. **Et la Canada lui-même n'a-t-il pas multiplié les barrières protectionnistes jugées essentielles à la survie d'entreprises naissantes ou sujettes à une concurrence extérieure menaçante?** Dans le domaine culturel les barrières, non tarifaires dans plusieurs cas, ont contribué à assurer un minimum de contrôle et de contenu canadien (québécois) à la production. Les exemples se retrouvent tout particulièrement dans les domaines de la radio et de la télévision, des journaux, des périodiques, de l'édition et de la recherche, etc.. Dans plusieurs domaines incluant celui de la culture, le Canada a utilisé des moyens divers pour soutenir les entreprises nationales: réglementations, dégrèvements fiscaux, subventions, etc.. Les États-Unis ont traditionnellement considéré ces supports comme une source de concurrence déloyale et n'hésiteront vraisemblablement pas à les mettre en cause lors des négociations, le moment venu. Ils voudront niveler les règles du jeu. Alors, la libéralisation des échanges constituerait-elle une entrave à la conduite d'une véritable stratégie de commercialisation des produits culturels incluant l'octroi de

subventions aux industries culturelles et tout particulièrement aux artistes et aux créateurs et créatrices?

Dans un éventuel accord entre le Canada et les États-Unis (ou le Québec et les États-Unis) les interventions des différents organismes publics, dont celles du ministère des Affaires culturelles et du Conseil des arts du Canada, apparaîtraient-elles comme des entraves au libre-échange? Le soutien public à la production est un type d'intervention public que les États-Unis ont traditionnellement vu d'un mauvais oeil et auquel ils sont susceptibles de s'opposer en regard de certaines industries, advenant la conclusion d'un accord de libre-échange.

Les difficultés que connaissent les industries culturelles et fortement ressenties par les artistes sont en grande partie liées à l'environnement économique, peu propice à les soutenir: crise économique générale, concurrence vive (interne et externe), faible valorisation des produits culturels, coûts élevés de production et de diffusion, etc.. Elles ressemblent aux difficultés vécues par d'autres industries et contribuent au constat général d'une économie peu florissante. De nombreux économistes s'accordent pour trouver la solution à l'ensemble de la situation dans le libre-échange.

Dans la recherche d'un plus grand bien-être, la vision "économiste" des choses ne doit toutefois pas masquer certaines des considérations les plus fondamentales pour la qualité de vie des personnes. Les dimensions sociales et culturelles, souvent difficilement monnayables, doivent aussi trouver leur place dans les discussions entourant à la négociation sur le libre-échange.

Conclusion

En terminant, je souhaite faire ressortir les principales raisons pour lesquelles le libre-échange ne m'apparaît pas être une voie privilégiée pour assurer le développement culturel au Canada, au Québec et dans les régions. Ces raisons ne relèvent pas principalement du concept de libre-échange lui-même mais de son application à un secteur d'activité particulier, celui de la culture.

1- Les principaux intervenants du secteur culturel, à savoir les artistes et les entreprises, possèdent des caractéristiques et des besoins différents. Ainsi, les mêmes interventions n'entraîneront pas nécessairement une amélioration des conditions de vie et de travail des artistes en même temps que l'accroissement de la rentabilité des entreprises.

2- Le développement culturel demeure un objectif flou que les gouvernements n'ont pas encore réussi à définir, s'attardant davantage à concevoir le développement en fonction de croissance des entreprises (volumes de production et d'équipements accrus). Il y a une absence de vision originale du développement prenant en considération d'abord et

surtout les conditions de vie et de travail des personnes de même que la qualité, la quantité et la diversité des produits et services accessibles aux consommateurs et consommatrices.

Il s'ensuit que la proposition de négocier une libéralisation des échanges à laquelle le secteur culturel ne semble pas pouvoir échapper, compte tenu du contexte politique global, m'apparaît être un danger particulièrement grand. En effet, les termes sur lesquels doivent s'articuler les réflexions lors de telles négociations sont principalement d'ordre économique. Cependant la calcul économique étant impuissant à rendre compte des dimensions profondes des arts et de la culture, le secteur culturel se retrouve dans une position particulièrement vulnérable. Cela est vrai pour les industries culturelles qui devront s'aligner obligatoirement sur le modèle de croissance de la grande entreprise sans tenir compte des conséquences et ce, pour survivre sur un marché de plus en plus concurrentiel. Cela est encore plus vrai pour les artistes qui seront dans une proportion croissante soumis au mode de fonctionnement imposé aux entreprises culturelles, voie privilégiée de diffusion de leurs oeuvres. Du point de vue de l'application du "calcul économique", les artistes se retrouvent doublement pénalisés.

Les discussions entourant le libre-échange ne viennent, en fait, que mettre encore davantage le focus sur un problème très présent dans notre système, celui de la nécessité de donner une consonnance "économique" pour ne pas dire "monétaire" à tous les dossiers. Hors de l'économie, point de salut. Sur ce terrain, l'essence des arts et de la culture c'est-à-dire le bien privilégié à l'imaginaire, au spirituel, à l'immatériel n'a pas encore le poids qui lui revient.

NOTES

1 De Line Ross et Roger De la Garde, extrait de Les rapports culturels entre le Québec et les États-Unis, IQRC, 1984.

2 Idem, p. 278.

3 Idem, p. 275.

4 Yves Eudes, La conquête des esprits, Maspéro, 1982, ch. 2, pp. 46 à 62.

5 Idem, p. 62.

6 "Problématique du statut de l'artiste", document de travail du service gouvernemental de la propriété intellectuelle et du statut de l'artiste, mai 1985.

7 "Le Devoir", 4 avril 1986, p. 2, Radio-Canada coupe dans les effectifs et dans la programmation canadienne.

8 "Le Devoir", 26 mars 1986, Les industries culturelles créent la CICC.

9 Jocelyn Coulon, "Libre-échange - une rencontre constructive entre ministres et représentants du milieu culturel", Le Devoir, 27 novembre 1985.

10 General Agreement on tariff and trade.

LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX D'APPLICATION DU TRAITÉ DU LIBRE-ÉCHANGE CANADA - ÉTATS-UNIS

Michel Sparer
Conseil de la langue française*

Introduction

Le libre-échange est une idée sympathique en soi. Lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas actuellement de créer en Amérique du Nord un marché, un espace économique sans obstacle de 20 000 000 km², de 290 000 000 habitants, cela peut faire rêver. L'élimination des barrières ne signifie cependant pas que tous les problèmes économiques seraient réglés pour autant. Cela ne signifie pas non plus que l'uniformisation des conditions de l'échange sera considérée par tous et en toutes circonstances comme une vertu devant primer tout autre choix économique, culturel ou social. Il faut s'attendre à cet égard à ce que les besoins nouveaux en ces trois domaines ainsi que les impératifs de la conjoncture amèneront les groupes et leurs élus à souhaiter çà et là des dérogations passagères ou permanentes de nature à promouvoir ou protéger tel ou tel intérêt d'ordre économique, social ou culturel. Dès lors que ces aménagements constitueraient directement ou indirectement une distorsion du marché ou un déséquilibre dans les conditions de l'échange, le partenaire lésé cherchera à y faire mettre un terme en vertu du traité qui aura été conclu. À cette fin, le libre-échange que propose de façon assez élaborée le rapport Macdonald comporte des mécanismes dont l'objet est d'empêcher ces distorsions ou d'arbitrer les litiges qu'elles pourraient faire naître. Certes, bien des choses se sont passées depuis la parution du dit rapport en 1985. Il faut toutefois constater que la situation qui y est décrite et analysée est bel et bien celle qui prévaut encore 2 ans plus tard. De plus, si toutes les propositions du rapport ne se retrouvent pas dans le traité à venir, elles donnent une idée particulièrement utile des options qui s'offrent aux négociateurs. La présente analyse de ces propositions ne doit donc être vue que comme prétexte à réfléchir sur la marge de manoeuvre qui restera au Québec... et au Canada une fois le traité signé et les institutions d'application mises en place. Voyons, selon chaque étape de réalisation du projet, les mécanismes proposés.

1- Avant le traité: l'union économique canadienne?

Le rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada¹ envisage comme nécessaire sinon

urgente la libéralisation des échanges avec les États-Unis. Elle y voit néanmoins un complément sinon un préalable: le Canada doit réaliser l'uniformisation des conditions de l'échange économique sur son propre territoire. Les commissaires se demandent par exemple si l'existence de plusieurs codes du travail, la non transférabilité des régimes de retraite et bien d'autres disparités du même genre ne sont pas autant d'obstacles à l'union économique canadienne et permettent au Canada de se présenter comme un marché uniforme, non fragmenté pour les biens et services². Les commissaires prétendent par ailleurs que les barrières non tarifaires, péché par excellence contre l'union économique ou le libre-échange, sont le fait des provinces plutôt que du gouvernement fédéral³. Cela les conduit à penser qu'

"un accord de ce genre pourrait également renforcer les pouvoirs du gouvernement fédéral par rapport à ceux des provinces"⁴. "Il est concevable qu'à long terme, un accord de libre-échange réduise les pouvoirs des provinces par rapport à ceux du gouvernement fédéral et par rapport au marché."⁵

D'une manière générale, la Commission royale estime que pour se présenter plus convenablement à la négociation avec les États-Unis, le Canada devra, en plus d'avoir réalisé son union économique, la garantir par un "Code de bonne conduite" qui lierait les divers gouvernements canadiens. Il faut comprendre cette contrainte dans son contexte: les commissaires annoncent qu'un traité de libre-échange devra comporter des dispositions visant à

"garantir l'accord par des lois nationales et prévoir la participation des provinces et des États."⁶

C'est dans cet esprit que le rapport conçoit la nécessité de lier les pays signataires ainsi que les provinces et les États. D'où l'importance d'instaurer au Canada même un "Code de bonne conduite"⁷ qui, en maintenant la discipline de l'union économique canadienne, garantit à nos partenaires américains la stabilité des conditions de l'échange au sein même du marché canadien. Voyons d'un peu plus près ce "Code de bonne conduite".

Après une analyse des limitations au commerce interprovincial et à la mobilité des facteurs dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle est hésitante, floue, sinon imprécise⁸, la commission change de ton et propose à ce problème - insuffisamment établi - un remède particulièrement radical. Après avoir constaté que "l'Union économique fonctionne de façon efficace"⁹, les commissaires voudraient d'une part, qu'on se donne une "protection constitutionnelle contre les barrières tarifaires qui engloberait biens et services"¹⁰ et d'autre part, un code de bonne conduite¹¹. En vertu de ce code, les commissaires prévoient notamment qu'

"il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il n'enfreint pas le code."¹²

Notons qu'il s'agit en aucun cas de justifier une dérogation mais de prouver qu'on est fidèle au Code.

Par qui serait créé ce code canadien?

"La Conférence des premiers ministres devra créer un Conseil des ministres du développement économique chargé d'élaborer le Code..."¹³

Le Conseil ainsi créé s'érigerait en instance quasi-judiciaire lorsqu'il demande aux provinces:

"... de lui soumettre la liste des barrières imposées par d'autres gouvernements... Après quoi, chaque gouvernement devra justifier chacune de ses politiques identifiées au premier stade."¹⁴

Ce mécanisme de délation cristallise donc la dimension conflictuelle du problème et prépare à l'arbitrage du Conseil des ministres du développement économique visé plus haut, lequel est une entité d'envergure fédérale.

Ce Conseil met sur pied une commission fédérale provinciale.

"Une commission fédérale-provinciale... analysera les barrières... et fera les recommandations..."¹⁵

"Elle transmet son rapport au Conseil pour qu'il prenne des mesures afin de corriger la situation."¹⁶

Le Conseil est donc clairement décisionnel et le Code prend dès lors une importance que consacrent les commissaires dans leur conclusion:

"Si un tel Code avait un jour force de loi la commission (fédérale-provinciale) deviendrait alors un organisme de réglementation qui régirait alors des gouvernements."¹⁷

Notons qu'à l'instar de la commission des communautés européennes,

"cette commission fédérale-provinciale sur l'union économique pourrait être composée d'experts indépendants nommés par le Conseil des ministres (du développement économique)."¹⁸

Ce bref survol des mécanismes envisagés pour faire du Canada un partenaire "homogène" et stable nous permet d'avoir un avant-goût de la dynamique intégrative que ce genre d'institutions comporte inéluctablement non seulement au plan de l'économie mais aussi et surtout au plan des compétences politiques des provinces et des États.

II- Le libre-échange

Voyons à présent comment se présenterait le traitement du contentieux d'application du traité de libre-échange lui-même. Les commissaires proposent de formaliser la libéralisation des échanges avec les États-Unis en un traité. Cet instrument aurait clairement priorité sur les lois fédérales, provinciales ou des États.¹⁹ Qu'arriverait-il en cas d'infraction ou de litige? A qui s'adresserait-on?

A- Les mécanismes

Indiquons d'emblée que, la commission Macdonald écarte la possibilité du recours judiciaire direct au tribunaux administratifs nationaux et ce, malgré que le rapport Macdonald ait prévu que le traité serait garanti par des lois nationales. Le mécanisme envisagé tient en deux phases: la phase politique et la phase contentieuse.

Après avoir prévu qu'une conciliation serait tentée par un Conseil "composé d'experts non gouvernementaux"²⁰, les commissaires suggèrent un traitement politique et un traitement contentieux.

a) La phase politique:

En cas d'échec de la conciliation, le problème serait soumis à un Comité ministériel Canado-américain lequel serait l'entité compétente pour les décisions relatives à l'interprétation et à l'application du traité. Ce comité serait composé par exemple pour le Canada, des ministres des Affaires extérieures, des Finances, du Commerce international et de l'expansion régionale et industrielle. Pour les USA, il s'agirait du responsable du Commerce, des secrétaires au Commerce et au Trésor et du secrétaire d'État.²¹

À ce stade, il est clair que ce comité ministériel aurait besoin d'un soutien technique. Les commissaires envisagent donc une structure inter-gouvernementale vouée au soutien technique du comité ministériel, structure qui ferait les recherches et aiderait à régler les litiges d'application ou d'interprétation du traité.²²

Il semble, malgré le peu de transparence du rapport à cet égard, que cette entité de soutien soit bien celle qu'on baptise CCCA (Commission

conjointe Canado-Américaine) quelques pages plus loin.²³ En fait, cette commission (CCCA), se substituerait aux tribunaux administratifs nationaux pour traiter du commerce déloyal, des clauses de sauvegarde et du respect des "Codes de conduite nationaux fort détaillés".²⁴ Il faut alors croire que le rôle de cette commission serait d'instruire les cas litigieux et même de rendre des décisions. On voit cette commission dans le rôle des tribunaux administratifs nationaux²⁵ et on prévoit à deux endroits (Vol. I, pp. 351 et 423) que ses décisions seraient susceptibles d'appel devant le comité ministériel.²⁶ Aussi, lorsque les commissaires estiment que pour l'exécution du traité

"... rien ne semble justifier la mise sur pied d'un organisme supranational perfectionné et indépendant des gouvernements..."
(Vol. I, p. 350)

force est de constater que la CCCA a une configuration plutôt imposante et que, malgré son lien obligé avec le comité ministériel, son rôle peut se révéler si important dans la pratique que se poseront alors les problèmes de son poids, de "sa" politique et de la nécessité, à plus ou moins long terme de disposer d'un personnel de statut non national. Lorsqu'on fait la somme des fonctions et pouvoirs que les commissaires donneraient à cette commission, on doit constater qu'elle est plus importante que ce que les énoncés qui la concernent çà et là pourraient laisser croire. Ainsi, constituée, une telle entité n'engendrerait-elle pas une dynamique d'intégration institutionnelle ou juridique que portent toujours en germe les projets de libre-échange, d'union douanière ou de marché commun?

b) L'arbitrage:

"Il semble souhaitable de créer un tribunal d'arbitrage permanent pour résoudre les litiges survenant dans l'interprétation de l'accord proposé. Le recours à l'arbitrage obligatoire comme solution de dernière instance... renforcerait la stabilité et le caractère prévisible du libre-échange nord-américain."²⁷

Évidemment bipartite, ce tribunal d'arbitrage comprendrait un membre neutre pour éviter l'impasse du partage égal des voix.²⁸

Les commissaires proposent un banc de cinq membres: deux Canadiens, deux Américains et un membre neutre, les décisions se prenant à la majorité simple.

La Commission Macdonald prévoit que les recours à ce tribunal d'arbitrage seraient rares. Elle estime que, la plupart du temps, les litiges se

dénoueraient à la première phase, celle de la conciliation et de la négociation administratives, pour éviter l'arbitrage obligatoire.²⁹

B- Effets juridiques et institutionnels

Le précédent de l'Europe communautaire (CEE)

Il est surprenant de voir le rapport énoncer avec assurance qu'

"il faut instaurer une zone de libre-échange plutôt qu'une union douanière ou un marché commun."³⁰

et, par la suite, présenter un dispositif qui fait étrangement penser à la structure de la CEE dont on sait qu'elle visait dès sa création en 1957 un degré d'intégration beaucoup plus avancé soit un marché commun. En effet, dans leurs recommandations, les commissaires résument ainsi la structure proposée:

- un comité de personnalités nationales, de niveau ministériel, chargé de la mise en application des obligations du traité;

- un organisme de soutien, constitué de fonctionnaires, appelé "Commission conjointe Canado-Américaine" (CCCA), pour contrôler les barrières non tarifaires, mais sous réserve d'une révision en appel par le comité ministériel;

- une tribune permanente d'arbitrage habilitée à imposer ses décisions en dernière instance, pour résoudre les conflits issus d'interprétations divergentes de l'entente.³¹

Une centaine de pages plus haut³² les commissaires donnaient une explication à leur réticence envers une intégration plus poussée des structures et marchés. Leur argument est, en substance, le suivant: les attitudes canadiennes et américaines en matière de commerce international ont toujours connu des divergences qui avaient pour tenants ou aboutissants des différences importantes de politiques extérieures.

Qu'il nous soit permis de nous demander si, le respect intégral d'un traité de libre-échange ne va pas, dans la pratique déboucher sur la nécessité d'une union douanière quelconque? Par exemple, la suppression des barrières entre les USA et le Canada ne va-t-elle pas signifier pour les pays tiers qu'ils pourront aborder l'un des deux marchés en franchissant le seuil tarifaire extérieur qui leur convient le mieux, c'est-à-dire le plus bas? Avec toutes les combinaisons de stratégie commerciale que cela permet aux uns et aux autres... Que se passera-t-il par exemple si le Canada aborde le marché des États-Unis avec des produits finis fabriqués à même des matières premières ou des produits semi-finis achetés ailleurs qu'au Canada ou aux USA et à un

prix très inférieur? Que se passera-t-il si, constatant que les USA leur consentent un tarif douanier très inférieur à celui qu'impose le Canada, des pays tiers font transiter leurs marchandises par les USA pour les acheminer jusqu'au marché canadien via le libre-échange? Malgré les règles d'origine qu'on pourrait appliquer, ne faut-il pas prévoir que l'ampleur du commerce avec les pays tiers poussera les deux partenaires à se donner un tarif extérieur commun ou même des politiques protectrices communes vis-à-vis des pays tiers? Autrement dit, une union douanière? Force est de constater que les tendances intégratrices sont enchassées dans l'économie mondiale et que le libre-échange n'est à cet égard qu'une étape de cette intégration.

Aussi, l'exemple de ce qu'ont connu les pays de la CEE depuis 1957 peut-il donner un avant-goût de l'impact de l'application contentieuse d'un traité économique sur l'évolution des compétences politiques des pays membres.

On a pu constater par exemple que la Cour de justice des communautés européennes (Luxembourg) a rendu des décisions auxquelles ne s'attendaient manifestement pas les États membres.

L'affaire Defrenne/Sabena

Dans l'affaire Defrenne/Sabena³³, il s'agissait d'une hôtesse de la compagnie aérienne Sabena qui réclamait un redressement de son traitement, de son indemnité de fin de carrière et de sa pension, du fait que, pour une tâche identique, les stewarts recevaient un traitement plus élevé que les hôtesse. Le recours a été rejeté par un tribunal belge en raison de l'absence d'une législation nationale à cet égard et ce malgré l'article 119 du traité qui dans son premier alinéa prévoit que

"Chaque État membre assure... l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail."³⁴

Plus de 15 ans après le traité CEE, la Belgique n'ayant toujours pas inscrit dans son droit national une disposition permettant la mise en oeuvre de l'article 119 sur son territoire, quelle était donc la portée concrète de ce principe pour les citoyens et citoyennes belges?

Constatant l'inertie des États membres à cet égard, la Cour de justice de Luxembourg a décidé - pour résumer - qu'on pouvait s'adresser directement aux tribunaux nationaux pour faire valoir ses droits à l'égalité de traitement. Autrement dit, la Cour décide qu'une disposition du traité peut avoir un effet direct dans un pays membre, sans attendre que cet État membre ait édicté une loi ou un décret pour mettre en vigueur cette disposition dans son droit national. On voit donc ainsi la Cour se substituer pratiquement aux États défaillants pour procurer à leur citoyens les droits que le traité énonce.

On le voit, c'est au nom de l'esprit du traité que la Cour s'est rendue aussi loin.

L'affaire Prodest/Caisse primaire d'assurance-maladie de Paris

Passant de l'esprit du traité à sa lettre, la Cour a récemment estimé qu'un citoyen belge travaillant au Nigéria comme employé d'une entreprise française de main-d'oeuvre qui ne faisait que prêter ses services à une entreprise du Nigéria était couvert par le régime français de sécurité sociale, comme s'il travaillait en France. Ainsi, au nom des dispositions communautaires garantissant la libre circulation des travailleurs européens, un travailleur belge travaillant au Nigéria peut profiter du système social français du seul fait que la société de main-d'oeuvre qui l'a recruté et employé, a son siège en France.³⁵

Se fondant tantôt sur l'esprit, tantôt sur l'interprétation littérale du traité, la Cour de Luxembourg révèle une tendance systématique à la réalisation ou à la promotion des dispositions du traité.

L'affaire KLOPP

Au nom du principe de la libre-circulation des travailleurs de la CEE garantie par le traité, la Cour anéantissait indirectement, en 1983, une règle relative à l'exercice de la profession d'avocat en France³⁶ et qui impose aux praticiens du droit de n'avoir qu'un seul établissement³⁷. Elle a décidé en effet qu'un avocat de Düsseldorf (R.F.A.) pouvait ouvrir un bureau à Paris tout en gardant ouvert son bureau allemand et ce, malgré la règle évoquée plus haut³⁸. Quelques temps plus tard, un avocat du Sud de la France invoquait cette décision pour ouvrir lui aussi un second bureau à Paris. La priorité économique avait donc pour conséquence de modifier l'organisation interne de la profession d'avocat en France par l'effet de la liberté de circulation transfrontalière.

À un niveau différent, la Commission des communautés européennes à Bruxelles exerce une influence dans le même sens. Recevant des plaintes, elle peut envoyer aux gouvernements des États membres des mises en demeure de redresser, sur leurs territoires, les situations contraires au droit communautaire. Aussi, pour prendre deux exemples du côté de la langue, la Commission a délivré en 1985 deux mises en demeure qui, avec un peu d'imagination, pourraient laisser songeurs plus d'un Québécois, plus d'un Canadien.

L'affaire ISMUNIT

La Commission des communautés européennes a été saisie d'une plainte par le laboratoire italien ISMUNIT fabricant de réactifs de laboratoire, plainte selon laquelle il avait reçu de son client, le Laboratoire national de la Santé (France), une lettre exigeant que les mentions techniques et l'étiquetage concernant ces réactifs fussent rédigés en français. Le laboratoire italien a fait valoir auprès de la Commission des communautés européennes que, même en Italie, son étiquetage est unilingue anglais. La Commission a statué en faveur du plaignant italien en décidant que les utilisateurs français de ces produits étaient, de par leur formation, censés connaître l'anglais et que l'exigence du laboratoire français était donc excessive et gênait le commerce.³⁹

L'affaire France Quick

La société française France Quick a été condamnée par un tribunal, en vertu de la loi du 31 décembre 1975, pour avoir employé, dans les menus de ses restaurants, des expressions telles "Big-cheese", "Fishburger", "Coffee-drink", "Milk-shakes"⁴⁰, etc... La Commission des communautés européennes, remarquant que la description du produit était, elle, de nature à renseigner le lecteur du menu sur la nature exacte des mets, est intervenue pour faire valoir que le jugement du tribunal était excessif et était

"susceptible de constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative dans la mesure où l'obligation de l'emploi du français constitue un coût économique supplémentaire pour les opérations d'importation."⁴¹

Ces cas, qu'ils concernent ou non la langue, indiquent ce que peuvent devenir les compétences provinciales ou nationales des États membres, notamment leurs compétences en matière d'emploi des langues, lorsqu'intervient un ensemble de règles prééminentes orientées vers d'autres objectifs.

Ils montrent également que la portée de ce type de traité peut dépasser ce qu'énonce le texte et menacer ainsi l'intégrité des compétences politiques nationales. Il convient en effet de bien cerner non seulement les obligations formelles constatées au texte du traité mais également connaître la nature de la dynamique qu'engendre la distribution des rôles qu'il prévoit. Les cas cités plus haut indiquent que des entités spécialement créées pour l'appliquer sont amenées à le faire de telle façon qu'elles en étendent systématiquement la portée initiale.

Conclusion

Quelques questions pour conclure

1) Langue et économie

La composante économique étant contiguë ou intégrée à la plupart des activités, les normes économiques issues du traité ne vont-elles pas imposer leur priorité à l'encontre des normes linguistiques dans les nombreux domaines où ces deux aspects sont présents et éventuellement en concurrence?

Par exemple, le fait que les industries culturelles de langue française aient, par définition, une composante économique justifierait-il qu'on ne puisse les mettre à l'abri des priorités du libre-échange économique?

Peut-on penser que les normes affectant, de près ou de loin, la présentation des produits échangés seraient à l'abri d'une revendication des États-Unis selon laquelle les contraintes linguistiques touchant l'étiquetage constituent une barrière non tarifaire? La question vaut tant pour la législation canadienne que pour la législation québécoise.

2) Le traité et les compétences politiques du Québec

- Les contraintes auxquelles va s'astreindre le Canada en vertu du traité projeté entraînent-elles une modification de l'étendue ou de la jouissance des compétences politiques souveraines des différents paliers de gouvernement, notamment en matière d'emploi des langues?

- Le Québec peut-il alors

a) influencer sur le contenu des accords susceptibles d'affecter sa capacité d'édicter des normes législatives en matière linguistiques?

b) prolonger dans la négociation ses pouvoirs provinciaux en cette matière?

c) intervenir lui-même devant l'instance chargée de l'arbitrage du contentieux d'application du traité lorsque ce contentieux concerne directement ou indirectement les intérêts linguistiques du Québec?

d) se soustraire aux conséquences d'une décision de la "Commission conjointe canado-américaine" envisagée? N'y a-t-il pas lieu de croire que la jurisprudence d'une entité internationale d'arbitrage sera abondante, contraignante ou intégrative sur le plan du droit et des institutions?

- Comment la dynamique des négociations Canada-États-Unis permettrait-elle au gouvernement du Canada de préserver les intérêts

linguistiques du Québec sans enlever à la notion de marché canadien le caractère lisse que veulent lui donner l'accord d'union économique canadienne et le traité de libre-échange? Restera-t-il des dispositions linguistiques canadiennes hors de portée des négociateurs avant le traité ou encore hors de portée des entités de gestion du traité, lors de l'application ou de l'interprétation de celui-ci?

- Le fait de s'en remettre au pouvoir central puis à la jurisprudence des instances de gestion ordinaire ou contentieuse du traité pour la sauvegarde des intérêts culturels et linguistiques du Québec ne va-t-il pas faire perdre à celui-ci sa situation naturelle de centre de l'initiative en matière d'aménagement linguistique pour son propre territoire?

3) Une clause de sauvegarde

Une sauvegarde expresse des intérêts culturels et linguistiques du Québec au sein de l'accord bilatéral ne risque-t-elle pas d'être vue comme un précédent susceptible de susciter des demandes de sauvegarde au Canada et aux États-Unis parmi d'autres groupes culturels et parmi des groupes socio-économiques particuliers, notamment pour les hispanophones, beaucoup plus nombreux que les francophones dans l'éventuelle zone de libre-échange?

4) Adhésion, ratification, retrait

Dans le cas où le Québec, à un stade ou à un autre, estimerait qu'il n'est plus en mesure de faire prévaloir la sauvegarde de ses intérêts culturels et linguistiques, peut-on imaginer une faculté de retrait? Ce retrait, à quelque degré, ne serait-il pas d'autant plus difficile, voire inacceptable, que l'intégration des marchés serait plus avancée? Faisant valoir sa volonté de faire modifier le traité ou de s'en retirer, le Québec ne se heurterait-il pas simplement au fait qu'il n'est pas formellement partie au traité et ne peut donc ni s'en retirer, ni proposer sa modification?⁴²

Il reste à se demander...

Quelle influence un État provincial peut-il espérer avoir sur la personne qui a le mandat extrêmement lourd et complexe de négocier pour le Canada?

Le projet de libre-échange n'ayant fait l'objet d'aucune consultation populaire⁴³, ne faut-il pas s'attendre à ce que ce même négociateur demande un jour au premier ministre du Canada de renforcer la position du Canada à la table de négociation... en tenant un scrutin général où il serait question de libre-échange?

Nous voilà rendu aux spéculations: laissons cela aux responsables politiques...

NOTES

* Le Conseil de la langue française a remis à la ministre chargée de l'application de la langue française un avis sur "le libre-échange Canada-Etats-Unis et la langue française au Québec" (novembre 1986) ainsi qu'un rapport "Libre-échange et droit linguistique" Michel Sparer, Conseil de la langue française, novembre, 1986, 59 pages.

1- Canada, Commission royale sur l'union économique et la perspective de développement du Canada, Rapport, 1985, 2115 p.. Approvisionnement et Services Canada.

2- Op. cit., vol. III, p. 149.

3- Op. cit., vol. I, p. 400.

4- Op. cit., vol. I, p. 400.

5- Op. cit., vol. I, p. 401.

6- Op. cit., vol. I, p. 412.

7- Op. cit., vol. II, p. 532.

8- Op. cit., vol. III, pp. 148-149, "Il semble que les coûts directs des restrictions interprovinciales au commerce soient minimes.", "Les coûts pourraient devenir plus substantiels". "Les pertes... pourraient devenir import antes". "Certains observateurs pourraient soupçonner". "... personne n'a mesuré..." "Nous ne sommes pas en mesure de savoir..." "Cela pourrait être beaucoup plus important..." "Il semble..." "Nous ne savons pas combien d'entreprises..." "Les recherches... ne nous révèlent pas..." "Les commissaires espèrent..." "Il faudrait se livrer à d'autres analyses..." "Il est possible..." "... et ce, en prenant pour hypothèse..."

9- Op. cit., vol. III, p. 150.

10- Op. cit., vol. III, p. 151.

11- Op. cit., vol. III, pp. 153 et 532.

12- Op. cit., vol. III, p. 533.

13- Op. cit., vol. III, p. 533.

14- Op. cit., vol. III, p. 533.

15- Op. cit., vol. III, p. 533.

16- Op. cit., vol. III, p. 534

17- Op. cit., vol. III, pp. 534 et 155. Par ailleurs, le parallèle est aisé à faire avec les structures actuelles de la C.E.E. et au sein de laquelle la commission joue un rôle concret fondamental.

18- Op. cit., vol. III, p. 155.

19- Op. cit., vol. I, p. 349.

20- Op. cit., vol. I, p. 351.

21- Op. cit., vol. I, p. 349.

22- Op. cit., vol. I, p. 350.

23- Op. cit., vol. I, p. 421.

24- Op. cit., vol. I, pp. 421 et 422.

25- C.f. note 24.

26- Nous tenons pour probable que ce que le rapport Macdonald décrit et désigne comme Conseil consultatif aux pages 351 et suivantes est bien ce qu'il baptise CCCA dans ses conclusions notamment aux pages 421, 422 et 423.

- 27- Op. cit., vol. I, p. 351.
- 28- Op. cit., vol. I, p. 352.
- 29- Op. cit., vol. I, p. 352.
- 30- Op. cit., vol. I, p. 411.
- 31- Op. cit., vol. I, p. 423.
- 32- Op. cit., vol. I, p. 334.
- 33- Cour de justice des communautés européennes, affaire 43-75, décision du 8 avril 1976.
- 34- Traité-CEE, art. 119.
- 35- Cour de justice des communautés européennes, S.A. Prodest c.-Caisse primaire d'assurance-maladie de Paris, 12 juillet 1984, *European Law Review*, 1984, p. 435.
- 36- Décret 72/468, art. 83, J.O.R.F., 11.V.1972 (France).
- 37- Article premier du règlement de l'Ordre des avocats du Barreau de Paris.
- 38- Cour de justice des Communautés européennes, L'Ordre des avocats du Barreau de Paris c. Klopp, 12 juillet 1984, affaire 107/83. Voir l'analyse dans *European Law Review*, 1984, pp. 439-441.
- 39- Commission des communautés européennes, SG (85) D/11505 du 6. IX. 1985.
- 40- Le laboratoire français a depuis indiqué qu'il acceptait l'étiquetage anglais. Tribunal de grande instance de PANTIN (France), 14 février 1984.
- 41- Commission des Communautés européennes, SG (85) 8781 du 8.VII.1985 et SG (85) 9123 du 17.VII.1985. La Cour d'appel de Paris avait infirmé le jugement de première instance le 14 décembre 1984 en se fondant, quant à elle, sur le fait que "dans le dépliant remis à chaque consommateur, chacun de ces mots désigne un plat ou une boisson représenté par un dessin et sous lequel figure, outre le prix du produit, la composition très précise dudit produit (...) qu'il est, dès lors, évident que, si chacun des produits offerts aux clients est désigné par des noms plus ou moins fantaisistes à consonance étrangère, il n'en demeure pas moins que le consommateur est parfaitement et complètement informé de la nature dudit produit par un commentaire entièrement rédigé en langue française". La décision de la Cour d'appel a elle-même été cassée (Cour de cassation, novembre 1986). La cause a donc été renvoyée devant un autre tribunal pour jugement au fond. Toutefois, la Cour de cassation est un tribunal national et ses décisions ne peuvent en principe exempter le pays concerné de ses obligations résultant du Traité de Rome. Cette décision n'a donc pas pour effet d'écarter l'objection de la Commission des Communautés européennes formulée dans une lettre de mise en demeure adressée au gouvernement français en juillet 1985. La société a néanmoins été condamnée pour les mêmes motifs en 1984 par le tribunal de grande instance de Rouen, sur une action du ministère public agissant sur procès-verbal de la Direction de la répression des fraudes. Il n'y a pas eu appel de cette autre condamnation qui devient donc définitive.
- 42- Malgré les déclarations politiques canadiennes et québécoises citées plus haut, rien ne permet encore de dire avec précision si les méthodes d'"adhésion" ou de ratification - s'il en est - des provinces permettront de considérer ces dernières comme formellement parties au traité.
- 43- Gérard Docquier, membre de la Commission Macdonald; propos tenus le 13 mai 1986 au 54e Congrès de l'ACFAS, Montréal, Colloque sur le libre-échange.

VII

QUESTIONS D'AGRICULTURE

LE LIBRE-ÉCHANGE ET L'AGRICULTURE

François Côté
Union des producteurs agricoles

Définition de libre-échange

La notion de libre-échange entre 2 ou plusieurs pays est définie à l'article XXIV du GATT, qui stipule que des pays peuvent signer entre eux des ententes où: "Les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela est nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XV et XX) sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange".

En d'autres mots, un libre-échange serait l'abolition de la plus grande partie des barrières tarifaires et non tarifaires qui restreignent le commerce. Un pourcentage de 80% est généralement considéré comme constituant l'essentiel.

Or, 80% des exportations canadiennes vers les États-Unis et 65% des exportations américaines vers le Canada circuleront, en 1987, sans être frappées d'aucune douane.

Il subsiste encore un certain nombre de tarifs douaniers qui restreignent le commerce de certains produits. Mais il est clair que la plus

grande partie de la négociation de libre-échange avec les États-Unis portera sur les barrières non tarifaires.

Qu'est-ce qui constitue une barrière non tarifaire?

Là, les choses se compliquent. C'est un domaine où il y a un peu de blanc, un peu de noir, mais surtout beaucoup de gris. La question de barrière non tarifaire est un concept extrêmement difficile à cerner avec précision.

Il est absolument certain que des quotas d'importation constituent des barrières non tarifaires. Mais il y a beaucoup plus. Un très grand nombre de programmes, de politiques gouvernementales de même qu'un grand nombre de politiques fiscales ont des effets directs ou indirects sur la position concurrentielle des entreprises d'un pays relativement à celle des autres pays et seront considérées comme des entraves à un commerce juste et équitable, et seront par conséquent considérées comme des barrières non tarifaires. En poussant à l'extrême, on pourrait facilement démontrer qu'un libre-échange parfait ne peut exister que si les gouvernements des pays impliqués ont exactement les mêmes politiques économiques et les mêmes politiques fiscales affectant les entreprises.

Voici une liste de type de politiques qui affectent les échanges commerciaux et dont certaines devraient être étudiées et possiblement contestées dans le contexte d'une négociation de libre-échange avec les États-Unis:

- restrictions volontaires des exportations;
- contingentement général et interdictions d'importer;
- contrôle des exportations et interdictions d'exporter;
- approvisionnement gouvernemental;
- monopoles des sociétés des alcools des provinces;
- régime de la valeur en douane;
- exigences de performance et de contenu national;
- subventions courantes;
- aide financière;
- aide à la recherche et au développement;
- aide au transport;
- aide à l'exportation;
- subventions indirectes accordées aux producteurs grâce aux règlements du gouvernement;
- appui financier;
- programmes de remise de droits de douane;
- programme bilatéral d'aide liée;
- mesures d'hygiène.

À l'intérieur de chacun de ces types de politiques, on pourrait énumérer un bon nombre de programmes gouvernementaux en force

actuellement au Canada et dont on peut démontrer qu'ils peuvent constituer des barrières non tarifaires en ce sens qu'ils affectent la position concurrentielle des entreprises.

C'est dans ce cadre que se déroule la négociation entre les États-Unis et le Canada. On envisagera d'éliminer certains programmes, à limiter et en encadrer d'autres, et finalement, en harmoniser certains. L'harmonisation, dans le cas qui nous concerne, veut évidemment dire que le Canada adaptera ses politiques aux politiques américaines.

En ce qui concerne l'harmonisation et la limitation de politiques, le concept clé sera celui du "champ égal" ("level field"): les interventions des gouvernements, tant au niveau des dépenses que de la fiscalité, pourront être différentes, mais devront tendre à être quantitativement équivalentes d'un côté et de l'autre de la frontière pour ne pas donner un avantage indu aux entreprises d'un pays par rapport à celles situées dans l'autre.

Il y aura des discussions secteur par secteur, et aussi des discussions touchant des politiques globales (assurance-chômage, développement régional, etc.). Ces discussions vont durer 2 ans, et on verra progressivement prendre forme l'ampleur et la nature des changements impliqués, et on tentera aussi de mesurer les bénéfices qui peuvent en résulter pour le Canada et ses différentes composantes régionales et sectorielles.

Pourquoi un libre-échange?

On commence à connaître assez bien les arguments en faveur du libre-échange. Ils sont assez simples et ils sont essentiellement de trois ordres.

On veut en premier lieu sécuriser le commerce déjà extrêmement important du Canada avec les États-Unis: le Canada exporte maintenant plus de 30% de sa production, et 76% de ces exportations sont destinées aux États-Unis. Il y a une volonté au Canada de mettre ce commerce à l'abri des menaces protectionnistes présentes et futures aux U.S.A. par une entente commerciale particulière entre le Canada et les U.S.A..

On veut aussi accroître encore davantage ce commerce, par un accès encore plus ouvert au marché américain, qui entraînera au Canada une spécialisation accrue des entreprises, la création d'économies d'échelle et, avec elles, la possibilité d'être à la pointe du progrès mondial dans un certain nombre de secteurs de production.

On pourrait ajouter qu'il y a une troisième motivation en faveur du libre-échange, qui est omniprésente mais jamais formulée explicitement, et c'est une volonté de diminuer l'interventionnisme de l'Etat au Canada.

Le libre-échange avec les États-Unis constitue un moyen indirect de favoriser un tel objectif, dans la mesure où il est clair que le Canada devra tendre à harmoniser au moins partiellement ses politiques avec les politiques américaines, qui sont moins interventionnistes que les politiques canadiennes.

L'impact sur l'agro-alimentaire

Paradoxalement, alors que la grande majorité des exemples qui sont cités pour illustrer la menace protectionniste proviennent du domaine agro-alimentaire (framboise, porc, poissons, boeuf, pommes de terre), il est clair qu'il n'y a aucune raison théorique valable et qu'il n'y a aucun intérêt pratique de tendre vers un libre-échange généralisé dans le secteur des produits agricoles et, par extension dans le domaine des produits alimentaires qui constituent des produits agricoles transformés.

Beaucoup de groupes d'agriculteurs avaient d'ailleurs demandé que les produits agricoles soient purement et simplement exclus de la négociation.

Le Canada et les États-Unis ayant décidé qu'au départ, tout devait être sur la table, l'agriculture fera partie de la négociation. On peut quand même espérer et même prévoir que le domaine agricole sera un domaine où les négociations n'iront pas très loin. Pourquoi?

Premièrement parce qu'il n'existe pas, au niveau mondial, une volonté politique générale des pays de libéraliser le commerce des produits agricoles et de la soumettre aux seules forces du marché.

Au niveau des produits manufacturiers et même de plusieurs matières premières, une telle volonté a existé et existe encore. La création du GATT et ses réalisations à savoir une réduction des tarifs douaniers et l'intensification du commerce international en témoignent.

Dans le domaine industriel, les pays ont été prêts dans le passé et le seront probablement dans l'avenir à se spécialiser de plus en plus à l'échelle mondiale, parce qu'une telle spécialisation, malgré les risques et les contraintes qu'elle comporte, permet à chacun de produire plus efficacement pour un marché plus grand. En agriculture, ce raisonnement ne s'est pas appliqué et il n'y a pas de raison de penser qu'il s'appliquera dans l'avenir.

La raison en est que tous les groupes nationaux ont tendance à considérer l'autosuffisance alimentaire comme un attribut de la souveraineté politique nationale, et comme un facteur essentiel d'équilibre et de sécurité collective.

Aucun pays n'est prêt à dépendre d'un autre pays pour son alimentation. Tant qu'il subsistera des intérêts nationaux, il existera des politiques d'autosuffisance alimentaire.

Pour cette raison, les marchés internationaux de produits agricoles fonctionneront sur des bases très particulières.

Des pays qui ont été des grands importateurs de produits agricoles, notamment la Chine, l'Inde, la Communauté économique européenne, ont poursuivi des politiques protectionnistes visant l'autosuffisance alimentaire, au point de devenir exportateurs: l'Europe importe depuis quelques années de volumineux excédents agricoles au point de devancer le Canada comme exportateur de céréales en 1985. La production agricole en Chine a crû de 40% au cours des 5 dernières années. Les Chinois ont même vendu un peu de maïs l'an dernier, et menacent d'enlever au Canada certains de ses plus gros clients qui sont le Japon et certains autres pays asiatiques.

Et qu'advient-il si les Russes, les plus importants acheteurs de blé canadien, parviennent à imiter les Chinois et à accroître l'efficacité de leur agriculture?

Pour qu'il y ait un commerce international libre et équitable des produits agricoles, il faut qu'il y ait des vendeurs et des acheteurs. Or, au niveau des produits agricoles, il y a beaucoup de vendeurs, mais de moins en moins d'acheteurs.

Les grands pays traditionnellement exportateurs, avec en tête le Canada et les États-Unis, sont amenés à se livrer une guerre commerciale pour tenter de maintenir leurs exportations, ce qui ne peut être obtenu qu'en tentant de subtiliser des clients à l'autre en coupant les prix et en subventionnant de façon massive les exportations.

C'est dans ce contexte général qu'il faut situer une discussion sur un libre-échange de produits agricoles entre le Canada et les États-Unis. Il serait absurde de rechercher un libre-échange généralisé de produits agricoles entre le Canada et les États-Unis, alors que les deux pays sont fondamentalement deux concurrents dans un monde où il n'y a pas de volonté de libéralisation.

Dans un tel contexte, la notion de libre-échange de produits agricoles entre le Canada et les États-Unis n'a aucun sens.

À ces considérations, on pourrait rajouter un certain nombre d'autres éléments qui rendent très problématique la notion de libre-échange de produits agricoles entre le Canada et les États-Unis.

En particulier, il y a le fait que partout l'agriculture est un des domaines où les gouvernements investissent le plus. C'est donc un domaine où il y aurait le plus grand nombre de politiques à comparer et à harmoniser. C'est pourquoi c'est un domaine où le concept de "champ égal" est particulièrement difficile à appliquer.

Il faudrait ajouter aussi que l'agriculture américaine, alliant une technologie très avancée à un climat globalement plus clément que le nôtre, est la plus productive au monde. Il paraît assez utopique de penser affronter l'agriculture américaine et en sortir gagnant à long terme. On ne risquerait que d'y perdre des plumes, même dans un contexte théorique de "champ égal".

L'agriculture fera quand même partie de la négociation. L'objectif sera de rechercher des mesures acceptables de part et d'autre susceptibles d'améliorer le commerce des produits agricoles.

Examinons comment une telle négociation de libéralisation des échanges se présente secteur par secteur.

Boeuf

Les faibles tarifs douaniers existants n'ont pas d'effet significatif sur le commerce et il existe déjà un commerce très libre de viande de boeuf entre le Canada et les États-Unis.

Le Canada a des exigences contraignantes au niveau sanitaire sur le bovin vivant non destiné à l'abattage (quarantaine et tests pour brucellose, tuberculose, anaplasmosse et fièvre catarrhale). Normalement, les normes d'hygiène américaine ne posent pas de problèmes, à part le cas récent de chloranphénicol.

Les deux pays ont des lois de contrôle des importations, qui sont un cas typique de mesures de sauvegarde, mais qui n'ont que très rarement été invoquées par un des 2 pays envers l'autre. Une exemption mutuelle permanente pourrait être convenue. C'est un enjeu. Un relâchement des mesures d'hygiène canadienne entraînerait un accroissement de l'importation de veau d'embouche des États-Unis vers l'Ontario, et possiblement une réduction des mouvements de boeuf de l'Ouest vers l'Est du Canada. Il y aurait aussi des conséquences négatives importantes au niveau de la santé des troupeaux.

Porc

Il n'y a pas de tarifs douaniers. Le commerce est donc très ouvert actuellement.

Le Canada a des mesures d'hygiène (quarantaine) qui empêchent l'importation de porc vivant. Un droit compensateur de 4.4¢ la livre sur le porc vivant originant du Canada a été imposé aux États-Unis. Rien ne permet d'espérer que les Américains sont prêts à lever ce droit compensateur sans concession majeure de la part du Canada. De plus, il est à noter ici que les Américains ont clairement indiqué qu'ils n'avaient aucune intention de confier à un organisme bi-national l'arbitrage de tels conflits commerciaux entre le Canada et les États-Unis. La Commission Macdonald voyait pourtant dans la mise en place d'un tel mécanisme un des principaux gains que le Canada pourrait faire dans une négociation de libre-échange avec les États-Unis.

Volaille et oeufs

Le principal obstacle au commerce sont les quotas d'importation imposés suite au contingentement de la production nationale au Canada.

L'abolition des quotas d'importation (et du contingentement) entraînerait une diminution substantielle de la production d'oeufs et de volaille au Canada.

Industrie laitière

La production canadienne est contingentée, et des quotas d'importation sont en place pour les produits laitiers. Il y a une interdiction d'importation de margarine, et, pour la margarine, des règles de coloration dans certaines provinces.

La politique laitière canadienne comporte différentes mesures de soutien à l'industrie, qui décroissent en termes réels depuis 10 ans.

Les États-Unis ont eux aussi des quotas d'importation de produits laitiers, et différentes mesures de soutien de l'industrie qui, globalement, sont équivalentes au soutien canadien. Les prix du lait aux producteurs semblent globalement équivalents aux États-Unis et au Canada actuellement. Un libre-échange impliquerait toutefois la perte de la stabilité qui résulte du contingentement de la production au Canada.

Produits horticoles

Des tarifs saisonniers existent pour protéger les fruits et légumes canadiens au moment de la récolte. Des tarifs permanents sont en place pour quelques produits, dont la pomme de terre.

D'autres mesures de protection sont utilisées:

- des tarifs additionnels quand de gros volumes sont vendus à des prix dépréciés, l'exigence de prix convenu à l'avance, et des règles qui limitent l'importation en vrac à certains moments;
- des "marketing orders" dans certains légumes aux États-Unis ont comme résultat de bloquer l'accès au marché de certains légumes.

Il est généralement reconnu que l'élimination de toutes les barrières de part et d'autre serait globalement négative pour l'ensemble du secteur au Canada. Cela vaut aussi bien pour les fruits et légumes frais que pour les produits transformés. Certains produits dans certaines régions pourraient toutefois faire des gains.

Grains et oléagineux

Il existe peu de tarifs douaniers sur les céréales, mais il y en a sur la farine.

Les deux gouvernements ont différents programmes de soutien. Les principales mesures au Canada sont:

- la Commission canadienne du blé, qui contrôle la vente à l'exportation de tous les grains produits dans l'Ouest, et dont il faut obtenir un permis pour importer du blé, de l'orge et de l'avoine au Canada;
- le programme de stabilisation des grains de l'Ouest et la Loi de stabilisation des prix;
- le tarif du Nid-de-Corbeau, qui implique une subvention importante au transport;
- l'importation de margarine est interdite.

Les États-Unis ont des politiques de soutien des prix, des programmes de crédits avantageux et de garanties pour les exportations, et, depuis quelques temps, un programme de bonus (BICEP) pour encourager les exportations.

Au niveau des oléagineux, il existe des tarifs douaniers sur les huiles, particulièrement l'huile de soya.

Les perspectives de libéralisation du commerce sont assez restreintes, les deux pays étant fondamentalement des concurrents sur les marchés internationaux.

Les politiques canadiennes en place ont permis d'exporter une céréale de qualité supérieure qui se vend à prime.

Sucre et produits du sucre

Le Canada importe 90% de son sucre brut sur les marchés mondiaux. Les États-Unis protègent leur production nationale.

Une libéralisation des échanges sans restriction mettrait en péril la protection que reçoivent les producteurs américains.

Vins, bière et boissons

La production canadienne de vin et de bière est fortement protégée par des tarifs et par les politiques de vente des gouvernements provinciaux.

Par ailleurs, le Canada est exportateur net de boissons.

Une libéralisation des échanges entraînerait un fort accroissement des importations de raisins, de vin et bière américaine au Canada.

Les intrants agricoles

La plupart des intrants agricoles ne sont touchés par aucun tarif douanier, à l'exception de quelques pièces de machinerie. Il existe donc peu de possibilités de libéralisation du commerce du côté.

Une simplification des procédures administratives pourrait toutefois augmenter la compétition dans les régions frontalières.

Conclusion

Donc, pour conclure, il n'existe pas de base théorique ou pratique de rechercher un libre-échange comme il en existe une au niveau des produits manufacturés. Quand on y regarde de près, on se rend compte par surcroît qu'il y a relativement peu de choses à négocier. La notion de libre-échange telle que définie par le GATT permet que certains secteurs échappent à l'entente, et on peut prévoir que les négociateurs canadiens et américains arriveront rapidement à la conclusion que l'agriculture constitue un de ces secteurs.

LES IMPACTS DU LIBRE-ÉCHANGE SUR L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE

Mario Dumais
Coopérative fédérée

L'actuelle discussion sur un projet de libre-échange avec les États-Unis et la perspective d'une nouvelle ronde de discussions à l'intérieur du GATT qui inclurait les produits agricoles forcent ceux qui oeuvrent à l'intérieur de l'industrie agro-alimentaire à s'interroger sur l'impact de la libéralisation des échanges sur notre industrie.

Les économistes et le libre-échange

En général, les économistes sont en principe favorables au libre-échange. Celui-ci favorise selon eux l'accroissement de la richesse.

De tout temps, le commerce a constitué le pendant de la division du travail. Il permet à un agent économique de disposer en surplus des biens et des services qu'il est capable de produire plus efficacement que la moyenne. Par l'échange des surplus qu'il produit, l'agent économique peut acheter ce qu'il veut consommer et ne produit pas. Ce faisant, il sera plus prospère, c'est-à-dire qu'il disposera d'une plus grande richesse que ça n'aurait été le cas s'il n'avait produit que les biens qu'il consomme lui-même. Ce qui est vrai pour un individu l'est également pour les pays selon cette théorie dite des avantages comparatifs.

Il revient à l'économiste David Ricardo de l'avoir énoncée le premier au 19^e siècle.

Si cette théorie est valide abstraitement, elle devient plus contestable lorsqu'on l'applique à la vie concrète. Souvenons-nous que Ricardo fondait sa démonstration sur l'hypothèse de taux de salaires uniformes dans son système. De plus, les facteurs institutionnels peuvent remettre en cause les conclusions de cette théorie. Nous ne vivons pas au sein d'une économie planétaire où les marchandises, les services, la main-d'oeuvre et les capitaux peuvent se déplacer librement.

Lorsque la théorie économique conclut qu'une plus grande prospérité résultera globalement de la libéralisation des échanges appliquée à un ensemble économique constitué des États-Unis et du Canada, il se peut que l'accroissement de la prospérité se matérialise aux États-Unis et non

pas au Canada. De plus, des régions ou des secteurs entiers de l'économie peuvent être appauvris suite à l'établissement de nouvelles règles du jeu commercial.

Chaque pays, chaque groupe social doit tenir compte de ses intérêts dans une discussion sur le libre-échange. C'est sans doute ainsi qu'il faut comprendre le sens des paroles de Disraeli, premier ministre anglais qui disait à propos de la libéralisation du commerce: "Free trade is not a principle, it is an expedient".

Le libre-échange et l'industrie agro-alimentaire

Compte tenu de la nature et des activités du mouvement coopératif agricole, vous comprendrez facilement que nous sommes très préoccupés des répercussions que pourrait avoir le libre-échange sur l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire en général.

L'industrie agro-alimentaire est un complexe très vaste et très diversifié. Son chiffre d'affaires au Québec totalise environ \$12 milliards et elle emploie près de 400 000 personnes. L'attitude face à la perspective de libéralisation des échanges est très différente selon que l'on exploite un restaurant, une usine laitière, une porcherie ou que l'on fabrique de la bière.

À la Coopérative Fédérée de Québec, nous sommes très conscients de l'importance du marché américain pour certains de nos produits. C'est dans le secteur du porc que cette importance est la plus évidente. Nous exportons également de plus en plus de produits horticoles vers les États-Unis et ce pays a traditionnellement absorbé une quantité appréciable de viande bovine provenant des sujets de réforme de nos troupeaux laitiers.

Nous partageons la préoccupation de ceux qui cherchent à nous assurer un accès continu aux marchés américains. Nous sommes conscient de la montée du sentiment protectionniste aux États-Unis. Il s'est traduit par l'introduction d'un grand nombre de projets de lois devant le Congrès américain visant à réduire les importations et par des tarifs compensatoires dans les secteurs du bois d'oeuvre, du poisson et, en particulier, du porc.

Ce sentiment protectionniste s'est développé à la faveur du déficit de la balance commerciale américaine qui s'élève à près de \$160 milliards au cours des derniers 12 mois. La dévaluation du dollar américain par rapport aux monnaies européennes et japonaise au cours des 14 derniers mois n'a pas encore permis d'assainir la balance commerciale américaine.

Il est par conséquent légitime et nécessaire que les autorités gouvernementales entreprennent des pourparlers avec les Américains pour éviter que leur marché ne soit fermé à nos exportations.

La production agricole commercialisée comporte des productions végétales, principalement des grains et des produits horticoles et des productions animales, soit les viandes rouges, les produits laitiers et les produits avicoles.

L'organisation de la mise en marché est très différente si elle s'effectue dans le cadre d'offices nationaux de commercialisation, comme c'est le cas pour le lait, les oeufs et la chair de volaille, ou en l'absence de tels offices.

Dans le cas du grain, il faut un permis pour exporter ou importer le blé, l'orge et l'avoine. Il y a un tarif canadien de 5,4 cents canadiens le boisseau sur les importations de maïs et 7 cents US sur les exportations.

Compte tenu de la relative liberté de circulation du maïs entre le Canada et les États-Unis et de la facilité de plus en plus grande de substituer le maïs aux petits grains dans les rations alimentaires animales, le marché canadien des céréales fourragères ne serait pas grandement affecté par la simple ouverture des frontières.

Cependant, des mesures telles l'aide au transport des céréales fourragères, qui ne s'applique qu'aux grains canadiens ou la subvention du Nid-de-Corbeau seront certainement contestées par les Américains.

La politique du double prix du blé destiné à la consommation humaine ne pourrait pas être maintenue advenant l'ouverture des frontières. Le rôle actuel de la Commission canadienne du blé serait grandement modifié dans un contexte de libre-échange.

Les viandes rouges, soit le boeuf et le porc, sont échangées entre le Canada et les États-Unis sans tarif et sans autres restrictions en temps normal. On sait cependant que les États-Unis ont imposé un tarif sur le porc en coupe et le porc vivant au printemps dernier. Le tarif fut enlevé sur le porc en coupe. De temps à autre, les producteurs américains réussissent à bloquer nos expéditions en invoquant l'utilisation par les éleveurs canadiens de médicaments qui ne sont pas en usage aux États-Unis. Il suffit de mentionner que le Québec a exporté pour \$187 millions de viande de porc aux États-Unis en 1984 pour se rendre compte de l'importance de ce marché pour notre production porcine.

Le taux de change actuel favorise de plus en plus l'exportation de certains légumes du Québec vers les États-Unis. Par ailleurs, un tarif douanier saisonnier est imposé sur les importations au cours de la saison de production locale. La disparition d'une telle protection aurait de très graves conséquences sur notre production locale. Quant à elles, les industries canadiennes de transformation des légumes, soit les industries de

la conserve, du surgelé ou de la croustille survivraient difficilement à l'ouverture des frontières.

Mais ce sont nos productions dont la mise en marché est organisée dans le cadre d'offices nationaux de commercialisation qui seraient le plus durement touchées advenant l'application d'une politique de libre-échange.

L'abolition du contrôle des importations qui en résulterait rendrait totalement inutile les politiques de contingentement qui visent à assurer un approvisionnement constant des besoins canadiens.

La production laitière québécoise repose sur environ 19 000 entreprises agricoles. Sans compter les usines d'embouteillage du lait, il existe présentement 54 usines de transformation qui emploient environ 5000 personnes.

Environ 1500 entreprises agricoles constituent le secteur avicole. À lui seul, le secteur de l'abattage et de la transformation de la volaille comporte environ 23 établissements qui emploient près de 3000 personnes.

Plusieurs des entreprises laitières et avicoles seraient menacées de disparition dans un contexte de libre-échange. Une augmentation de 8% de la production du secteur avicole américain correspond à la totalité de la production canadienne.

Les productions contingentées représentent à elles seules 47% de la production agricole québécoise contre seulement 22% dans l'ensemble de l'agriculture canadienne.

Certains soutiennent que les consommateurs bénéficieraient d'une ouverture des frontières qui leur permettrait de s'approvisionner à meilleur compte sur les marchés mondiaux. C'est en grande partie une illusion.

Il peut arriver qu'en certaines circonstances, des produits se transigent sur les marchés mondiaux à des prix inférieurs à ceux qui prévalent sur le marché intérieur. Cela est dû à des politiques de "dumping" pratiquées par plusieurs pays. Mais une population ne peut escompter s'approvisionner sur une base régulière à cette source, et les prix sont incroyablement fluctuant sur les marchés mondiaux.

Par exemple, le prix sur le marché mondial du lait écrémé en poudre était, en 1974, d'environ \$1100 US la tonne. En 1976, il s'effondrait à un niveau absurde de \$350 pour revenir en 1979-81 à \$1100, puis retomber à \$650 en 1984. Aujourd'hui, il se situe entre \$750 et \$800 US la tonne.

On invoque souvent les bas coûts de production du lait en Océanie. Il est exact que les producteurs de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande jouissent d'avantages naturels de production à peu près inégalés dans le monde. On oublie cependant que ces deux pays ne produisent que 3% de la production laitière mondiale. Ils ne peuvent par conséquent approvisionner sur une base stable et régulière des masses de consommateurs.

Les marchés mondiaux sont également caractérisés par le fait que tous les grands pays producteurs du monde subventionnent massivement leur agriculture. Le Canada n'échappe pas à cette règle. Dans les secteurs contingentés, la politique canadienne vise à stabiliser les marchés internes et crée très peu de surplus.

Par contre, les Américains et les Européens subventionnent la production sans la contrôler. Il se crée alors des surplus gigantesques qu'ils vendent à rabais sur les marchés mondiaux. Compte tenu de leur taille et de la nôtre, une partie minime de leur production pourrait submerger entièrement notre marché domestique et faire disparaître entièrement notre production locale. On peut être assuré que le jour où serait disparue notre capacité de production locale dans le lait ou l'aviculture, les consommateurs paieraient le prix fort pour ces produits.

Dans un contexte de libre-échange, les pays doivent harmoniser leurs politiques d'aide aux divers secteurs. On peut prédire que les politiques de stabilisation et de crédit agricoles devraient être alignées sur celles des États-Unis. Les producteurs américains ne toléreraient pas de subir la concurrence des agriculteurs canadiens si les politiques d'aide à l'agriculture étaient différentes dans les deux pays.

Peu de pays acceptent d'être dépendants de l'extérieur pour la satisfaction de leurs besoins alimentaires. C'est l'un des enjeux que comporte le projet de libre-échange s'il devait s'appliquer en agriculture.

Du côté des intrants agricoles, on estime que le prix et la disponibilité des machines agricoles, des fertilisants, des pesticides et des médicaments serait peu affecté par l'instauration d'un libre-échange canado-américain.

On peut se demander si le Canada n'aurait pas intérêt à harmoniser les politiques régissant la production, la mise en marché et l'utilisation des pesticides et des médicaments vétérinaires. Une plus grande similitude des règles du jeu en ce domaine amoindrirait la tentation d'invoquer l'utilisation de ces produits pour bloquer les frontières.

Les industriels de la transformation des viandes rouges et de la volaille sont inquiets face aux avantages salariaux dont jouissent souvent leurs homologues américains.

Un mouvement de désyndicalisation s'observe aux États-Unis dans ce secteur, qui rend la compétition difficile. La baisse du taux de change du dollar canadien a permis aux abattoirs de porcs de supporter la situation jusqu'ici. Une évolution dans l'autre direction de la valeur du dollar canadien créerait de graves problèmes.

Nous ne nous opposons pas à ce que le Canada discute de commerce avec les États-Unis, notre principal partenaire commercial. Nous ne nous opposons pas, non plus, à ce que ces pourparlers incluent des discussions portant sur certains secteurs agricoles, tels le porc et l'horticulture. Nous nous opposerons par contre certainement à une politique de libre-échange généralisé qui s'appliquerait à l'ensemble de l'agriculture.

On nous répliquera peut-être que notre inquiétude est injustifiée ou prématurée. On nous dit que le Canada a l'intention de ne pas inclure le secteur agricole dans ces discussions, que le ministre des Affaires extérieures a déclaré que ces pourparlers ne remettraient pas en cause les offices nationaux de commercialisation, que l'on vient d'adopter une politique laitière qui nous sécurise pour les 5 prochaines années et que de toute façon de tels pourparlers ne donnent des résultats concrets qu'après plusieurs années.

Ces propos ne devraient cependant pas nous endormir. Une discussion se déroule entre deux partenaires et chacun doit céder des choses. Même si le Canada veut exclure l'agriculture de ces pourparlers, qu'arrivera-t-il si les Américains exigent de l'inclure? Même si nous avons une nouvelle politique laitière relativement satisfaisante, qu'arrivera-t-il à cette politique si les Américains exigent que l'on ouvre nos frontières aux substituts aux produits laitiers qui sont produits chez eux?

Nous devons nous préoccuper de ces questions. Les administrateurs de la coopération agricole discutent de cette question et déjà, il est établi que nous travaillerons ce dossier avec l'Union des producteurs agricoles. Il est de notre devoir de faire connaître le point de vue du monde agricole avec vigueur. C'est notre intention de le faire.

L'INDUSTRIE AGRICOLE NÉO-BRUNSWICKOISE FACE AU DÉBAT SUR LE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

Lise Ouellette

Fédération des agriculteurs et agricultrices francophones
du Nouveau-Brunswick

Introduction

À l'instar de leurs confrères et consoeurs canadiens et québécois, les agriculteurs et agricultrices du Nouveau-Brunswick ont accueilli avec beaucoup d'inquiétude l'annonce des négociations bilatérales avec les États-Unis. Les recommandations du rapport Macdonald relativement à l'élimination des systèmes de gestion de l'offre, de même que le refus du gouvernement fédéral de retirer tout secteur d'activité de la table des négociations, laissent entendre que le projet est plus ambitieux qu'une simple réaction stratégique au protectionnisme américain.

L'industrie agricole pourrait être une grande perdante dans l'éventualité d'un "libre-échange" avec les États-Unis. Cependant, compte tenu des menaces protectionnistes aux États-Unis, elle ne peut pas se replier sur elle-même et refuser de participer aux négociations. Il ne faut pas perdre de vue que le Canada est un exportateur net dans l'industrie agricole. Près de 50% de notre production est exportée. Par surcroît, les États-Unis constituent notre principal marché d'exportation.

L'après-guerre a donné naissance à un accroissement spectaculaire des échanges internationaux. Dans les pays occidentaux le commerce extérieur par habitant a été multiplié par 9¹. Le secteur agro-alimentaire a lui aussi suivi cette tendance. Cependant, nous assistons également, à partir des années 70 en particulier, à une croissance de la production agricole un peu partout dans le monde. Parallèlement, notre propre capacité de production s'est accrue de façon spectaculaire.

Dans un tel contexte, il devient impérieux d'accorder une attention spéciale aux échanges internationaux dans l'industrie agro-alimentaire. Lorsqu'on observe la guerre U.S.A. - Marché commun européens dans le

commerce du blé, on comprend très vite que le Canada a intérêt à jouer un rôle très actif dans ce débat.

Le rapport Macdonald et le gouvernement Mulroney ont au moins contribué à provoquer un débat public sur cette question vitale. Nous devons choisir, comme société, avec qui nous voulons et pouvons échanger et à quelles conditions. Par le fait même, nous devons déterminer quelles productions internes nous voulons conserver et/ou développer, à quel endroit, etc... Plus encore, nous devons choisir dans quelles conditions, politiques sociales économiques et culturelles se fera cette production interne.

Il est essentiel que ces décisions se prennent collectivement et non seulement à l'intérieur de quelque comité gouvernemental ou par une élection à tous les quatre ou cinq ans. Nous devons tout d'abord reconnaître que le statu quo ne tient plus, soit à cause des menaces protectionnistes de nos voisins du sud, de l'augmentation générale de la production mondiale, des guerres commerciales que se livrent certains pays, de l'impact des politiques domestiques sur les échanges internationaux, etc...

Mais si le statu quo n'est plus possible, le libre-échange est tout aussi peu réaliste. Le rapport économique et numérique nettement inégal entre les deux pays, l'alternance plus ou moins régulière des partis au pouvoir, les intérêts divergents des populations locales, régionales, nationales et sectorielles ainsi que les changements plus ou moins prévisibles (économiques, politiques, écologiques, etc... à l'échelle de la planète, ne doivent pas être négligés. Il n'y a donc pas un choix à faire entre deux options mais plutôt un nombre infini de possibilités.

Dans cet univers de choix possibles, les producteurs et productrices agricoles dans une région périphérique comme le Nouveau-Brunswick ont des préoccupations bien particulières à défendre. Mais examinons tout d'abord les grandes caractéristiques de cette production.

II- Caractéristiques de la production agricole néo-brunswickoise

Quatre productions représentent 71% des recettes de l'industrie agricole néo-brunswickoise. Ce sont la pomme de terre (23%), le lait (22%), la volaille et les oeufs (16%), et le porc (10%). Le Nouveau-Brunswick a connu une diminution importante de sa production entre 1961 et 1976. Grâce à l'entente fédérale-provinciale 1978-1983, les quelques 2700 producteurs du Nouveau-Brunswick ont réussi à revenir à peu près au niveau de 1961. La taille des entreprises s'est accrue sensiblement, bien qu'elle soit encore inférieure à la moyenne nationale. De plus, la moyenne d'âge des producteurs et productrices a chuté de plus

de dix (10) ans. Ce sont là des indices de renouveau et d'un grand dynamisme.

Cependant, les temps très difficile que nous connaissons depuis le début des années 80 rendent ses développements précaires. Le taux d'endettement très élevé des entreprises agricoles, 28% du capital investi, les places dans une position vulnérable. D'autre part, les producteurs et productrices néo-brunswickois doivent faire face à des coûts de production plus élevés à cause principalement des coûts de production plus élevés à cause principalement des coûts de transport des intrants.

Par ailleurs, lorsqu'on examine la compétitivité de notre industrie agricole, tant sur le secteur interne qu'au niveau du marché national et international, il est essentiel de prendre en considération les politiques agricoles des différents états impliqués. Les pays industrialisés accordent un soutien non négligeable à l'industrie agricole. Aux États-Unis, ce soutien ce chiffre à 10,000\$ U.S. par ferme comparativement à 9,000\$ CAN au Canada².

Or, le Nouveau-Brunswick est la province au Canada qui consacre la plus faible partie de son budget à l'agriculture. Seule l'industrie porcine bénéficie d'un programme de stabilisation, généralement moins avantageux que celui de nos provinces voisines. Les programmes sont moins favorables: crédit, aide à la relève, etc.. Notre principale production; la pomme de terre, est en chute libre. Lorsqu'on sait que le prix de cette denrée est inférieure en 1986 à celui de 1929, on peut imaginer le cauchemar que ces producteurs vivent cette année, étant privés d'un programme de stabilisation.

Par ailleurs, le programme tripartite de stabilisation du gouvernement fédéral contribue lui aussi à défavoriser notre industrie des viandes rouges. En établissant le prix de stabilisation sur la moyenne nationale des coûts de production et des prix, le gouvernement favorise la production dans l'ouest du pays. Au Nouveau-Brunswick, les coûts de production sont plus élevés et les prix, plus faibles qu'en Ontario et dans l'ouest. Nous pourrions mentionner également tout le débat entourant les accords du Nid de Corbeau.

De façon générale, les programmes gouvernementaux du Nouveau-Brunswick ne sont pas compétitifs avec ceux des autres provinces. Quant au gouvernement fédéral, il semble bien qu'il cherche à orienter davantage la production vers le centre et l'ouest du pays.

En résumé, l'industrie agricole du Nouveau-Brunswick a connu un essor et un renouveau significatif entre 1978 et 1983. Cependant, ces développements sont menacés par la période très difficile que traverse l'industrie agricole. Les producteurs néo-brunswickois doivent faire face à

des coûts élevés, tout en ne pouvant compter sur un soutien gouvernemental compétitif, tant au fédéral qu'au provincial.

Fait à souligner, ce sont les productions contingentées qui se tirent le mieux des difficultés financières des années 80. Mentionnons également que des démarches sont actuellement en cours pour mettre en place une agence nationale de commercialisation de la pomme de terre, dont une des tâches serait la gestion de l'offre.

III- Les échanges agricoles du Nouveau-Brunswick

Alors que le Canada est un exportateur net de produits agro-alimentaires, le Nouveau-Brunswick présente un fort déficit à ce chapitre, soit près de 500,000,000\$³. La majeure partie de notre production est orientée vers notre consommation interne. C'est le cas du lait, de la volaille et des oeufs, des fruits et des légumes, des céréales et, dans une moindre mesure, des viandes rouges. Notre production rencontre la demande interne dans la pomme de terre, le lait nature et le poulet. Notre principale denrée d'échange avec les autres provinces ou pays est la pomme de terre, pour laquelle nos principaux marchés d'exploitation sont les États-Unis, le Québec et Cuba. Nous exportons également une partie de notre production de viandes rouges, principalement le porc, vers les États-Unis.

Compte tenu des conditions économiques et naturelles (climat, sols), de même que notre éloignement des marchés, notre première préoccupation est de protéger et de stabiliser notre propre production. Les systèmes de gestion de l'offre constituent des outils indispensables pour assurer la survie de certaines productions dans notre province, tout en garantissant un prix minimum aux producteurs et productrices. Il ne fait aucun doute que si la gestion de l'offre était éliminée, avec ou sans accord de libre-échange avec les États-Unis, l'industrie du lait, de la volaille et des oeufs subirait des pertes considérables au Nouveau-Brunswick.

Les efforts des producteurs et productrices de pomme de terre, dans le but d'implanter un système national de gestion de l'offre, s'inscrivent dans cette même préoccupation de stabiliser notre production. De plus, un tel système national entraînerait une plus grande uniformité des programmes d'aide des différentes provinces. Dans ce cas précis, la gestion de l'offre favoriserait nos échanges à l'intérieur du Canada.

Les États-Unis constituent un marché de toute première importance pour l'industrie de la pomme de terre et des viandes rouges. Or, ces deux productions ont fait l'objet de mesures protectionnistes de la part des États-Unis.

Pour ces productions, les négociations bilatérales avec nos voisins du sud revêtent une grande importance. L'enjeu premier des négociations est donc d'assurer un plus stable accès au marché américain. Les discussions sur le libre-échange pourrait également permettre aux deux pays de s'entendre sur les formes acceptables d'aide.

Nous n'avons vu à date que les produits agricoles exportés du Nouveau-Brunswick. Mais nous avons vu que le Nouveau-Brunswick est avant tout une province importatrice sur le plan de la consommation agro-alimentaire. Les importations en provenance des États-Unis sont fortement limitées dans le cas des productions contingentées. Les productions horticoles tirent également grand profit des tarifs saisonniers sur les importations de fruits et légumes frais.

Sur le plan national, les systèmes de gestion de l'offre servent également à restreindre les importations en provenance des autres provinces canadiennes.

Pour les autres productions cependant, le Nouveau-Brunswick est certainement un des marchés les plus ouverts au Canada. Les politiques agricoles gouvernementales non compétitives auxquelles nous faisons face, de même qu'un climat généralement moins favorable et une saison de récolte plus tardive rendent la position des producteurs et productrices de la province très difficile. Avec la diminution de plus de 60% des revenus nets des exploitations agricoles que nous avons connue au cours des dix dernières années, nous devrons ou bien obtenir des gouvernements provincial et fédéral une aide compétitive ou encore convaincre notre gouvernement provincial de mettre en place des barrières non tarifaires. Il va de soi que nous favoriserons une meilleure harmonisation des politiques agricoles à travers le pays plutôt qu'un grand protectionnisme pour notre petit marché provincial.

IV- Conclusion

Le rapport Macdonald et les discussions sur la libéralisation des échanges avec les États-Unis nous fournissent l'occasion de faire ou de rediscuter certains choix relativement à nos échanges interprovinciaux et internationaux. Les producteurs et productrices agricoles du Nouveau-Brunswick ont intérêt à soulever tout autant la question des échanges inter-provinciaux qu'internationaux.

Les systèmes de gestion de l'offre constituent des outils indispensables pour maintenir la production dans une région périphérique et défavorisée sur le plan des politiques gouvernementales. Ils peuvent même pour ces régions favoriser les échanges inter-provinciaux en réduisant les disparités au niveau des politiques gouvernementales et en leur assurant une part du marché national. Sans ces systèmes, il est clair

qu'une région comme la nôtre deviendrait un centre de dépôt pour le surplus des autres provinces ou pays.

Pour l'ensemble de l'économie des régions périphériques, l'élimination des systèmes de gestion de l'offre aurait des conséquences néfastes. L'industrie agricole est un important créateur d'emplois et constitue la base économique de plusieurs communautés.

Si nous rejetons carrément le libre-échange comme base de discussion avec les États-Unis, tout comme avec les autres provinces canadiennes, nous croyons toutefois qu'il est essentiel d'intensifier nos discussions sur les échanges et sur l'impact des industries agricoles sur ces échanges. C'est là à notre avis la pierre angulaire des discussions qui s'amorcent avec les États-Unis et qu'une région comme la nôtre a intérêt à "étendre" à l'intérieur des frontières canadiennes.

NOTES

1 Paul Bairoch, "Libre-échange et protectionnisme, idées reçues et réalités: les enseignements de l'histoire", Économie et humanisme, no 277, 1984, p. 8.

2 André Leclerc, Le libre-échange Canada-américain et les agriculteurs francophones au Nouveau-Brunswick, conférence donnée à l'assemblée annuelle de la Fédération des agriculteurs et agricultrices francophones du Nouveau-Brunswick, Edmundston, janvier 1986, p. 8.

3 Gilbert Ouellette, Free trade and agriculture, conférence présentée lors du Colloque Le libre-échange, ses implications pour le Nouveau-Brunswick, Edmundston, février 1986, p. 3.

VIII

L'industrie des services

LES TRANSFORMATIONS DU SYSTEME FINANCIER INTERNATIONAL DANS LES ANNÉES 80: ENJEUX ET CONSÉQUENCES POUR LE CANADA

François Moreau
Université d'Ottawa

Le débat en cours sur le libre-échange se concentre principalement sur ses effets éventuels sur le secteur manufacturier et sur les autres industries productrices de biens. Cependant, le libre-échange pourrait aussi avoir un impact important sur les services, notamment dans le secteur financier. Nul besoin d'insister longuement sur l'importance de ce secteur, non seulement en terme d'emplois et de revenus, mais aussi en terme de son rôle économique crucial.

Quand on commence à se questionner sur l'impact éventuel du libre-échange sur le secteur financier, on s'aperçoit que les transactions financières internationales sont déjà en voie de libéralisation sous l'effet d'une série de mutations des marchés de capitaux au cours des années 1980, sans que cela n'ait fait l'objet de débat public et sans que les conséquences éventuelles en aient été soupesées. La présente communication tentera de faire le point sur ces mutations, voir en quoi elles affectent le système financier canadien et finalement en tirer les conséquences pour la période à venir.

Des eurocrédits aux euro-obligations

On sait que l'activité bancaire internationale a connu une expansion rapide au cours des années 1970. Les prêts bancaires en devises, généralement désignés sous le terme d'euro-crédits, sont passés de 200 milliards de \$US en 1972 à 1,686 milliards en 1982¹. Ils ont représenté une source de financement de première importance, à la fois pour les firmes multinationales, pour les gouvernements de pays industriels et pour ceux des pays "en voie de développement" aux prises avec des déséquilibres extérieurs croissants. Ce recyclage des excédents financiers a permis de prolonger l'expansion du commerce mondial dans les années 1970 au prix d'un

gonglement effréné de l'endettement international. Mais les pays emprunteurs ont finalement atteint, sinon dépassé les limites de leur capacité de paiement au début des années 1980.

La crise mexicaine d'août 1982 sonnait la fin d'une époque et le début d'une nouvelle. Frappés simultanément par la récession mondiale et par la hausse du dollar et des taux d'intérêt, les principaux emprunteurs ne pouvaient plus assurer le service de leur dette ni même le paiement des intérêts. Seuls les continus accords de rééchelonnement permettent désormais d'éviter la faillite en repoussant toujours plus loin les échéances, tandis que les intérêts dûs ne peuvent être versés qu'avec l'apport de nouveaux prêts, et ceci, malgré les plans d'austérité draconiens mis en place sous les pressions des grandes banques et du FMI, au détriment des conditions de vie ou même de la survie tout court des populations locales. Dans ces conditions, la répudiation pure et simple des dettes extérieures devient une revendication de plus en plus répandue dans le mouvement ouvrier et populaire d'Amérique latine et d'autres régions du Tiers-Monde.

De leur côté, les banques multinationales se retrouvent avec des centaines de milliards d'actifs gelés qu'elles ne peuvent recouvrer. Elles doivent au contraire renouveler continuellement leurs prêts aux débiteurs du Tiers-Monde et même les accroître, sous peine de provoquer des faillites désastreuses pour elles-mêmes et pour l'économie mondiale capitaliste. Les publications officielles désignent ce phénomène sous le terme élégant de prêts "non-spontanés". Quant aux prêts spontanés en direction des entités souveraines du Tiers-Monde, ils se réduisent comme une peau de chagrin, car seuls quelques emprunteurs se qualifient encore comme de bons risques, principalement en Asie du Sud-Est.

Tout ceci a déclenché de la part des banques une véritable "fuite vers la qualité", c'est-à-dire vers les emprunteurs des pays industrialisés: gouvernements, sociétés d'État et firmes multinationales. Les principaux débouchés dans ce domaine sont de deux ordres: le financement des déficits budgétaires de pays comme la Belgique ou la Suède d'une part, et d'autre part les emprunts géants destinés à financer des fusions et des acquisitions, principalement aux États-Unis. Mais ces activités ont peu rentables pour les banques car les marges d'intérêt sont généralement très minces, parfois aussi peu qu'un dixième de un pour cent. Le gonflement du capital fictif engendré par les fusions et les acquisitions pourrait aussi occasionner de graves difficultés de service de la dette lors d'une future récession, éventualité dont s'inquiètent fort nombre d'observateurs de la scène financière américaine.

Le volume global des prêts bancaires internationaux reste pourtant très important, de l'ordre de 163 milliards US en 1984 et 181 milliards US en 1985, mais cette activité découle pour l'essentiel du refinancement de la dette du Tiers-Monde et de prêts non-spontanés accordés pour assurer le service de cette dette, ainsi que de prêts interbancaires reliés. Toute cette activité

implique une faible quantité d'argent frais, peut-être aussi peu que 30 milliards en 1984 et 20 milliards en 1985². En somme, les euro-crédits ne sont plus une activité aussi intéressante ni aussi lucrative pour les grandes banques internationales.

Toutefois, le déclin du marché des euro-crédits ne signifie pas pour autant un repli des activités financières internationales. Autant les années 1970 avaient été marquées par l'expansion foudroyante des prêts bancaires en devises étrangères, autant les années 1980 ont été marquées jusqu'ici par la montée en flèche des émissions internationales d'obligations, les euro-obligations. Ce terme désigne les obligations émises simultanément sur plusieurs places financières internationales, à la différence des émissions étrangères classiques émises sur un seul marché extérieur, telles que les obligations d'Hydro-Québec écoulées aux États-Unis. Le volume total des euro-émissions est passé de 27,4 milliards US en 1981 à 135,7 milliards US en 1985, une multiplication par cinq en quatre ans. Les émissions étrangères classiques ont augmenté beaucoup plus lentement, passant de 21,5 milliards US en 1981 à 27,4 milliards US en 1984³.

Les euro-obligations sont donc passées d'un rôle marginal dans l'activité financière internationale des années 1970 à un rôle dominant au milieu des années 1980, alors que les euro-crédits connaissaient l'évolution inverse. En effet, le contexte inflationniste des années 1970 favorisait fortement les emprunts bancaires au détriment des obligations. Seuls des pays à monnaie forte et à faible inflation émettaient alors des obligations internationales en quantité appréciable, surtout la Suisse et l'Allemagne fédérale: les lois japonaises l'interdisaient encore. Inversement, la faveur actuelle des obligations s'explique en premier lieu par le contexte déflationniste des années 1980, relié à la récession de 1980-1982 et aux politiques monétaires restrictives menées dans la plupart des pays occidentaux.

Le passage des prêts bancaires aux obligations correspond aussi à une certaine convergence d'intérêts entre les firmes industrielles et financières. Les industries cherchent à diversifier leurs sources de financement et à réduire le poids relatif des emprunts bancaires, généralement à taux variables. Les institutions financières cherchent aussi à réduire leurs risques et mettent l'accent sur les profits à court terme, plutôt que sur l'expansion des actifs. Les obligations qu'elles émettent leur apportent des profits immédiats sous formes de commissions et de bénéfices d'émission, sans ajouter d'actifs et donc sans accroître leurs risques à long terme, car les obligations sont écoulées sur le marché et non conservées par les institutions émetteuses. Il s'agit donc d'une opération doublement avantageuse, à la fois pour l'emprunteur et pour l'émetteur.

Les nouveaux instruments financiers

Les mutations en cours sur le marché mondial des capitaux ne se limitent pas à l'importance relative des instruments financiers couramment utilisés, comme les euro-crédits et les euro-obligations. Elles s'expriment aussi par l'émergence de nouveaux instruments financiers qui sortent du cadre des distinctions classiques entre crédits bancaires, actions et obligations. Les nouveautés les plus importantes en la matière sont les bons à taux variables ("Floating reserve notes", FRN) et les facilités d'émission d'effets ("Note issuance facilities", NIF), aussi désignées sous le terme d'euro-notes. Leurs variantes et combinaisons ont donné naissance à toute une ménagerie de nouveaux instruments connus sous les acronymes les plus pittoresques: les RUF, PUF, MOF, TRUF, SNIF, CIRCUS, DINGO, ZEBRA, HARA-KIRI, SUSHI BONDS, SHOGUN, SAMURAI, etc., etc.. Ils diffèrent entre eux par l'échéance, les devises employées, les options incluses, le taux d'intérêt utilisé comme référence, l'usage de SWAPS... Il serait trop long d'en faire ici la description détaillée, et plusieurs n'ont d'ailleurs connu qu'une existence fugitive. Nous nous concentrerons sur les deux plus importants, les FRN et les NIF.

Les bons à taux variable ne sont pas une nouveauté à proprement parler, car leur apparition remonte au milieu des années 1970, mais il s'agissait alors d'une curiosité. Il s'agit d'obligations à court terme portant un taux d'intérêt flottant, habituellement relié au taux d'intérêt payé sur les Bons du trésor américains. Les FRN constituent donc un titre de dette liquide et négociable, contrairement aux prêts classiques, qui ne sont pas négociables et portent une échéance fixe. En même temps, les FRN portent un taux d'intérêt flottant, contrairement aux obligations classiques à taux d'intérêt fixe. Les émissions de FRN sont passées de 7,4 milliards US en 1981 à 55,3 milliards US en 1985, une multiplication par huit en quatre ans. Les FRN représentaient plus de 40% du volume total d'obligations émises en 1984 et en 1985.

Quant aux NIF, il s'agit d'une option dans laquelle une banque s'engage à émettre des obligations pour le compte du client et à sa demande dans des conditions déterminées, jusqu'à concurrence d'un montant maximal. La banque absorbera elle-même les obligations qu'elle ne pourra écouler dans le public, le cas échéant. Les NIF ressemblent aux lignes de crédit ouverte par les banques à leurs clients, sauf que l'engagement de la banque porte sur l'émission d'obligations plutôt que sur l'avance de nouveaux prêts. Le volume des émissions d'euronotes est passé de 2 milliards US en 1981 à 18 milliards US en 1984. Il s'est négocié des euronotes pour un volume maximal de 72 milliards en 1985, dont 32 milliards effectivement réalisés de janvier à septembre⁴.

Le développement des euronotes fait partie de l'expansion générale des activités "hors-bilan" des banques au cours des dernières années. Ces

activités sont par nature difficiles à chiffrer, mais elles pourraient représenter jusqu'à trois fois le bilan officiel dans le cas des banques américaines, qui sont les plus avancées dans cette voie. Les autorités régulatrices s'inquiètent de plus en plus de ces activités parallèles par lesquelles les banques multiplient les engagements pour l'avenir en comptant qu'elles auront toujours les ressources pour les financer, ce qui les expose au danger d'une crise de liquidités. La multiplication d'instruments nouveaux de caractère hybride a aussi pour conséquence d'obscurcir la distinction classique entre prêts et obligations, sur laquelle repose une bonne partie de la réglementation en vigueur.

Effets des changement technologiques

Le secteur financier a traditionnellement été très conservateur dans ses méthodes de travail, qui n'avaient guère changé depuis l'introduction de la machine à calculer au début du siècle. Les grandes banques se sont bien dotées de grands ordinateurs au cours des années 60, mais il faudra attendre le milieu des années 70 pour assister à une véritable intégration informatisée du réseau des plus grandes banques. Les nouvelles technologies se sont généralisées à une échelle massive au cours des années 80 dans tous les aspects des activités financières, surtout dans le but de réduire les coûts de main-d'oeuvre. Mais cette révolution technologique promet d'avoir des conséquences majeures sur l'activité financière elle-même.

L'implantation massive de la télématique dans les institutions financières permet de réduire fortement le coût des transactions, de rendre ces dernières quasi instantanées et de ramener les distances au rang de facteur négligeable. Tout ceci concourt à rabaisser, voire éliminer les barrières naturelles qui protégeaient jusqu'à maintenant les activités bancaires et financières. Les guichets automatiques et l'intégration des réseaux bancaires permettent déjà de gérer toutes les affaires courantes à partir de n'importe quel guichet. L'intégration des réseaux permettra de faire affaire avec des institutions complètement absentes de la région considérée, voire même du pays considéré. La Banque de Montréal a déjà relié au réseau CIRRUS qui compte 8,000 guichets aux États-Unis. Le certificat de dépôt bancaires sont déjà négociés au niveau mondial, 24 heures par jour. Il s'agit bien sûr de montants appréciables, mais la réduction progressive des coûts de transaction rendra cela possible pour des montants de plus en plus faibles.

La réduction des coûts de transaction rendue possible par les nouvelles technologies a déjà conduit à une véritable explosion des transactions en devises. Ces dernières atteignent maintenant le volume quotidien de 35 milliards US sur la seule place financière de New York, contre 5 milliards par jour en 1977. On parle d'un total de 100 milliards par jour au niveau mondial, alors que le commerce mondial de marchandises se chiffre à cinq milliards par jour environ. C'est donc dire que 95% des transactions en devises correspondent désormais à une logique financière plutôt qu'à une

logique commerciale. Les prétentions des banques centrales à stabiliser les taux de change dans de telles conditions paraissent d'autant plus dérisoires.

La tendance à l'internationalisation affecte l'ensemble des instruments financiers. Nous avons déjà mentionné les euro-obligations émises et négociées simultanément sur plusieurs places financières dans le monde et transigées quotidiennement par-dessus les frontières. On retrouve le même phénomène sur les marchés boursiers. Bell Canada avait fait figure de pionnière lors du lancement d'une nouvelle série d'actions simultanément dans plusieurs bourses de plusieurs pays, en 1975. On ne comptait encore que 12 compagnies canadiennes dont les actions étaient transigées dans au moins trois pays en 1983, d'après la première compilation d'euro-actions (euro-equity) publiée par Euromoney⁵. On en compte une trentaine en 1986, sur un total mondial de 600 compagnies américaines, européennes, japonaises, australiennes et canadiennes. C'est ainsi que la moitié des actions de Sony serait maintenant détenue à la bourse de New York.

L'inscription des grandes entreprises sur les bourses de divers pays ne représente toutefois qu'un des véhicules d'internationalisation en présence. On assiste maintenant à une intégration croissante des bourses elles-mêmes par-dessus les frontières nationales, ce qui permet aux investisseurs d'un pays d'avoir accès aux titres transigés dans un autre, même s'ils ne sont pas inscrits à la bourse du pays. La segmentation historique des marchés boursiers nationaux est ainsi remise en cause en faveur d'un seul marché global intégré au niveau mondial, ce que la technologie actuelle rend possible. Certains observateurs en sont venus à se demander si ces transformations n'allaient pas réduire les grandes bourses du monde au rang de musées, car les transactions peuvent désormais se faire directement à travers les réseaux informatisés. Il n'est plus nécessaire que les ordres d'achat et de vente convergent vers un seul lieu physique pour que les transactions se fassent. Il suffit que les intéressés entrent en contact à travers leurs terminaux, qu'ils se trouvent à Wall Street ou au milieu de l'océan Pacifique. Le quart des transactions boursières aux États-Unis se fait déjà en-dehors de la Bourse à travers des systèmes comme NASDAQ. Ces tendances sont appelées à se développer davantage dans l'avenir.

Comme on peut le voir, l'impact des nouvelles technologies de l'informatique et de la télématique ne se limite pas à rendre les transactions plus rapides et moins coûteuses. L'implantation massive de ces technologies dans les années 1980 conduit à une restructuration des circuits financiers dans leur ensemble pour les intégrer de plus en plus en un seul marché global recouvrant l'ensemble des instruments financiers en présence, obligations, actions, certificats de dépôts, euronotes, options sur devises et sur marchandises, métaux précieux, et même, crédits classiques. La segmentation et la compartimentation des marchés nationaux s'enfoncent dans le passé et avec elles, le pouvoir de réglementation et de supervision des

autorités nationales, de plus en plus dépassées par le tourbillon des mouvements financiers internationaux.

L'ouverture des marchés nationaux

L'internationalisation des systèmes bancaires n'a rien de nouveau. La Banque de Montréal était édjà un acteur très important sur le marché new-yorkais pendant la Guerre de sécession américaine. Les activités bancaires internationales avaient cependant le caractère d'activités à l'étranger de la part de compagnies présentes sur plusieurs marchés nationaux peu ou pas intégrés entre eux. On a décrit dans la section précédente une série de développements qui remettent en cause cette compartimenttion nationale et qui exercent une pression croissante vers une plus large ouverture internationale, allant dans le sens d'une intégration complète au niveau mondial. Ce processus en cours depuis les années 60 a connu une accélération inouïe au cours des années 80.

Sans faire ici l'histoire de cette intégration mondiale, on peut illustrer le processus en cours en mentionnant un certain nombre de faits et de dates. Le contrôle des changes en livres sterling fut levé par le gouvernement Thatcher en 1979. Le gouvernement japonais levait également le contrôle des changes en 1980, pour ensuite libéraliser les prêts bancaires à l'étranger, puis les émissions d'obligations, pour ensuite ouvrir la bourse japonaise. Le gouvernement américain supprimait en 1984 la retenue à la source (witholding tax) sur les obligations étrangères, aussitôt imité par le gouvernement allemand. Seule gouvernement français est allé à contre-courant sur ce plan de 1981 à 1985, mais cette politique a été renversée dès 1985 pour aller vers une libéralisation accrue, avant même le retour de la droite au pouvoir. Les obstacles aux mouvements de capitaux entre les grands pays industriels ont donc été substantiellement réduits au cours des dernières années. Résultat: les émissions d'obligations étrangers dépassent maintenant les obligations domestiques au Japon et en Allemagne fédérale, de même qu'aux États-Unis. On assiste à une véritable intégration des grandes marchés de capitaux.

Cette libéralisation des flux financiers internationaux a accentué la concurrence entre les grandes places financières du monde pour s'en assurer la part du lion, au moyen de concessions fiscales et autres. C'est ainsi que le gouvernement américain a mis en place les "international banking facilities" en 1982 pour permettre à New York de rivaliser avec Londres. Cette dernière a riposté par la déréglementation du marché londonien, notamment au niveau des commissions. Jusqu'aux financiers montréalais qui jouent avec l'idée d'un centre bancaire international, idée reprise dans le budget fédéral de 1986 mais non encore appliquée.

L'intégration croissante des marchés, la suppression graduelle des barrières fiscales et institutionnelles s'accompagne de la relaxation des barrières à

l'entrée des institutions financières étrangères dans presque tout les pays. On avait déjà assisté à une véritable invasion de banques étrangères aux États-Unis et en Grande-Bretagne à partir des années 1960, de même qu'en Allemagne fédérale. Le Japon s'est ouvert à son tour aux banques étrangères en 1979-1980, suivi du Canada en 1981 lors de l'adoption de la nouvelle loi des banques. Cette vague de libéralisation s'est achevée par l'admission des banques étrangères en Suède, en Norvège, au Portugal et en Australie en 1985. Les 24 pays membres de l'OCDE permettent maintenant l'implantation de banques étrangères.

Les limitations posées aux activités des banques étrangères sont également en voie de relâchement dans l'ensemble des pays industriels. Le gouvernement canadien a porté la part maximale des banques étrangères de 8% à 16% des actifs bancaires globaux. Le gouvernement allemand autorise désormais les banques étrangères à diriger des émissions d'obligations en deutschemarks. Citibank a été admise au "clearing house" britannique, chambre de compensation auparavant réservée aux grandes banques anglaises. On pourrait multiplier les exemples. Ils ont tous dans le même sens.

Ce mouvement universel de libéralisation s'explique par les pressions de la réciprocité. Le gouvernement canadien a admis les banques étrangères au Canada pour que les banques canadiennes puissent être admises dans les pays qui pratiquent la réciprocité, comme le Japon et la Suisse. La même considération vaut pour l'Australie ou la Suède, dont les banques sont en pleine expansion internationale. Les pressions de la concurrence internationale obligent les banques de tous les pays à jouer le jeu et à tenter leur chance sur le marché mondial. Elles ne gagneront pas toutes mais toutes sont forcées de jouer.

Le décloisonnement des activités financières

La libéralisation en cours des mouvements financiers internationaux a aussi pour conséquence d'ébranler fortement le cloisonnement des activités financières en vigueur dans plusieurs pays industriels. On sait que le système financier canadien repose sur quatre "piliers" strictement séparés dans la législation, soit les banques, les compagnies de fiducie, les maisons de courtage et les compagnies d'assurance. Cette réglementation s'inspire fortement de la législation en vigueur aux États-Unis depuis les années 30, avec sa division rigoureuse entre banques commerciales et banques d'investissements. Le même système a été instauré au Japon lors de l'occupation américaine. Cette division des piliers contraste fortement avec la pratique des "banques universelles" en vigueur notamment en Allemagne fédérale, où les mêmes institutions couvrent toutes les facettes de l'activité financière. La division entre les piliers est aussi beaucoup moins stricte dans les autres pays d'Europe: les banques commerciales britanniques peuvent acquérir des banques d'affaires (merchant banks), les banques françaises

jouent traditionnellement sur tous les tableaux, etc.. Au Canada, la division est stricte et strictement observée, du moins jusqu'à récemment.

Mais ce qui est interdit aux banques canadiennes sur le marché domestique ne l'est pas au niveau international. C'est ainsi que les banques canadiennes ont pu déborder sur les piliers interdits à travers leurs activités internationales, en acquérant des "merchant banks" britanniques ou des maisons de courtage américaines. Les autres piliers ne se privent pas non plus de cette possibilité, par exemple les compagnies de fiducie canadiennes achetant des banques aux États-Unis ou en Suisse. Les compagnies d'assurance profitent également des ouvertures internationales pour aborder des secteurs qui leur seraient interdits au Canada.

Ces débordements n'étaient cependant pas de grande importance à venir jusqu'à récemment, car les activités des filiales établies dans les secteurs "interdits" restaient largement confinées au marché national du pays d'accueil. Il en va autrement aujourd'hui, avec la globalisation des marchés en cours dans les années 1980. Le lieu d'où origine une transaction devient très secondaire, on peut intervenir sur le marché mondial à partir de n'importe quelle place financière. C'est ainsi que les banques canadiennes peuvent parfaitement s'impliquer massivement sur le marché des euro-obligations au niveau mondial à partir de filiales londoniennes, même si ce champ d'activité leur est interdit par la loi canadienne. Qui plus est, elles peuvent parfaitement le faire pour le compte de clients canadiens à partir de filiales à l'extérieur. Bref, les opérations internationales permettent de contourner les piliers et rendent la législation largement inopérante.

L'acquisition récente de Harris Trust par la Banque de Montréal constitue un bel exemple de ce type de contournement. Harris est une compagnie de fiducie que la Banque de Montréal n'aurait pu acquérir si elle avait été canadienne. Mais cette acquisition lui permettra aussi d'entrer dans l'activité fiduciaire domestique par la porte de service à travers Harris. Les fonds de pension canadiens peuvent très bien être administrés à partir de Chicago, ce que la Banque de Montréal ne pourrait faire au Canada. Comme le disait très bien Euromoney:

"By purchasing Harris Trust in September, it (le BdeM) created the opportunity to circumvent the Canadian law that prevents commercial banks from entering the trust business."⁶

Il est vrai que ces détours internationaux ont des inconvénients certains sur le plan opérationnel et ne sont guère accessibles qu'aux entreprises d'une certaine taille. Les banques peuvent plus difficilement mettre tout leur poids dans la balance quand elles doivent opérer à travers des filiales à l'étranger. Il ne faut pas non plus oublier que ce petit jeu fonctionne dans les deux sens et que les autres piliers peuvent eux aussi déborder sur le champ d'action des banques. C'est pourquoi les banques continuent de presser pour le

décloisonnement des activités financières de façon à créer un seul champ de bataille également ouvert à tous les concurrents. Le livre vert sur les institutions financières déposée en 1985 par le gouvernement fédéral semble aller dans ce sens. Cependant, la pression la plus forte en faveur du décloisonnement provient non pas de la concurrence entre diverses catégories d'institutions financières canadiennes, mais de la concurrence internationale. C'est ce qu'on va maintenant traiter.

Les rapports de force interimpérialistes sur le marché financier mondial

Les banques canadiennes ont occupé la troisième position sur le marché bancaire international entre 1978 et 1982, après les banques américaines et britanniques. Les crédits organisés par les banques canadiennes ont représenté environ 10% du volume total des eurocrédits accordés au cours de cette période, soit une proportion beaucoup plus forte que le poids relatif du capitalisme canadien⁷. Cette surreprésentation permettait alors aux banques canadiennes de connaître une expansion internationale rapide. Elle est devenue un véritable boulet depuis la crise de l'endettement de 1982. Les banques canadiennes sont restées prisonnières de leur succès passés sur le marché des eurodevises, comme l'illustre le tableau suivant.

**Part des banques de divers pays sur le marché
des eurocrédits, 1978-1982 et 1983-1985**

	1978-1982	1983-1985
États-Unis	35,5	58,3
Grande-Bretagne	13,2	6,8
Canada	10,2	7,8
Japon	9,9	6,8
RFA	7,5	0,5
France	5,7	2,8
Suisse	3,0	3,9

Source: Euromoney, divers numéros. Notre compilation.

La part des banques canadiennes a diminué quelque peu pour s'établir à 7,8% du total, en deuxième position au niveau mondial, après les banques américaines, qui dominent largement la scène. La part relative de ces dernières

est cependant gonflée par la vague des emprunts géants destinés à financer des acquisitions et des fusions aux États-Unis et organisés principalement par les banques américaines. Mais ces dernières ont aussi été forcées d'accroître encore leurs prêts bancaires au pays endetté du Tiers-Monde, pour éviter qu'ils ne les entraînent dans la faillite. Elles ont aussi dû compenser pour le retrait des banques de certains pays qui ont choisi de retirer leur épingle du jeu et qui ont refusé de renouveler leurs crédits, laissant les banques américaines s'organiser avec le problème. C'est ainsi que les banques françaises et allemandes se sont littéralement retirées du marché des eurocrédits depuis 1982, tandis que les britanniques et les japonais réduisaient fortement leur participation. Les banques canadiennes ont aussi réduit leur participation, mais elles se retrouvent tout de même en deuxième position mondiale avec 8% des eurocrédits accordés de 1983 à 1985. Rappelons que ces crédits sont liés en grande partie au refinancement de la dette du Tiers-Monde, un héritage encombrant des années 1970 dont les banques canadiennes sont aujourd'hui prisonnières.

Les prêts bancaires internationaux constituent toutefois un reliquat des années 70. Le moteur de l'activité financière internationale se trouve aujourd'hui du côté des euro-obligations et des nouveaux instruments financiers comme les bons à taux variables et les facilités d'émissions. Et les banques canadiennes sont nettement plus faibles dans ce domaine, comme le montre le tableau suivant.

Les groupes financiers canadiens ne viennent donc qu'au septième rang mondial par le volume des euro-obligations émises de 1982 à 1985, avec 2% du total. Les banques canadiennes sont en effet des banques commerciales traditionnellement orientées vers la création d'actifs, et non vers l'émission de titres financiers. Cette activité leur est même interdite par la législation canadienne et elles ne peuvent y participer qu'à travers des filiales établies à l'étranger. La législation canadienne réserve l'émission de titres financiers aux maisons de courtage, qui n'ont pas les ressources des banques et qui doivent concurrencer les banques universelles allemandes et suisses ou encore les géants américains. On compte pourtant deux entreprises canadiennes parmi les 50 premiers émetteurs d'obligations internationales en 1985, soit Orion Royal Bank et Wood Gundy.

Comme son nom l'indique, la Orion Royal Bank est une filiale de la Banque Royale constituée en 1981 par l'acquisition du consortium bancaire Orion et sa fusion avec une filiale londonienne de la Banque Royale active dans le "merchant banking". Orion Royal se trouvait au 11e rang mondial en 1981 parmi les teneurs de livres d'obligations internationales ("bookrunners") et au 14e rang parmi les directeurs et codirecteurs d'émissions internationales ("managers" et "comanagers"). Ceci lui permettait par exemple d'émettre des debentures pour le compte du Canadien Pacifique au montant de 75 millions de \$US en octobre 1984, chose impensable au Canada. Son activité s'étend aussi à des sphères plus

lointaines, par exemple avec l'émission de 200 millions en certificats de dépôt à taux variable pour le compte de la Banque de Chine en septembre 1985.

Part des institutions financières de divers pays dans l'émission d'euro-obligations, 1982-1985, en millions de \$US

	Émissions	% du total mondial
États-Unis*	102 789	32,3
RFA	38 273	12,4
Grande-Bretagne	29 018	9,4
Japon	28 547	9,2
France	23 076	7,4
Suisse*	12 067	3,9
Canada	6 254	2,0

* Nous avons classé Crédit Suisse First Boston avec les États-Unis. Il s'agit d'un consortium entre le Crédit Suisse et la First National Bank of Boston. CSFB occupait le premier rang avec 16,4% du total mondial en 1984 et 14,1% en 1985.

Source: Euromoney

On ne sera pas surpris de trouver Orion Royal au premier rang des émissions internationales en dollars canadiens en 1985, qui représentaient tout de même 2,1% de l'activité mondiale. On sera plus surpris de trouver Orion Royal au premier rang des émissions en dollars australiens, qui constituaient un autre 2,3% du marché mondial. Orion Royal détenait le tiers de ce marché en 1984 et 1985. Orion Royal était aussi considérée comme la seule banque non-américaine à avoir réalisé une percée notable sur le marché des euronotes, avec la merchant bank britannique S.G. Warburg. Orion Royal faisait aussi l'acquisition du courtier britannique Kitcat and Aitkin, fondé en 1900, et prévoyait le renforcement de ses activités à New York et Tokyo. Orion Royal a aussi ouvert un bureau à Toronto en 1984 avec l'intention manifeste d'intervenir dans les secteurs interdits à sa maison-mère, mais la Commission des valeurs mobilières lui demanda de le fermer.

Malgré tous ces succès, Orion Royal connaissait une crise de personnel très grave au début de 1986 et subissait plusieurs défections pour son

concurrent Wood Gundy. Les démissionnaires blâmaient le conservatisme de la haute direction, nommée par la Banque Royale, sa réticence à jouer pleinement le jeu des euronotes et son retard à suivre l'escalade salariale présentement en cours à la City de Londres pour le personnel cadre des grandes banques internationales. Les salaires d'un demi-million y sont maintenant courants, ce qui équivaut au salaire du président de la Banque Royale. Les observateurs ont ramené tous ces heurts au décalage de mentalité entre les banques commerciales, traditionnellement conservatrices, comme la Banque Royale, et les banques d'affaires portées à une gestion plus agressive, voire à la spéculation. Mais cet épisode montre en fait la difficulté qu'auront les banques canadiennes à se faire une place sur des marchés qui sortent de leur champ d'activité traditionnel, qui ne correspondent pas à leur fonctionnement et à leur structure et pour lesquels elles sont mal équipées en ressources humaines.

Wood Gundy est l'autre force canadienne notable sur le marché des euro-obligations. Fondée en 1905, la compagnie s'établit dès 1910 à Londres afin d'agir sur le marché des obligations gouvernementales canadiennes, alors libellées en livres sterling à 98%. Wood Gundy s'établit aussi à Londres en 1916 car les États-Unis étaient alors devenus la principale source de financement extérieur du Canada. Son expansion internationale reprit dans les années 60 et 70 avec son implantation à Paris, Tokyo, Hong Kong et maintenant Shanghai. Wood Gundy se trouvait au premier rang canadien des émetteurs d'obligations en 1985⁸ et au 38e rang mondial sur le marché des euro-obligations en 1985.

La force principale de Wood Gundy sur les marchés internationaux ne se trouve cependant pas sur le marché des euro-obligations, mais sur celui des euro-actions ("euro-equity"), l'émission internationale d'actions. Wood Gundy se trouvait en fait au quatrième rang mondial sur ce plan en 1985, après Crédit Suisse First Boston, la Société de banque suisse et S.G. Warburg. Wood Gundy décrocha notamment l'émission de un milliard réalisée par Olympia and York en 1986 pour financer ses acquisitions récentes. Wood Gundy compte aussi plusieurs clients étrangers tels que Nestlé, la Société de banque suisse, la Société générale de banque belge et Daimler-Benz. Wood Gundy a aussi été sélectionnée par le gouvernement britannique pour organiser la tranche canadienne de la privatisation de British Gas, de Britoil et de British Aerospace.

La Banque Royale n'est pas la seule banque canadienne à contourner les limitations réglementaires à ses activités à travers ses filiales internationales. La Banque canadienne impériale de commerce fait de même à travers sa filiale londonienne, la CIBC Ltd, qui a le statut de merchant bank à Londres. CIBC Ltd a dirigé ou codirigé l'émission d'obligations pour une valeur totale de 956 millions \$US en 1984, non seulement pour des compagnies et entités canadiennes, mais aussi pour des entités étrangères telles que la ville de Vienne, la BIRD et Indosuez. La Banque de Commerce

n'a pas l'intention de s'arrêter en si bon chemin et compte ouvrir des banques d'affaires ("investment banks") au Japon, à Hong Kong, en Australie et en Nouvelle-Zélande, tous des pays du bassin du Pacifique, qui constitue la nouvelle aire d'expansion des multinationales. "Commerce strategy is to beef up its merchant banking capability within Canada and worldwide"⁹. Et tant pis pour la réglementation canadienne qui prétend interdire ce champ d'action aux banques à charte.

Malgré tout, on compte seulement deux banques canadiennes parmi les vingt premiers émetteurs d'obligations nationales et internationales pour les compagnies et entités canadiennes, soit la Banque Royale et la Banque de Commerce, toutes deux à travers une filiale londonienne. Cette activité est dominée par Wood Gundy et par d'autres maisons de courtage canadiennes comme Dominion Securities, McLeod Young Weir et Burns Fry. Cependant, ces dernières ne semblent pas avoir la capacité d'agir sur le marché des euro-obligations, à l'exception déjà mentionnée de Wood Gundy, de sorte que les émissions internationales d'obligations pour le compte d'entités canadiennes sont dominées par des banques et maisons de courtage étrangères.

On comptait seulement trois compagnies canadiennes parmi les vingt premiers émetteurs d'euro-obligations pour le compte de compagnies et entités canadiennes pour l'ensemble de la période allant de janvier 1980 à mai 1985. Il s'agit de Orion Royal, Wood Gundy et CIBC Ltd, soit deux filiales londoniennes de grandes banques canadiennes présentes à l'étranger depuis un siècle et une maison de courtage également présente à Londres depuis 1910. Ces trois firmes ont réalisé 26% des émissions d'euro-obligations pour le compte d'entités canadiennes effectuées par les vingt premières, contre 35% pour les institutions financières américaines et 25% pour les allemandes¹⁰.

Il est étonnant de constater que la part du marché des institutions financières canadiennes est meilleure pour les émissions du secteur privé que pour celles du secteur public. Les trois firmes canadiennes ont réalisé 49% des émissions d'euro-obligations d'entreprises privées canadiennes entre janvier 1980 et mai 1985, contre 37% pour les firmes américaines. En revanche, les firmes canadiennes n'ont dirigé que 12% des émissions internationales du secteur public canadien au cours de la même période, contre 37% pour les allemandes et 31% pour les américaines. Ces émissions sont principalement le fait des gouvernements provinciaux, de leurs entreprises publiques et des municipalités, qui empruntent à l'étranger pour diversifier leur dette et pour desserrer l'emprise des institutions financières canadiennes. Il semble aussi qu'elles trouvent souvent des conditions d'emprunt plus avantageuses à l'étranger qu'au Canada. Par exemple, la CTCUM trouve à emprunter sur les marchés étrangers en payant neuf points

de base au-dessus des Bons du Trésor américains, quand les prêteurs canadiens lui en demandent 60¹¹.

Toute cette analyse conduit au résultat paradoxal d'une double délocalisation. Pendant que les compagnies et entités canadiennes recourent aux firmes étrangères pour 74% de leurs émissions d'euro-obligations, les firmes canadiennes actives sur ce marché réalisent 85% de leurs activités pour le compte de compagnies et d'entités étrangères, et seulement 15% pour le compte d'emprunteurs canadiens. Cette désarticulation s'explique surtout par le fossé apparent entre les maisons de courtage canadiennes et les emprunteurs du secteur public, particulièrement celui du Québec.

Et les rapports de force nationaux?

Les banques canadiennes se trouvent donc en position de faiblesse relative sur le marché international dans la sphère d'activité la plus dynamique des années 1980, l'émission d'euro-obligations. Elles font aussi face à une concurrence croissante sur le marché national lui-même de la part des trois autres piliers du système financier, qui cherchent eux aussi à déborder sur les champs d'activité auparavant fermés. Les plus entreprenants ont parfaitement capables de prendre la route internationale pour y parvenir et donner la réplique aux banques.

De plus, les compagnies de fiducie, maisons de courtage et compagnies d'assurance bénéficient d'une réglementation moins stricte que celle des banques. La double juridiction fédérale et provinciale sur les compagnies de fiducie et d'assurance offre à ces dernières de nombreuses opportunités inaccessibles aux banques à charte, sujettes à la seule autorité fédérale et contrôlées beaucoup plus strictement. Quant aux maisons de courtage, elles sont de juridiction provinciale. Tout ceci a rendu possible la formation de conglomérats financiers débordant sur plusieurs piliers et capables de menacer la position des banques.

L'exemple le plus intéressant est probablement celui du Trust Royal, qui fait partie du groupe financier Trilon. Ce dernier comprend aussi deux compagnies d'assurance, London Life et Wellington Life, ainsi que le grand courtier immobilier Royal LePage. Trilon administrait des actifs de 56 milliards en 1985, ce qui dépasse les actifs canadiens de la Banque Royale. Trilon est contrôlé par la branche torontoise des Bronfman, qui exerce aussi une grande influence sur la Banque Continentale, sur le géant immobilier Trizec et sur la maison de courtage Hees International.

Le Trust Royal s'était déjà frotté au commerce bancaire au cours des années 1970 par ses acquisitions en Floride. Mais il s'agissait d'un commerce de détail de peu d'envergure dont il s'est maintenant retiré. Il en va autrement de sa dernière acquisition, celle de Dow Financial Services, acquis de Dow Chemical. Avec cette acquisition, le Trust Royal contrôle

maintenant 75% de Dow Banking Corp., une des plus grandes banques étrangères en Suisse; 72% de la grande merchant bank anglaise Arbuthnot Latham; et 72% de Savory Milln, maison de courtage londonienne comptait des bureaux à New York et Singapour et des intérêts bancaires à Hong Kong, au Japon et en Malaisie. Avec cette acquisition, le Trust Royal entre par la grande porte sur la scène internationale, et Trilon avec lui.

On peut aussi relever l'exemple fort connu de La Laurentienne, compagnie d'assurance de Québec qui possède maintenant des filiales en Grande-Bretagne, aux États-Unis et aux Antilles, et ce, non seulement dans le secteur des assurances, mais aussi dans le domaine fiduciaire. La Laurentienne est aussi présente dans le secteur bancaire à travers la Banque d'Épargne et dans le secteur fiduciaire à travers les Fiduciaires de la cité et du district de Montréal. L'acquisition récente de Eaton Financial Services permettra à La Laurentienne de progresser davantage dans la voie du supermarché financier.

Power Cororation est un autre groupe important à s'être lancé dans la formation d'un conglomérat financier, avec Power Financial, qui regroupe le Montreal Trust, le Great West Life et le Investors Group et administrait des actifs de 37 milliards en 1985. Power est donc fermement implanté sur trois piliers: fiducie, assurance et courtage, avec Investors Group. Quant au pilier bancaire, il le trouve sur le plan international, à travers sa participation de 12% à Pargesa Holding, lequel influence notamment la Banque Bruxelles Lambert, la Banque internationale à Luxembourg, Paribas Suisse et Drexel Burnham Lambert de New York, le grand expoert des acquisitions et des fusions et principal opérateur sur le marché des "obligations à rendement élevé", mieux connues sous l'appellation de "junk bonds", titres spéculatifs émis dans le cadre des batailles d'acquisitions. Power est en bonne compagnie avec de tels associés.

L'attraction internationale se manifeste même du côté du Mouvement Desjardins, sans doute le plus ancien et le mieux développé des conglomérats financiers, avec une implantation ancienne et solide dans les quatre piliers. Desjardins contrôlait des actifs globaux de 32 milliards en 1985, incluant les fonds administérés par Fiducie du Québec. La mise sur pied de la Caisse centrale Desjardins lui permet maintenant d'agir directement sur les marchés financiers et d'envisager une expansion internationale à moyen terme. Dans l'immédiat, on aborde plutôt le marché canadien avec l'arrivée de la Caisse centrale à Toronto.

Le système financier canadien s'achemine donc vers la formation de conglomérats financiers géants d'origine non-bancaire et capables d'offrir aux banques une concurrence de plus en plus dure sur le plan intérieur, au moment même où le marché international évolue de manière défavorable aux banques canadiennes. Ces dernières restent gênées par les limites législatives à leur activité, qu'elles ne peuvent tourner qu'au niveau international. Ceci

les place en position désavantageuse à la fois face à leurs concurrents nationaux et internationaux, qui peuvent mettre directement tout leur poids dans la balance. D'où l'insistance des banques pour qu'on leur permette de déborder à leur tour sur les autres piliers.

Les pressions de la concurrence nationale et internationale vont donc dans le sens de l'effacement des distinctions classiques entre secteurs d'activité, déjà en cours dans une large mesure à la fois sur la scène canadienne et dans l'arène internationale. Ces pressions ne manqueront pas de se refléter sur le plan législatif par la relaxation de la réglementation actuelle dans les années qui viennent. Le résultat sera une nouvelle vague de concentration à l'initiative des banques et des autres poids lourds financiers, jusqu'à l'émergence d'une poignée de conglomérats géants massivement représentés dans tous les champs d'activité, serait-ce à travers le maintien de filiales distinctes. Le système financier canadien est donc appelé à évoluer de facto vers le modèle allemand des "banques universelles" couvrant tous les domaines, tel que l'exigent d'ailleurs les pressions de la concurrence internationale sur un marché global de plus en plus intégré.

Et le débat sur le libre-échange?

Tout ceci nous ramène au débat en cours sur le libre-échange et sur son impact éventuel dans le secteur financier. Nous avons soutenu que le "libre-échange" était déjà en voie de réalisation sur ce plan, du fait des mutations du système financier international dans les années 80. Les barrières naturelles venant des coûts de transaction sont grandement diminuées par les nouvelles technologies de l'informatique et des télécommunications. Ces dernières permettent désormais d'intégrer de plus en plus les marchés nationaux pour en faire un seul marché mondial unifié où tous les participants peuvent transiger à partir de n'importe quel lieu géographique. Ceci a déjà conduit à relâcher fortement les règles de propriété nationale et autoriser l'entrée des banques étrangères dans tous les pays de l'OCDE. La réglementation en vigueur se fait aussi de plus en plus désuète et inopérante à cause des multiples possibilités de contournement offertes par le marché mondial. De plus, les pressions de la concurrence conduisent à lever une à une les barrières fiscales institutionnelles et réglementaires pour attirer ou simplement conserver l'activité sur chacun des grandes places financières mondiales. Les obstacles encore en place appartiennent désormais au domaine des "irritants", ces dispositions ennuyeuses qui compliquent la vie des entreprises sans vraiment les empêcher de faire comme elles veulent.

On pourrait donc se demander ce qu'il reste à discuter dans le cadre du libre-échange canado-américain. Le gouvernement canadien aimerait bien limiter les discussions au seul mouvement des produits manufacturés, en excluant l'agriculture et les services. Les négociateurs américains vont au contraire insister sur ces secteurs, où les États-Unis sont encore en position concurrentielle au niveau mondial, par exemple dans le domaine des

industries culturelles. Les services financiers sont évidemment beaucoup plus importants que les industries culturelles. Washington a déjà mis la libéralisation du secteur financier japonais et l'ouverture aux firmes américaines au coeur des négociations commerciales avec le Japon. Ce domaine ne peut manquer d'être abordé dans les discussions sur le libre-échange.

On peut donc s'attendre à des pressions américaines pour ouvrir encore davantage le marché financier canadien en levant les barrières à l'entrée les plus sérieuses qui existent encore, à savoir les règles de propriété dans le domaine bancaire, fiduciaire et des assurances. Le livre vert sur les institutions financières déposé par le gouvernement fédéral en 1985 allait déjà dans cette direction en proposant une propriété maximale étrangère inversement proportionnelle à la taille de l'institution en question. Les Big Five resteraient à l'abri du contrôle étranger, mais les institutions régionales, petites et moyennes deviendraient candidates aux acquisitions de l'étranger. Les grandes banques canadiennes feraient cependant l'objet d'une concurrence accrue sur leur propre marché national de la part des banques multinationales étrangères. Les banques canadiennes ont pu exploiter des circonstances historiques favorables pour se développer à l'étranger tout en gardant le monopole de leur marché domestique, mais ces temps sont révolus.

Les conditions socio-politiques dans lesquelles se négocie le libre-échange font du secteur financier un candidat plausible aux concessions fédérales, étant donné la force de l'opposition à toute concession dans le domaine des industries culturelles et de l'agriculture et le prix politique massif à payer dans l'éventualité de concessions sérieuses dans ces domaines. Les banquiers canadiens ne jouissent pas d'une telle sympathie du public et sont piégés par leur propre appui déclaré au libre-échange. Il est vrai qu'elles auraient sans doute la force nécessaire pour faire face à la musique, surtout si on leur permet en guise de compensation d'envahir les autres sphères d'activités financières pour se transformer de facto en banques universelles. Les banques canadiennes ainsi transformées pourraient devenir des concurrentes encore plus dangereuses à l'échelle internationale.

L'ouverture accrue du système financier canadien aux intérêts étrangers aurait aussi pour effet de réduire encore le pouvoir effectif de réglementation et de supervision des autorités monétaires canadiennes. Pourtant, ces pouvoirs sont déjà insuffisants pour faire face aux tensions actuelles du système financier, comme l'ont démontré les deux faillites de banques survenues en 1985. Le rapport de la commission d'enquête Estey a bien illustré le caractère illusoire et rétroactif de la supervision fédérale. Le Canada n'est pas le seul pays où ces problèmes se posent. La Banque des règlements internationaux elle-même a montré comment les nouvelles technologies et les nouveaux instruments financiers avaient rendu pratiquement inopérants les instruments d'intervention classiques des autorités monétaires, dans un rapport spécial publié en 1986.

L'intégration accrue du système financier canadien au système américain réduirait encore davantage l'autonomie réelle dont disposent les autorités canadiennes dans la formulation de leur politique économique et monétaire. Mais on peut se demander si cette autonomie n'est pas déjà largement illusoire. Une libéralisation accrue dans ce domaine n'entraînerait guère qu'un changement de degré et non de nature. Ce serait conséquent avec le choix de l'intégration continentale au niveau économique, politique et militaire qui semble être la voie choisie par le gouvernement Mulroney. Mais cette intégration répond aussi aux pressions de la concurrence internationale dans le secteur financier. L'alternative à cette intégration continentale et internationale ne se trouve pas dans la défense d'un capitalisme national autarcique irrémédiablement dépassé, mais dans la transformation des rapports sociaux capitalistes au niveau national et international. Mais c'est là toute une autre histoire.

NOTES

- 1 Banque de règlements internationaux, Rapport annuel, 1971 à 1983.
- 2 Euromoney, Annual financing report, 1986.
Bank of England Quarterly Bulletin, décembre 1985.
- 3 Banque des règlements internationaux, Rapport annuel, 1985.
- 4 "Innovations on the international capital markets", Special sponsored supplement, Euromoney, 1985.
- 5 Euromoney, octobre 1985.
- 6 "Canada gets to grip with deregulation", Euromoney, novembre 1984.
- 7 François Moreau, Le développement international des banques canadiennes, Saint-Martin, Montréal, 1985, p. 108.
- 8 "Wood Gundy still top dealmaker", Financial Post, 3 mai 1986.
- 9 The Financial Post, 1er février 1986.
- 10 "Canada", Special sponsored supplement, Euromoney, 1895.
- 11 Ibid.

LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DANS LES SERVICES AUX ENTREPRISES

Mario Polèse
Josée Rousseau
Institut National de la Recherche Scientifique

1 - La nature des services aux entreprises: des services intensifs en information

De nature intangible, les services aux entreprises font référence aux services, dont les échanges se font sous forme de conseils, de rapports d'études, ou encore, de connaissances à transmettre. Nous pensons, à titre d'exemples, au secteur de génie-conseil, aux conseillers en administration et au secteur des services professionnels en matière d'informatique. Il s'agit, en gros, de produire et de transmettre de l'information et du savoir-faire. Nous pouvons également parler de services à haute technicité, dans la mesure où ils s'appuient sur des investissements importants en capital humain.

La production des services aux entreprises repose sur une combinaison diversifiée et spécialisée de ressources humaines (Polèse, 1984). Elle est en général non-standardisée, car la demande au niveau du contenu pour ce type de produit varie souvent d'un client à l'autre et requiert donc, pour chaque service rendu, une combinaison unique de ressources humaines. Aussi, la capacité concurrentielle des établissements de services repose sur la facilité avec laquelle la firme peut réunir diverses ressources humaines spécialisées, souvent extérieures à l'établissement. Les besoins en capital physique sont, en général, relativement faibles par rapport aux autres coûts de production; quoique cela s'avère beaucoup moins vrai pour les services informatiques, qui requièrent des équipements lourds. Cependant, même pour ce secteur plus intensif en capital (physique), les ressources humaines constituent, en général, le principal facteur rare.

Au plan des échanges, il est surtout question de coûts de communication et de commercialisation, plutôt que des coûts de transport. Sur le marché local, ces coûts de communication, bien qu'ils peuvent apparaître faibles dans les coûts directs d'opération, sont stratégiques à l'obtention d'information et de contrats. Ils se présentent sous diverses formes: rencontres informelles, dîners d'affaires, frais de présentation et de déplacement etc... Par contre, sur le marché international, ces coûts de communication peuvent s'avérer importants; la distance géographique

intervient alors dans le choix du moyen de communication à utiliser (courrier, téléphone, déplacement de consultants, etc...).

Les coûts encourus par les firmes exportatrices de services sur le marché international ne sont pas seulement influencés par la distance géographique mais aussi des obstacles de nature législative. Ces obstacles au commerce international des services sont reliés à la nature, aux propriétés (de production) et aux modes d'exportation des services.

2- Les modes d'exportation des services: les barrières au commerce international

Depuis quelques années, les services aux entreprises ont connu une croissance remarquable entraînant une restructuration de leurs marchés¹. L'évolution technologique au plan des communications, l'intégration des marchés nationaux et l'essor des firmes multinationales sont autant de facteurs qui contribuent à l'essor du commerce international des services. Cependant, les activités de services rencontrent une gamme de restrictions qui sont propres aux services dû au fait que, contrairement aux biens, certains services doivent, en tout ou en partie, être produits au lieu de consommation. Il en découle que le commerce international des services est en partie tributaire de la mobilité géographique des facteurs de production (travail, capital, etc...). La prestation de services de consultation exige, à titre d'exemple, le déplacement de consultants. Le besoin d'un contact étroit avec le client exige souvent l'implantation d'établissements (de filiales) à l'étranger, ce qui implique à son tour des mouvements de capitaux. C'est ce lien avec les mouvements internationaux de facteurs de production qui constitue le caractère distinctif du commerce international des services aux entreprises.

Parmi les barrières qui peuvent faire obstacle aux mouvements de facteurs de production figurent le contrôle des changes, les lois régissant le droit d'établissement des sociétés étrangères (pour les mouvements de capitaux), la réglementation de certaines professions, les lois définissant les conditions d'entrée dans le pays, de sortie, de résidence et d'emploi pour les ressortissants étrangers (pour les mouvements de main-d'oeuvre). D'autres cadres législatifs peuvent également avoir un impact sur le commerce international des services: les politiques en matière de marchés publics, la fiscalité, les lois en matière de protection intellectuelle, les politiques de concurrence, etc... Or, pour bien saisir l'impact de ces barrières sur les échanges de services, il faut bien comprendre qu'il existe diverses manières dont peut se faire le commerce international des services.

2.1- Les exportations directes de services

Les services fournis directement au client sont faciles à visualiser et à mesurer. Par exemple, des services peuvent être directement exportés par la

transmission de la voix, d'images (vidéo), de données ou d'autres informations. La transaction peut parfois exiger le transport de biens et des voyages d'un pays à l'autre. Il peut s'agir aussi de contrats de cession de droits d'exploitation de la propriété intellectuelle, de technologie ou d'autres services, ou encore de voyages de producteurs individuels à l'étranger. Les paiements qui en découlent parviennent directement à l'établissement producteur de services.

Certains modes d'exportation sont indépendants des mouvements de facteurs de production. Les barrières possibles aux échanges sont alors plus directes. Ainsi, les réglementations au niveau des télécommunications, du traitement des données et des échanges d'information entre pays, peuvent entraver la vente d'un service par transmission de la voix, d'images (vidéo), de données. Cependant, ces barrières s'avèrent, en réalité, peu importantes, de sorte que le commerce à ce niveau est déjà très libre; du moins à l'intérieur du monde occidental (Bonin, 1986).

Ce sont les barrières qui limitent l'accès direct au marché qui constituent, du moins en principe, l'obstacle premier au commerce international des services. Par barrières à l'accès direct au marché, nous entendons, à titre d'exemple, les politiques d'achat préférentiel, les monopoles d'état, les réglementations ou pratiques qui limitent le droit de firmes étrangères à soumissionner sur des contrats locaux; bref, toute réglementation qui fait que la firme étrangère sera traitée de façon différente (de façon "discriminatoire") sur le marché national. Ce sont en principe ces barrières qui sont en cause dans des négociations de libre-échange. Dans un cadre de libre-échange Canada-États-Unis, toutes les firmes canadiennes et américaines jouiront, en principe, d'un "traitement national" à l'intérieur du marché nord-américain. La firme Lavalin de Montréal aura, à titre d'exemple, le même droit de soumissionner pour un projet au Texas qu'une firme de Dallas. La firme de Dallas ne pourra faire l'objet d'aucun traitement préférentiel. Cependant, les barrières à l'accès direct au marché sont souvent de nature officieuse, à caractère culturel ou psychologique. Pour bien vendre aux États-Unis, il faut parfois s'afficher comme américain, il faut avoir l'air américain. Or, l'ampleur de ces entraves officieuses à l'exportation directe sont difficiles à mesurer.

Les autres moyens utilisés dans l'exportation directe d'un service font référence à un déplacement de main-d'oeuvre, par exemple, à l'envoi sur place de consultants, de techniciens ou de gestionnaires de projets. Il s'en suit, comme nous l'avons déjà indiqué, que toute restriction au mouvement de main-d'oeuvre (circulation des travailleurs) peut, indirectement, avoir pour effet de faire obstacle au commerce international des services. Il s'agit d'un impact indirect (imprévu même) dans la mesure où les législations nationales en matière d'immigration, où de visas de travail, ne visent pas nécessairement, en priorité, à empêcher le commerce international de services. Le contrôle des frontières nationales, en matière d'immigration et

de travail, constitue un des attributs fondamentaux de la souveraineté. De fait, les règlements américains en matière d'immigration font souvent obstacle à la prestation directe de services à forte teneur en information (Polèse, Dudley, Lamonde et Rousseau, 1986).

Les obstacles à l'exportation directe, soit sous forme de barrières à l'accès direct au marché ou sous forme de barrière aux mouvements de main-d'oeuvre, inciteront souvent la firme à établir une filiale à l'étranger, ce qui nous amène alors à parler d'exportations indirectes de services.

2.2- Les exportations indirectes de services

La prestation de services peut se faire par l'intermédiaire de succursales ou de filiales. Ce mode d'exportation de services diffère du précédent, en ce sens que la production finale de la filiale étrangère peut comporter non seulement des éléments produits par une antenne ou une filiale étrangère, mais aussi par le siège social ou la société-mère. Dans ce cas, l'élément provenant de la société-mère ou du siège social représente la partie internationale ou exportée de la prestation. Par exemple, les services de gestion et autres services d'appuis peuvent également être fournis par le siège pour le compte de la filiale. Cette catégorie de transactions est peut-être celle pour laquelle il est le plus difficile d'établir des données fiables. Il est probable que les transactions intra-firme soient largement sous-estimées par les sources officielles (Polèse, 1983).

Ce mode d'exportation découle, en partie, de la nature et des propriétés même des services à haute technicité. Nous avons dit que la capacité concurrentielle des firmes productrices de ces services reposait, en partie, sur la facilité avec laquelle elle pouvait réunir des ressources humaines spécialisées. La nécessité de réunir les ressources humaines afin de répondre aux exigences du client exige que la firme ait accès rapidement aux ressources et, de plus, soit à proximité de talents spécialisés, d'où enfin la tendance à créer des réseaux internationaux. Les grands cabinets de génie-conseil ou de conseillers en administration possèdent des bureaux dans plusieurs pays, sous forme d'associations (de "partnerships"), de succursales ou de filiales. L'existence de ces réseaux permet aux bureaux affiliés d'avoir à leur disposition un bassin mobile de talents où ils peuvent puiser selon les besoins de contrats.

Puisque nous parlons de la mobilité des ressources humaines, nous nous heurtons à nouveau aux législations nationales en matière d'immigration. Or, les États-Unis semblent particulièrement sévères dans l'application des règlements d'immigration; de sorte que les non-résidents désirant y exercer des fonctions de consultant (ou participer à la prestation de services connexes) sont en général exclus du territoire américain. Toutefois, les règlements d'immigration ne sont pas, semble-t-il, appliqués avec la même

rigueur à toutes les fonctions de consultation et à toutes les professions (Polèse et al., op. cit., 1986).

Pour les services à forte teneur de main-d'oeuvre et de consultation, les règlements d'immigration appliqués de façon restrictive s'avèrent des barrières particulièrement nuisibles aux échanges. Même si l'accès au marché reste libre (toutes les firmes peuvent répondre à des appels d'offre, par exemple), même si le droit à l'établissement reste intact et même si toutes les autres barrières sont levées, les échanges demeureront néanmoins quasiment impossibles pour de tels services dans la mesure où les firmes ne peuvent pas déplacer les personnes qui les identifient.

Il semble que l'application américaine des règlements d'immigration touche également le personnel qui se déplace entre des établissements affiliés, ce qui réduit alors considérablement l'intérêt économique d'établir une filiale aux États-Unis pour les services dont le contenu canadien en consultation est élevé. De telles barrières aux mouvements des personnes expliquent, en large mesure, l'absence relative des conseillers canadiens en administration sur les marchés américains, et affectent aussi les composantes de consultation de l'industrie des services informatiques et du génie-conseil.

À cette exception près, les échanges de service aux entreprises se déroulent, dans l'ensemble, dans un cadre très libre entre le Canada et les États-Unis. Dans le domaine des services aux entreprises, il n'existe à toute fin pratique, aucune barrière au droit d'établissement; les capitaux circulent librement entre les deux pays. L'on ne peut pas parler de contrôle des changes. L'établissement de filiales aux États-Unis par des firmes canadiennes (et vice versa) se fait, dans l'ensemble, sans difficulté majeure. L'obligation de former des sociétés sur place (de "s'incorporer") est davantage une nuisance qu'une barrière réelle aux activités d'exportation.

Il faut finalement distinguer les barrières qui sont plutôt des embêtements ou des problèmes, ayant donc surtout pour conséquence de faire monter les coûts d'opération, de celles qui constituent effectivement des barrières "infranchissables" à la pénétration de marchés extérieurs. Dans la mesure où le droit à l'établissement reste largement intact, les autres barrières (l'accès limité au marché local, à titre d'exemple) peuvent alors être contournées par l'intermédiaire de filiales locales.

3- L'impact probable d'une entente de libre-échange Canada-États-Unis

Les barrières au commerce international des services, nous l'avons vu, peuvent se classer sous trois grandes rubriques: 1) les barrières à l'accès direct au marché; 2) les obstacles aux mouvements de main-d'oeuvre; 3) les obstacles à la libre circulation du capital. La nature des services examinés, dont l'exportation nécessite souvent une présence locale et le déplacement de

personnel, se traduit par une sensibilité particulière aux mouvements de facteurs de production (capital, travail, etc...).

Les accords de libre-échange n'impliquent pas nécessairement la libéralisation des mouvements de facteurs de production; il s'agit d'un élément propre aux accords de type marché commun. Puisque dans le cas Canada-États-Unis, les mouvements de capitaux sont déjà très libres, ce qui est en cause, c'est l'application réciproque des règlements d'immigration aux mouvements temporaires de main-d'œuvre (consultants en génie, conseillers en informatique, etc...). Dans la mesure où les règlements d'immigration restent intouchables, il est alors peu probable que les négociations de libre-échange aient un impact majeur sur le commerce Canada-États-Unis des services professionnels aux entreprises.

Cependant, l'application effective de la distinction classique entre les barrières aux échanges (couvertes par les accords de libre-échange) et les barrières aux mouvements de facteurs (compris plutôt dans les ententes de marché commun) ne se fera pas sans problèmes dans le cas de services aux entreprises. Les barrières aux mouvements des personnes (nécessaires à la prestation de services) feront sans doute l'objet de négociations particulières. Doit-on traiter ces barrières comme des obstacles à l'accès au marché ou comme des obstacles aux mouvements de facteurs de production? Dans la mesure où c'est la première option qui l'emporte, un accord de libre-échange pourra alors avoir un impact non négligeable sur le commerce international des services professionnels aux entreprises, par exemple, sur les exportations canadiennes de génie-conseil vers les États-Unis.

Un accord de libre-échange implique nécessairement la levée des barrières à l'accès direct au marché, notamment les politiques préférentielles d'achat. Cependant, puisque ces barrières sont souvent à caractère officieux, la levée des barrières officielles n'aura peut-être pas l'effet escompté. Les pratiques officieuses sont d'autant plus répandues dans le cas des services que la fixation des prix se fait souvent de façon moins rigoureuse (que pour les biens) et que les transactions exigent un contact étroit entre client et producteur.

Il faut finalement se demander comment l'industrie canadienne des services aux entreprises se défendra face à la concurrence américaine. À ce stade-ci, la réponse à cette question peut difficilement fait l'objet d'une analyse rigoureuse, justement à cause de la difficulté à mesurer la productivité au plan des services; il s'agit de produits hautement non-standardisés dont il est difficile d'établir des prix unitaires comparables. L'avantage comparatif au plan des services aux entreprises réside surtout dans les ressources humaines et dans les structures institutionnelles. Cependant, sur ce plan, le Canada ne possède pas, à priori, de désavantage comparatif face aux États-Unis.

Étant donné la performance des firmes canadiennes dans les domaines du génie-conseil, des conseillers en administration et des services informatiques (Polèse et al., *op. cit.*, 1986), il est peu probable que le libre-échange soit, dans l'ensemble, nuisible aux firmes canadiennes; ce qui n'exclue pas, évidemment, la nécessité de certains réajustements. Au contraire, les firmes canadiennes se comparent, en général, assez bien à leurs concurrentes américaines, de sorte que le libre-échange pourra se traduire par un accroissement de l'activité des firmes canadiennes prestataires de services aux entreprises. Les firmes enquêtées par l'INRS étaient, dans l'ensemble, très favorables à la libéralisation des échanges avec les États-Unis (Polèse et al., *op. cit.*, 1986). La réduction des tarifs douaniers sur les équipements importés aura sans doute un effet bénéfique sur les prestataires de services informatiques qui paient actuellement leurs équipements plus chers que leurs concurrents américains (un effet analogue se fera sans doute sentir dans le secteur du génie-conseil).

Cependant, il faut également comprendre l'attitude favorable vis-à-vis de la libéralisation des échanges à la lumière de l'importance relative des barrières institutionnelles au commerce international des services. Dans la mesure où ces barrières sont perçues comme étant peu importantes (par rapport à d'autres facteurs), les appréhensions à l'égard de leur levée sont réduites d'autant. D'autres facteurs, comme la disponibilité de main-d'oeuvre qualifiée ou les politiques canadiennes, constituent finalement des obstacles plus importants à l'expansion internationale des firmes (Wills, Globerman et Booth, 1986). En d'autres termes, à l'exception des règlements d'immigration, le commerce Canada-États-Unis des services aux entreprises se fait déjà dans un cadre relativement libre. Pour certains services particuliers, les logiciels à titre d'exemple, le commerce se fait à toutes fins pratiques sans entraves.

En guise de conclusion, nous pouvons donc émettre l'hypothèse que les effets perturbateurs (positifs ou négatifs) d'une libéralisation des échanges de services aux entreprises seront sans doute moins importants que supposés à priori, à l'exception probable des services tributaires des mouvements temporaires de main-d'oeuvre pour autant que ces mouvements soient effectivement libéralisés.

BIBLIOGRAPHIE

Bonin, B. (1986), Les obstacles au commerce international des services vus par les États, "Études et documents", no 51, INRS-Urbanisation, Montréal.

Polèse, M. (1983), "Le commerce interrégional des services: le rôle des relations intra-firme et des facteurs organisationnels", L'Actualité économique, vol. 59, no 4.

Polèse, M. (1984), "Le rôle des ressources humaines dans l'essor du secteur tertiaire moderne: implications pour l'économie montréalaise", dans Les ressources humaines et la croissance économique, C. Montmarquette et R. Houle (eds.), Cahiers de l'ACFAS, no 23, Montréal.

Polèse, M., L. Dudley, P. Lamonde et J. Rousseau (1986), Les obstacles aux exportations canadiennes de services: étude de cinq secteurs d'activité, "Études et documents", no 50, INRS-Urbanisation, Montréal.

Statistique Canada (1984), Estimations trimestrielles de la balance canadienne de paiements internationaux, troisième trimestre, catalogue 67-001, Ottawa.

Wills, R., S. Globerman et P. Booth (1986), Software Policies for Growth and Export, Institut de recherches politiques, Montréal.

NOTE

1 Selon les estimations de la balance de paiements, les recettes (exportations) canadiennes au plan des services professionnels et autres services de consultation se sont multipliées par vingt-trois de 1969 à 1981 (Statistique Canada, 1984).

IX

"Jobs, jobs, jobs"

LES IMPACTS DU LIBRE-ÉCHANGE SUR L'EMPLOI UNE PERSPECTIVE PLUS JUSTE

Daniel Denis
Institut C.D. Howe

La question des emplois est certes au centre des préoccupations des différents intervenants intéressés aux impacts d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis. Plusieurs avancent des scénarios apocalyptiques et prévoient la disparition complète de certaines branches industrielles advenant un accord commercial du type libre-échange canado-américain. Ces scénarios relèvent pour une bonne part de la pure fabulation. Ils ne s'appuient nullement sur des analyses rigoureuses, soit de l'impact d'une libéralisation des échanges, soit de la dynamique du tissu industriel et du marché du travail.

Les répercussions d'une élimination des barrières tarifaires et non tarifaires seront évidemment importantes. Mais l'impact sera moins ressenti en terme de niveau d'emplois qu'en terme de déplacement d'emplois. Les études tendent en effet à conclure que l'impact sur le niveau global d'emplois sera minime et généralement positif. L'ajustement industriel que commandera la libéralisation des échanges entraînera par contre un déplacement de main-d'œuvre assez important.

Il faut toutefois souligner que la marché du travail et la structure industrielle d'une économie sont constamment sujets à des chocs tout aussi sinon plus importants que celui qu'imposerait le libre-échange. On pense à l'évolution des goûts, aux innovations technologiques, aux termes de l'échange, qui chacun à leur façon ont profondément influencé la répartition de l'emploi entre les différents secteurs industriels lors des dernières décennies.

Comme les expériences étrangères nous l'enseignent, l'adaptation à la libéralisation des échanges sera davantage intra-sectoriel qu'intersectoriel. Les

coûts d'adaptation risquent par conséquent d'être sérieusement minimisés. Une période de transition assez longue et des mesures d'ajustement appropriées pourraient dès lors mitiger considérablement les impacts négatifs associés au déplacement de la main-d'oeuvre.

1- Le contexte de base

Il faut reconnaître au départ que les discussions entourant la libéralisation des échanges ne constituent pas un phénomène nouveau. Depuis 1947, les différents accords du GATT ont graduellement forcé les pays industrialisés à réduire considérablement leurs barrières tarifaires. Cette tendance s'est même accélérée avec les accords du Kenedy et du Tokyo Round. Les tarifs douaniers canadiens de 1987 seront ainsi trois fois moins élevés qu'en 1967.

L'élimination progressive du mur tarifaire canadien n'a pas nuit pour autant à la croissance de l'emploi. L'emploi total s'est ainsi accru de 56% entre 1965 et 1985, de près de 20% dans le secteur manufacturier. La performance canadienne à cet égard est remarquable puisqu'elle surpasse celle de tous les autres pays de l'OCDE.

Cette évolution n'est d'ailleurs pas étonnante compte tenu du très haut degré d'ouverture de l'économie canadienne. Le Canada exporte plus de 30% de sa production totale, le Québec plus de 20%. Au Canada, un emploi sur trois dépend des exportations, au Québec, un sur quatre. La croissance des économies canadiennes et québécoises est donc pour une bonne part tributaire de leur accès aux marchés internationaux, particulièrement de leur accès au marché américain qui accapare les trois-quarts de nos exportations.

Or, depuis la fin des années 70 et le début des années 80, on assiste dans les principaux pays industrialisés, et principalement aux États-Unis, à une escalade de mesures protectionnistes. Le recours aux barrières non-tarifaires, peu régies par les accords du GATT, se fait même insistant chez notre voisin du sud. En 1984 et 1985, le Congrès américain a étudié plus de 250 lois ou mesures à caractère protectionniste. L'an dernier, 12 produits canadiens furent menacés dont trois - acier, bois et poisson - représentaient une valeur d'exportation de 6 milliards de dollars ou l'équivalent de près de 180,000 emplois.

Le Canada et le Québec peuvent difficilement se permettre d'avoir un accès aussi incertain à leur principal marché. D'une part, les contraintes à l'exportation menacent des emplois canadiens solides et stables. D'autre part, ces contraintes à l'exportation incitent les entreprises canadiennes à établir des filiales aux États-Unis et ce, pour garantir leur accès au marché américain. Depuis 1979, les investissements directs des entreprises canadiennes aux États-Unis se sont accrus de 200%, le nombre d'entreprises canadiennes ayant des filiales américaines de 50%, et le nombre de travailleurs à leur emploi de 10% pour atteindre près de 600,000 personnes.

Les négociations en vue de libéraliser davantage nos échanges avec les États-Unis ont pour but de minimiser la menace protectionniste. Elles cherchent à éliminer d'une part les barrières tarifaires qui restent - en 1987 le tarif moyen s'établira à 9% au Canada et 4% aux États-Unis - et d'autre part, un certain nombre de barrières non-tarifaires - telles les mesures de sauvegarde, les droits compensatoires, les politiques d'approvisionnement préférentiel. Le cadre commercial recherché n'est pas exceptionnel puisqu'il s'applique déjà dans les faits à un grand nombre de produits échangés entre le Canada et les États-Unis (80% en 1987) et qu'il épouse pour une bonne part celui du Marché Commun, de l'Association Européenne de Libre-Échange, ou encore du récent traité commercial ratifié par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

2- Les implications pour la structure industrielle

Un traité de libre-échange ou une libéralisation accrue des échanges entre le Canada et les États-Unis aura évidemment des effets sur la structure industrielle canadienne ou québécoise. L'environnement commercial sera plus concurrentiel. Les compétitivités des différents secteurs industriels sera mise à l'épreuve. Les défis des entreprises canadiennes et québécoises seront plus grands.

Des entreprises devront pour survivre opérer plus efficacement. Plusieurs devront rationaliser leurs opérations: produire une gamme de produits plus restreints, allonger leurs échelles de production. Le nouvel environnement commercial obligera les entreprises à être plus productives.

Cet ajustement est nécessaire et doit être réussi si le Canada ou le Québec veulent tirer avantage du libre-échange. Ceux qui avancent que le libre-échange entraînera la destruction graduelle de notre économie doutent de la capacité d'adaptation des entreprises canadiennes et québécoises. Ceux qui avancent que le libre-échange équivaldra à une destruction créatrice prétendent le contraire. J'aurais plutôt tendance à être du côté des seconds.

D'une part, les réductions tarifaires qu'implique le libre-échange avec les États-Unis sont à peine plus importantes que celles observées lors des 20 dernières années. Au cours de cette période, les entreprises canadiennes et québécoises se sont adaptées correctement puisqu'elles produisent maintenant une gamme de produits moins diversifiée qu'auparavant et qu'elles sont plus productives. Le secteur manufacturier est même plus diversifié et nos exportations de produits finis sont plus importantes.

D'autre part, le libre-échange s'applique déjà dans quelques secteurs et les entreprises canadiennes et québécoises s'en tirent très bien. Qu'on pense au domaine du transport où les entreprises canadiennes de pièces automobiles avaient une productivité sensiblement inférieure à leurs concurrents avant le

Pacte de l'automobile et qui aujourd'hui démontre une efficacité équivalente et emploie beaucoup plus de personnes qu'avant le Pacte. Qu'on pense au domaine de l'équipement militaire et des communications où plusieurs entreprises du Québec n'ont rien à envier à leurs concurrents américains.

Enfin, les expériences étrangères nous permettent également d'anticiper les impacts potentiels d'un traité de libre-échange. Lors de la création du Marché Commun, par exemple, plusieurs craignaient la disparition complète de certaines branches industrielles. La France produirait le vin, l'Italie, les vêtements et l'Allemagne, les voitures. Pourtant, après 30 ans de libre-échange, la France, l'Italie et l'Allemagne produisent encore tous trois à la fois du vin, des vêtements et des voitures. La libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis aura vraisemblablement le même effet. Nous assisterons à un accroissement des échanges intra-sectoriels, c'est-à-dire, que chacun des secteurs industriels enregistrera à la fois une hausse des importations et une hausse des exportations.

L'évolution des dernières années, les cas de libre-échange canado-américain et les expériences étrangères nous permettent donc d'être relativement optimiste. D'une part, l'industrie et les entreprises canadiennes ont su s'adapter à la concurrence accrue résultant de la réduction graduelle des barrières tarifaires. D'autre part, les secteurs sujets à une libéralisation complète se portent bien. Enfin, les expériences étrangères nous enseignent que l'ajustement est bien plus intra-sectoriel qu'inter-sectoriel. Ce dernier aspect est très important et nous y reviendrons plus loin.

3- Les implications pour le niveau d'emplois

Lorsque l'on tient compte de l'adaptabilité des secteurs industriels, les scénarios de malheur quant à l'impact du libre-échange sur le niveau d'emplois s'évanouissent passablement. Les documents faisant état de pertes dramatiques d'emplois sont souvent essentiellement basés sur une comparaison statique des niveaux de protection dans les deux pays; comparaison qui permet ensuite de déterminer les secteurs qui disparaîtront et ceux qui survivront.

Une analyse rigoureuse doit par contre s'attarder à la dynamique de l'ajustement et aux répercussions de la plus grande efficacité d'opération. L'étude la plus complète à cet égard est certes celle de Cox et Harris; étude effectuée pour le Conseil économique de l'Ontario, reprise et reformulée pour la Commission MacDonald. Les travaux des professeurs Cox et Harris indiquent qu'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis entraînerait une création nette d'emplois de 5%.

La firme économétrique Informétrica, en utilisant une analyse plus étroite, arrive à la conclusion qu'une élimination complète des barrières tarifaires et une élimination partielle des barrières non tarifaires générerait

150,000 emplois de plus au Canada au bout de 10 ans, près de 25,000 au Québec. L'impact est moins important que dans l'étude précédente, 2% environ, mais demeure positif.

L'accroissement du niveau d'emplois est à la fois direct et indirect. L'impact direct s'explique par des secteurs industriels et des entreprises plus concurrentiels: plus concurrentiels vis-à-vis les États-Unis et vis-à-vis les autres pays. L'impact indirect découle de l'augmentation de la richesse globale: plus d'emplois et des prix plus faibles.

Certains mettront évidemment en doute les résultats de ces études. Il n'en demeure pas moins toutefois que jusqu'à présent, elles représentent les exercices d'analyse les plus sérieux sur le sujet¹. Sans prêcher par excès de confiance, nous pouvons affirmer que l'impact semble positif plutôt que négatif mais qu'il est plutôt marginalement positif. Ce résultat n'est d'ailleurs pas étonnant puisque la plupart des études décortiquant l'évolution de l'emploi conclut que les changements de cadres commerciaux n'ont qu'un effet résiduel par rapport à d'autres facteurs.

4- Les implications sur la répartition de l'emploi

Si l'impact sur le stock d'emplois risque d'être minime, sinon positif, la libéralisation de séchanges pourrait avoir, du moins temporairement, des effets importants sur le flux d'emplois. Lors de la période de rationalisation des secteurs industriels, des entreprises vont devoir fermer, d'autres vont se fusionner ou faire des acquisitions. Certaines modifieront leurs techniques d'éproduction. Cet ajustement affectera la répartition de l'emploi. Les déplacements de main-d'oeuvre ou les déqualifications de main-d'oeuvre seront toutefois atténués par le caractère particulièrement intra-sectoriel de l'ajustement. L'étude de Cox et Harris corrobore d'ailleurs ces attentes puisqu'elle évalue que "seulement" 7% de la main-d'oeuvre sera appelée à changer de secteur industriel advenant un traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le besoin de recyclage et la perte de qualification s'en trouve d'autant réduits. Un nombre important, mais non évalué, devra néanmoins se déplacer au sein de leur secteur industriel.

Il faut par contre mettre en perspective ces déplacements de main-d'oeuvre avec d'une part, le très haut taux de roulement de l'emploi sur le marché du travail canadien, et avec d'autre part, le très haut taux de roulement de l'emploi au sein des différents secteurs industriels canadiens.

Plusieurs seront probablement étonnés d'apprendre qu'en 1984, au Canada, seulement un travailleurs sur deux serait demeuré à l'emploi de la même entreprise durant l'ensemble de l'année. 50% de la population active a, soit perdu son emploi temporairement, soit à demeure, soit quitté volontairement. Malgré cela, le taux de chômage reculait légèrement durant la même année. D'ailleurs chaque année il se crée environ 1 million

d'emplois nouveaux alors qu'un peu plus de 3/4 de million d'emplois disparaissent. Environ 2% de la main-d'oeuvre change de province chaque année et au sein des provinces, 5% change de région. Le marché du travail est donc plus souple et dynamique qu'on pourrait le croire. En raison de la très grande mobilité des gens, il réussit assez bien à réorienter l'offre de la main-d'oeuvre vers les postes vacants. Cette caractéristique a permis à l'économie d'être en mesure de supporter sans dislocations majeures l'énorme transfert de ressources du secteur primaire vers le secondaire, et du secondaire vers le tertiaire (en 1947, 23% des travailleurs se retrouvaient dans l'agriculture et 6% dans les services personnels, en 1985, ces parts s'élevaient à 5% et 18%).

Le roulement de la main-d'oeuvre est également très élevé au sein des différents secteurs industriels. Au cours de la période 1974-1982, chacun des secteurs industriels a enregistré des pertes d'emplois dues à des fermetures ou à des contractions d'entreprises oscillant entre 38% et 48%. Ces emplois perdus ont généralement été compensés et au-delà par de nouveaux emplois provenant de nouvelles entreprises et de l'expansion d'entreprises existantes. Le portrait statique du niveau d'emploi dans un secteur industriel particulier cache donc lui aussi de profonds changements puisque près de la moitié des emplois de chacun des secteurs industriels sont disparus lors des derniers dix ans, alors que plus de la moitié des emplois actuels n'existaient pas il y a dix ans.

Lorsque l'on s'attarde aux ajustements de l'emploi qui découleront de la libéralisation des échanges, il importe dès lors de les mettre dans le contexte d'ajustement dynamique continu qui façonne à la fois la structure industrielle et le marché du travail d'une économie comme celle du Canada. La réalité étant que les personnes changent souvent d'emploi et que les secteurs industriels voient la répartition de leurs emplois évoluer considérablement entre les entreprises qui les composent.

5- Les mesures d'ajustement appropriées

Il existe aussi des moyens pour faciliter davantage ces déplacements de main-d'oeuvre ou en réduire l'impact car il n'en demeure pas moins que la nouvelle répartition de l'emploi entraînera des coûts. Ces coûts seront plus ou moins élevés selon les régions, selon les divers groupes démographiques. Par exemple, selon la plupart des études, les secteurs ruraux seraient plus particulièrement affectés. Ces secteurs sont parfois vitaux pour des régions et possèdent généralement une main-d'oeuvre plus âgée en raison du processus de décroissance déjà amorcé.

Pour s'attaquer à ces problèmes il est possible de concevoir plusieurs options. Au premier chef, il est évident que le processus de libéralisation des échanges doit être étalé dans le temps. Sur une période de dix ans par exemple, il devient possible de réorienter relativement facilement une bonne

partie de la structure industrielle et de la main-d'oeuvre. Les derniers dix ans en témoignent d'ailleurs éloquentement. Des réductions tarifaires progressives sur 10 ans permettraient aux entreprises de rationaliser leurs opérations dans un contexte prévisible et ordonné et permettraient au marché du travail d'absorber plus aisément les déplacements de main-d'oeuvre.

Il est possible d'envisager des mesures supplémentaires lors de la période de transition afin d'empêcher les bouleversements à court terme. Le Canada et les États-Unis pourraient avoir recours à une politique de limite aux importations. Cette mesure a été utilisée par la Suède et la C.E.E.. En vertu de ce type d'accord, le Canada ou les États-Unis pourrait recourir à des limites aux importations si celles-ci dépassaient un niveau convenu. Ce type de frein aux importations empêcherait une modification trop radicale de la structure d'emploi dans un pays ou dans l'autre.

On peut également penser à des programmes spécifiques pour les travailleurs affectés. Il s'agit toutefois de bien identifier les caractéristiques des travailleurs déplacés et les besoins du marché du travail. Dans le cas d'ajustements intra-sectoriels, le travailleur n'aura pas nécessairement besoin de se recycler puisque son type d'occupation demeurera en demande. Des subventions à la mobilité pourraient devenir plus pertinentes. Dans le cas d'ajustements inter-sectoriels, il faudra plutôt des programmes de formation, de recyclage, ou encore des subventions salariales transférables. Dans le cas où un travailleur âgé est affecté, des programmes de retraite anticipée pourraient s'avérer plus justifiés.

En résumé, l'impact de la libéralisation des échanges sera beaucoup moins perturbant que plusieurs le laissent croire. Les répercussions sur le niveau de l'emploi risquent d'être minime. L'effet sur la répartition de l'emploi sera plus important mais l'économie sera en mesure d'absorber une bonne partie du choc sans difficulté. Il existe aussi des mesures susceptibles de faciliter la transition. Des coûts d'ajustement demeureront. Ces coûts doivent toutefois être comparés aux avantages et des études effectuées sur des expériences similaires au cadre commercial proposé pour le Canada et les États-Unis indiquent que le ratio des avantages aux coûts serait au minimum de 25 pour 1.

NOTE

1 La disponibilité d'études supplémentaires permettraient certes de jeter plus de lumière sur la question et surtout sur certains points faibles des études actuelles. On pourrait d'ailleurs ajouter que la diffusion des études existantes mais non rendues publiques permettrait d'éliminer certaines confusions puisque ces études pourraient être jugée au mérite de leurs méthodologies respectives.

LE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS: L'IMPACT SUR L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER AU QUÉBEC ET AU CANADA

Peter Bakvis

Confédération des syndicats nationaux

L'importance du libre-échange ne semble pas encore impressionner les gens de ma propre discipline, les économistes. Peut-être les économistes se mettront à l'ouvrage dans quelques années après l'instauration d'un régime de libre-échange et, en bons archéologues, procéderont à faire des fouilles dans les ruines des industries qui n'auront pas survécu.

La question de l'impact sur l'emploi demeure une des questions les moins élucidées dans le grand débat sur le libre-échange. Il semble se développer au Québec et au Canada un certain consensus à l'effet que le libre-échange aura des impacts négatifs sur certains de nos programmes sociaux, sur l'autonomie du Canada en matière de relations extérieures, sur les pouvoirs des provinces, sur l'identité culturelle du Canada. Cela est admis même par des partisans du libre-échange avec les États-Unis comme la Commission Macdonald et le Parti Québécois. La Commission Macdonald parle par exemple du nécessaire "rapprochement" des systèmes fiscaux et réglementaires canadien et américain sous un régime de libre-échange¹. Quant au Parti Québécois, son chef P.M. Johnson, tout en étant favorable au libre-échange, admet que "le libre-échange imposerait des limitations à la capacité du gouvernement québécois d'intervenir dans l'économie - une question primordiale pour le Québec!"².

Tout en admettant ces impacts négatifs (que certains pourraient voir comme positifs, par exemple les associations patronales dans la réduction des programmes sociaux), les tenants du libre-échange affirment que l'impact sur l'activité économique et l'emploi sera très bénéfique. Exactement comment, de combien et dans quel secteur une entente de libre-échange global sera bénéfique n'est souvent pas spécifié. Certains qui se veulent des grands spécialistes sur la question parlent de façon mystique de l'accès que procurera le libre-échange à ce grand et magnifique marché de 220 millions de consommateurs au sud de la frontière, comme si ce marché nous était fermé actuellement, alors qu'en vérité le Canada possède un surplus commercial de plus de \$20 milliards avec les États-Unis. Pressés à spécifier les secteurs bénéficiaires du libre-échange, les libre-échangistes au Québec parlent de la grande capacité exportatrice des industries comme le papier journal, l'aluminium et l'avionnerie, tout en oubliant de mentionner que déjà depuis

1979 tous ces produits entrent en franchise (sans droit de douane) aux États-Unis.

En dernier recours, pour appuyer leurs prétentions quant à l'impact positif du libre-échange, les défenseurs de cette option citent les études économétriques, sans cependant spécifier exactement ce que les études mesurent, pour affirmer sans ambiguïté la vérité scientifique à l'effet que le libre-échange fera accroître le PNB et l'emploi au Canada. Les études des frères Wonnacott de l'Université Western Ontario ont été pendant de nombreuses années la grande autorité en cette matière. La dernière version de ces études, qui remonte à 1975³, affirme que le libre-échange entre le Canada et les États-Unis aurait pour effet d'accroître le PNB canadien de 8.2%.

La nouvelle autorité sur la question est Richard Harris de l'Université Queen's qui a publié ses recherches, utilisant un modèle d'équilibre général, sous l'égide de la Commission Macdonald et en arrive à la conclusion que le libre-échange multilatéral ferait augmenter le PNB canadien de 8.6%⁴. L'auteur de l'étude se dit lui-même "étonné" par ces résultats puisque son modèle prévoit qu'ils salaires des travailleurs canadiens augmenteraient de 25% et que, contre toute attente, des secteurs traditionnels qu'on considère généralement menacés par une réduction de la protection, verraient leur production augmenter de façon substantielle: 68% dans le cas du vêtement et 94% dans le cas du textile⁵.

Comme nous le verrons plus loin, la Commission Macdonald n'a jamais pris au sérieux les résultats de cette étude, mais cela n'a pas empêché certains commissaires d'en citer régulièrement la conclusion globale. Voilà la beauté de la science économétrique: on n'a qu'à entrer les données dans son modèle, s'étonner des résultats mais les prendre quand même comme la vérité reçue et surtout ne jamais poser de questions sur exactement ce qu'on a mesuré. Au risque de déplaire à certains qui trouvent de tels détails inutiles et ennuyants, nous proposons d'examiner plus précisément ce que mesure Harris et de comparer ce qu'il mesure avec ce que comporte une entente de libre-échange global avec les États-Unis.

L'approche de base de Harris, comme celle des Wonnacott, est très simple: on constate d'abord que la productivité manufacturière des industries canadiennes est, dans la grande majorité des secteurs, inférieure à celle des industries américaines et on adopte la prémisse que cet écart s'explique par l'absence d'économies d'échelle au Canada. Le libre-échange, en ouvrant la porte du grand marché américain, permettra aux usines canadiennes d'atteindre les économies d'échelle de leurs vis-à-vis américains, de produire plus avec moins et donc de faire accroître le PNB.

Ni le modèle Harris, ni les autres modèles économétriques ne tiennent compte d'un certain nombre de facteurs qui sont difficilement quantifiables

ou pas du tout quantifiables. Parmi les facteurs exclus du modèle Harris mentionnons la possibilité de l'existence d'excès de capacité de production dans l'un ou l'autre pays, la proportion de propriété américaine très élevée dans plusieurs industries canadiennes, le fait que ces industries sont dépendantes des technologies américaines. Il est normal que les économétriciens américains, qui ont développé les modèles utilisés par Harris et les autres excluent ces derniers facteurs: ils sont d'une importance plutôt marginale aux États-Unis. Ce n'est pas le cas du Canada, cependant, où la dépendance corporative et technologique peut faire en sorte que les industries "rationalisées" se concentrent davantage dans le pays-mère suite à une restructuration imposée par le libre-échange. Cette éventualité est évoquée même par la Commission Macdonald dans son rapport final, même si elle est favorable au libre-échange: "Le libre-échange favorisera une rationalisation de la production à l'échelle nord-américaine... mais ce les (les entreprises) qui produisent déjà aux États-Unis risqueraient de fermer leurs usines au Canada, probablement plus petites que leurs usines américaines, à moins qu'elles ne les convertissent pour ne produire qu'un seul article"⁶.

L'autre défaillance majeure d'un modèle comme celui de Harris c'est de ne pas tenir compte de la plupart des barrières non tarifaires même si Harris constate: "au cours des années 1980, le problème le plus déterminant a trait aux barrières non tarifaires"⁷. Cependant, "toute quantification de ces barrières pose des difficultés énormes"⁸, de sorte que le modèle les exclut de toute considération.

Il est peut-être utile de rappeler toute la gamme de barrières non tarifaires qui sont exclues de ces études. Rappelons d'abord qu'à partir de 1987, avec l'application intégrale du Tokyo Round des accords du GATT, seulement 20% de produits canadiens entrant aux États-Unis seront assujettis aux douanes et le tarif moyen sera inférieur à 5%. Les tarifs canadiens demeureront cependant plus importants: en moyenne d'environ 10% et appliqués sur 35% des importations en provenance des États-Unis⁹. Quant aux barrières non tarifaires qui tendent, comme le souligne Harris, à accroître dans les années 1980, on peut les classer en quatre catégories:

- 1 Les contingentements, appliqués sur des produits comme les textiles, les chaussures, les produits agricoles (par les provinces);
- 2 Des stipulations de localisation notamment dans le Pacte de l'automobile;
- 3 Les politiques d'achat préférentiel appliquées par les gouvernements et les institutions publiques;
- 4 Tout appui gouvernemental à une industrie qui peut être considéré comme une "concurrence déloyale".

C'est cette dernière catégorie qui posera les plus grands problèmes dans d'éventuelles négociations et qui posera la plus grande menace aux spécificités canadiennes et québécoises. Les négociateurs américains ont déjà fait savoir que des interventions étatiques comme les programmes de développement régional du Canada et des provinces, la propriété publique de nos forêts, et l'éligibilité des pêcheurs canadiens à l'assurance-chômage constituent une "concurrence déloyale". Qui sait si éventuellement l'assurance-maladie ou l'assurance-auto étatisées seront placées par les Américains sur la table de négociations ou s'ils décident de définir les exigences d'étiquetage bilingue au Canada comme une barrière non tarifaire?

Les négociateurs canadiens pourraient très bien, selon la même logique, s'attaquer à la concurrence déloyale que constituent l'aide massive du Pentagone à l'industrie aéronautique américaine et les lois décourageant la syndicalisation dans les états du sud des États-Unis (d'où proviennent les menaces aux industries du textile et du meuble au Québec) mais ils ont été peu enclins à engager ce type de débat. Il semble bien que l'"harmonisation" des politiques canadiennes et américaines se fera en fonction du modèle américain.

La prémisse de base de tous ces modèles économétriques - qu'il existe d'énormes économies d'échelle inexploitées au Canada - semble en elle-même une prémisse douteuse. Deux chercheurs du Conseil économique du Canada, Daly et Rao, ont récemment étudié le phénomène des économies d'échelle et constatent que "scale economics are generally nonexistent in Canadian manufacturing as a whole"¹⁰. Leur conclusion: "the potential gains to Canada from free trade have been grossly exaggerated by Wonnacott, Harris and others"¹¹.

Harris admet lui-même la possibilité que les économies d'échelle sont à la baisse "parce que la technologie des microprocesseurs a permis d'avoir recours à des procédés plus souples de fabrication"¹². Comment résoudre ce dilemme? Harris dit: "Nos connaissances sont si ténues dans ce domaine qu'il faudrait faire appel à un comité d'experts de chaque industrie pour régler le problème. Il vaudrait peut-être la peine d'entreprendre une telle recherche"¹³. Or, quiconque a lu les journaux ces derniers mois sait que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont accompli de nombreuses études sectorielles détaillées. Le NPD a relevé 84 faites par le gouvernement fédéral.

Le problème avec ces études n'est pas d'ordre scientifique, il est d'ordre politique: on les cache ou bien, on fait comme Sinclair Stevens avec ses emprunts sans intérêt, on dit ignorer leur existence. La Commission Macdonald semble avoir eu accès à des études sectorielles puisque, sans citer la source de ses conclusions, elle procède à une identification des secteurs

"forts" et "faibles" sous un régime de libre-échange. Elle ne réussit qu'à identifier deux secteurs "forts", dnc susceptibles de bénéficier d'un accord de libre-échange: le secteur du transport urbain (et nommément Bombardier et Ontario Bus Industries) et le secteur des produits de la forêt, en excluant cependant l'industrie du meuble¹⁴.

La liste est beaucoup plus longue lorsque la Commission procède à une énumération des secteurs "faibles" qui subiront des fermetures et des pertes d'emplois avec l'application d'un accord de libre-échange avec les États-Unis: la production des textiles, de vêtements et de chaussures, le matériel et les machines, l'électronique, l'outillage et les produits électriques, les meubles, le matériel scientifique et les "produits de consommation" (sans doute une mauvaise traduction de produits alimentaires)¹⁵. Il est intéressant de constater que ces conclusions retenues par la Commission Macdonald sont à plusieurs égards en flagrante contradiction avec celles de Harris, même si la Commission n'hésite pas à citer sa conclusion globale. Harris parle d'augmentations de production importantes avec le libre-échange dans des industries comme le textile (94%), le vêtement (68%), les aliments et boissons (29), toutes identifiées comme perdantes par la Commission Macdonald.

Tout en reconnaissant l'impact négatif majeur sur l'emploi dans le secteur manufacturier du libre-échange, la Commission Macdonald considère que cela n'a guère d'importance: "Une libéralisation des échanges se ferait surtout ressentir sur notre secteur manufacturier; ce secteur ne représente à l'heure actuelle que moins de 20% des emplois au Canada. Donc, au pire, une libéralisation des échanges n'aurait d'effets directs que sur le cinquième de la main-d'oeuvre canadienne"¹⁶. Que l'industrie manufacturière constitue la principale base industrielle de deux provinces dont le Québec, qui composent 60% de la population canadienne, ou que de nombreux emplois dans le secteur tertiaire découlent des effets multiplicateurs des emplois dans le secteur manufacturier, ne semble pas impressionner la Commission Macdonald.

La plupart des secteurs "faibles" dans le contexte libre-échangiste identifiés par la Commission Macdonald ont des concentrations importantes au Québec. Le Québec risque donc de payer très cher le coût d'une entente de libre-échange. Cela est confirmé par une étude, également confidentielle, du Ministère de l'industrie et du commerce du Québec. Gardée secrète d'abord par le ministre Rodrigue Biron et ensuite par son successeur Daniel Johnson, les 14 volumes de cette étude sont récemment tombés dans les mains de la revue *Actualité*, qui en fait état dans son numéro de mai 1986. L'étude identifie quatre secteurs gagnants qui emploient en tout 30,000 salariés: produit minéraux non métalliques; articles de sport; fabrication de carreaux, dalles et linoléums; fabrication de portes, châssis et bâtiments préfabriqués. Quant aux secteurs perdants, ils emploient 230,000

salariés: imprimerie et édition; bijouterie-orfèvrerie; fabrication d'instruments; produits en caoutchouc et en matière plastique; produits électriques; informatique; produits en métal; transformation première des métaux; textile, vêtement, chaussure; fabrication de machines; meuble¹⁷. Cette étude ne couvre pas deux autres secteurs secondaires majeurs au Québec puisqu'ils sont en dehors de la juridiction du MIC: la transformation alimentaire et les pâtes et papiers. Or, l'UPA a déjà prévu des réductions de production agricole majeure avec la disparition des contingentements appliqués par le Québec ainsi que la réduction de programmes de crédit agricole et d'assurance-récolte lourdement subventionnés par l'état. Quant aux pâtes et papiers, une étude du Ministère de l'énergie et des ressources du Québec, tombée dans ce cas dans les mains de la CSN, conclut que le papier journal et la pâte commerciale ne tireront aucun bénéfice du libre-échange puisque "ces produits entrent déjà en franchise aux États-Unis". Par contre, le libre-échange "présente un danger réel pour les producteurs canadiens et québécois" de tous les autres produits, notamment les cartons, le papier kraft, les papiers hygiéniques et les papiers d'impression¹⁸.

L'ensemble de ces études sectorielles empiriques ont comme qualité de tenir compte de l'ensemble des facteurs qui affectent l'évolution de l'emploi de nos industries sous le libre-échange: la disparition de barrières non tarifaires aussi bien que tarifaires, les excès de capacité, la mainmise américaine sur certaines industries, la dépendance technologique, ainsi que les écarts de productivité entre le Canada et les États-Unis. Elles réussissent à très bien identifier les secteurs dont la capacité concurrentielle serait améliorée avec le libre-échange et ceux dont la capacité concurrentielle serait détériorée. Ce genre d'étude se prête mal, il faut le dire, aux pratiques de la recherche universitaire: le professeur, ou plus souvent son étudiant, tout seul devant son ordinateur.

Elles exigent la constitution de grandes équipes de travail qui fouillent et qui interviewent ceux qui connaissent les industries. Elles se prêtent donc bien mieux à des équipes de fonctionnaires anonymes qui, par contre, peuvent devenir l'objet de censure comme cela a été le cas des études réalisées sur le libre-échange par Québec et par Ottawa.

Certains peuvent voir comme une faiblesse que ces études sectorielles s'abstiennent de chiffrer ce qui n'est pas chiffrable et donc de prédire avec confiance une augmentation ou une diminution précise du PNB et de gains ou de pertes de x mille emplois. Cela est un luxe que seulement les économétriciens se permettent, même s'ils arrivent à des conclusions absolument farfelues. Rappelons, pour terminer, que le modèle Harris en arrive à la conclusion que même une politique unilatérale de libre-échange appliquée par le Canada aurait un effet positif sur le PNB, le faisant accroître de 4%¹⁹. Si on prenait cette étude au sérieux, le Canada ne devrait aucunement se préoccuper des négociations ou des attitudes des sénateurs

américiens, mais tout simplement éliminer l'ensemble de nos mesures protectionnistes et ce de façon unilatérale. Même les plus fanatiques de nos libre-échangistes au Canada n'ont mis de l'avant une telle proposition.

NOTES

- 1 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Rapport, volume 1, Ottawa, 1985, p. 397.
- 2 "Libre-échange: Johnson craint pour les programmes sociaux", Le Devoir, 3 avril 1986, p. 2.
- 3 R.J. Wonnacott, Canada's Trade Options, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1975.
- 4 Richard G. Harris, "Résumé d'un projet d'évaluation du modèle d'équilibre général de la politique canadienne du commerce", John Whalley, Le libre-échange canado-américain, Commission royale..., Ottawa, 1985.
- 5 Harris, op. cit., p. 184-187.
- 6 Commission royale, op. cit., volume 1, p. 381.
- 7 Harris, op. cit., p. 192.
- 8 Ibid.
- 9 Globe and Mail, 21 mars 1985.
- 10 M.J. Daly, P.S. Rao, "Scale Economics and the Gains from Free Trade", Economic Council of Canada, Ottawa, août 1985, p. 7.
- 11 Ibid.
- 12 Harris, op. cit., p. 193.
- 13 Ibid.
- 14 Commission royale, op. cit., volume 1, p. 377-378.
- 15 Ibid., p. 379.
- 16 Commission royale, op. cit., volume 1, p. 369.
- 17 "Libre-échange: le dossier secret de Québec", Actualité, mai 1986, p. 29-30.

18 Ministère de l'énergie et des ressources, Direction de l'industrie des pâtes et papiers, "Projet de libre-échange Canada/États-Unis: Industries des pâtes et papiers", Québec, septembre 1984, p. 5.

19 Harris, op. cit., p. 184.







Les publications de l'ACFAS



- **Les Annales**

Recueils des résumés des communications présentées aux congrès de L'ACFAS, Depuis 1935, (vol. 1 à 55)

- **INTERFACE, la revue des chercheurs**

Le bimestriel de la recherche, depuis 1979

- **Les Cahiers scientifiques**

19. Philosophie et éducation (1984)
20. Informatique et société (1984)
21. La sidérurgie dans l'optique du Québec (1984)
22. Être femme de science (1984)
23. Les ressources humaines et la croissance économique (1984)
24. Recherches en gérontologie (1984)
25. Technologie et politique au Canada. Bibliographie: 1963-1983 (1984)
26. Quelques recherches en biomathématiques (1985)
27. Recherches en gérontologie II (1985)
28. Le droit et l'informatique (1985)
29. Ordinateur et éducation (1985)
30. Le contrôle social en pièces détachées (1985)
31. Aménagement et pouvoir local (1985)
32. La science politique dans les sociétés contemporaines (1985)
33. La sociologie et l'anthropologie au Québec (1985)
34. La personne âgée et la famille (1985)
35. La recherche en hydrologie au Québec (1986)
36. Bioéthique et philosophie (1986)
37. Rétrospective de la recherche sur les sols au Québec (1986)
38. Aménagement et développement: vers des nouvelles pratiques? (1986)
39. Le développement agro-forestier au Québec et en Finlande (1985)
40. Les discours du savoir (1986)
41. La morphologie sociale en mutation au Québec (1986)
42. Milieux et évaluation (1986)
43. Le système politique de Montréal (1986)
44. Égalité et différence des sexes (1986)
45. Biomathématiques (1986)
46. Le fonctionnement individuel et social de la personne âgée (1986)
47. L'intervenant • son vécu • son milieu • son action (1986)
48. Une politique de santé pour le Québec (1986)
49. Aménagement et gestion des ressources (1987)
50. Un marché, deux sociétés? 1^{ère} partie Libre-échange et autonomie politique (1987)
51. Un marché, deux sociétés? 2^{ème} partie Libre-échange: aspects socio-économiques (1987)
52. L'Étude du développement international au Canada (1987)
53. Construction/destruction sociales des idées (1987)
54. La Podzolisation des sols (1987)

- **La collection Politique et Économie**

1. Canada-Mexique, développements différents, problèmes communs (1985)
2. Les subventions fédérales à l'innovation industrielle (1986)
3. Le travail au minimum (1986)
4. Le Québec en chiffres (1986)
5. Le Québec en transition: 1760-1867 (1987)
6. La «Théorie générale» et le keynésianisme (1987)