



acfas

Association
canadienne française
pour l'avancement
des sciences
1987

50

Les Cahiers scientifiques

La Société québécoise
de science politique

Un marché, deux sociétés ?

1^{re} partie

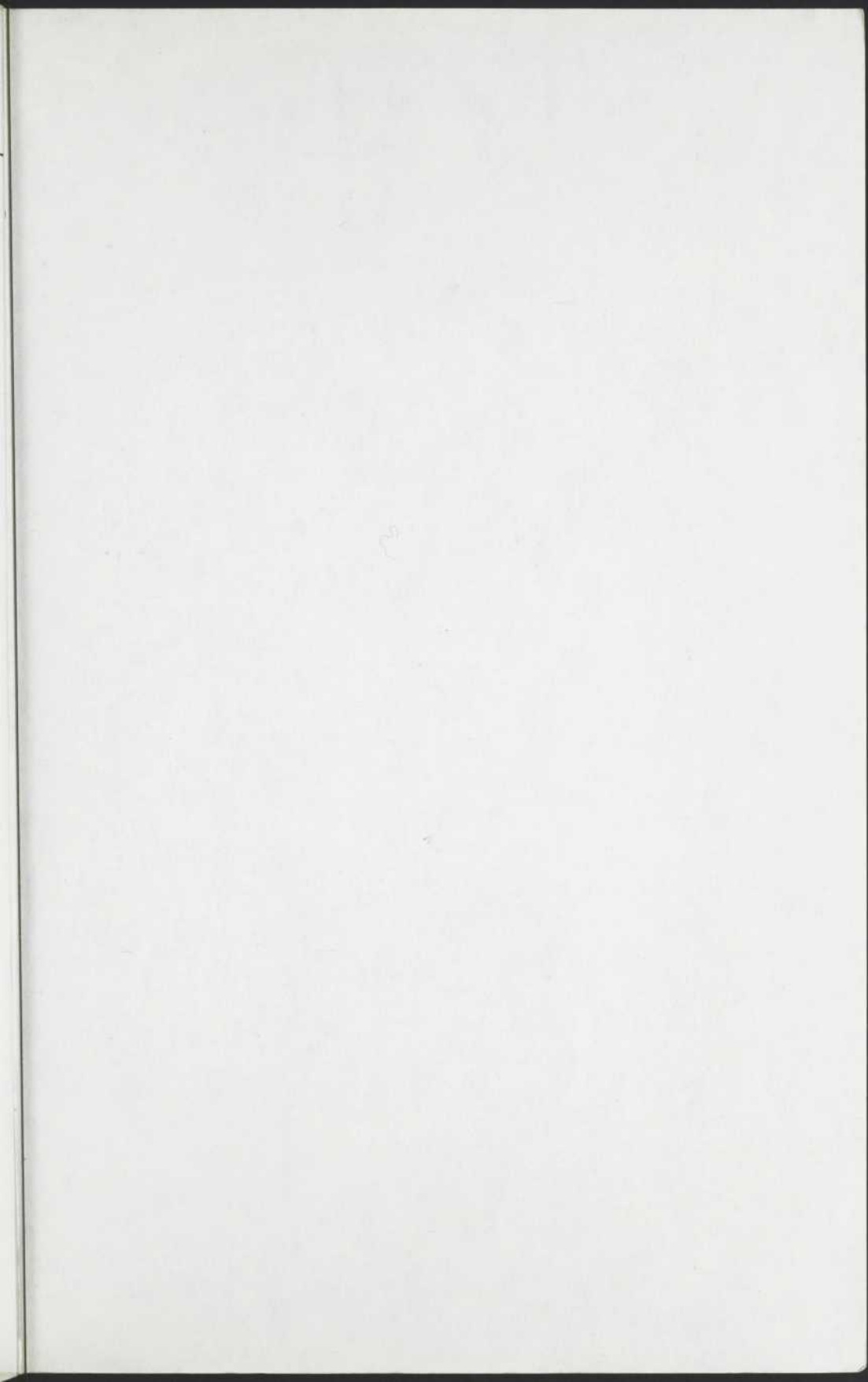
Libre-échange et autonomie politique

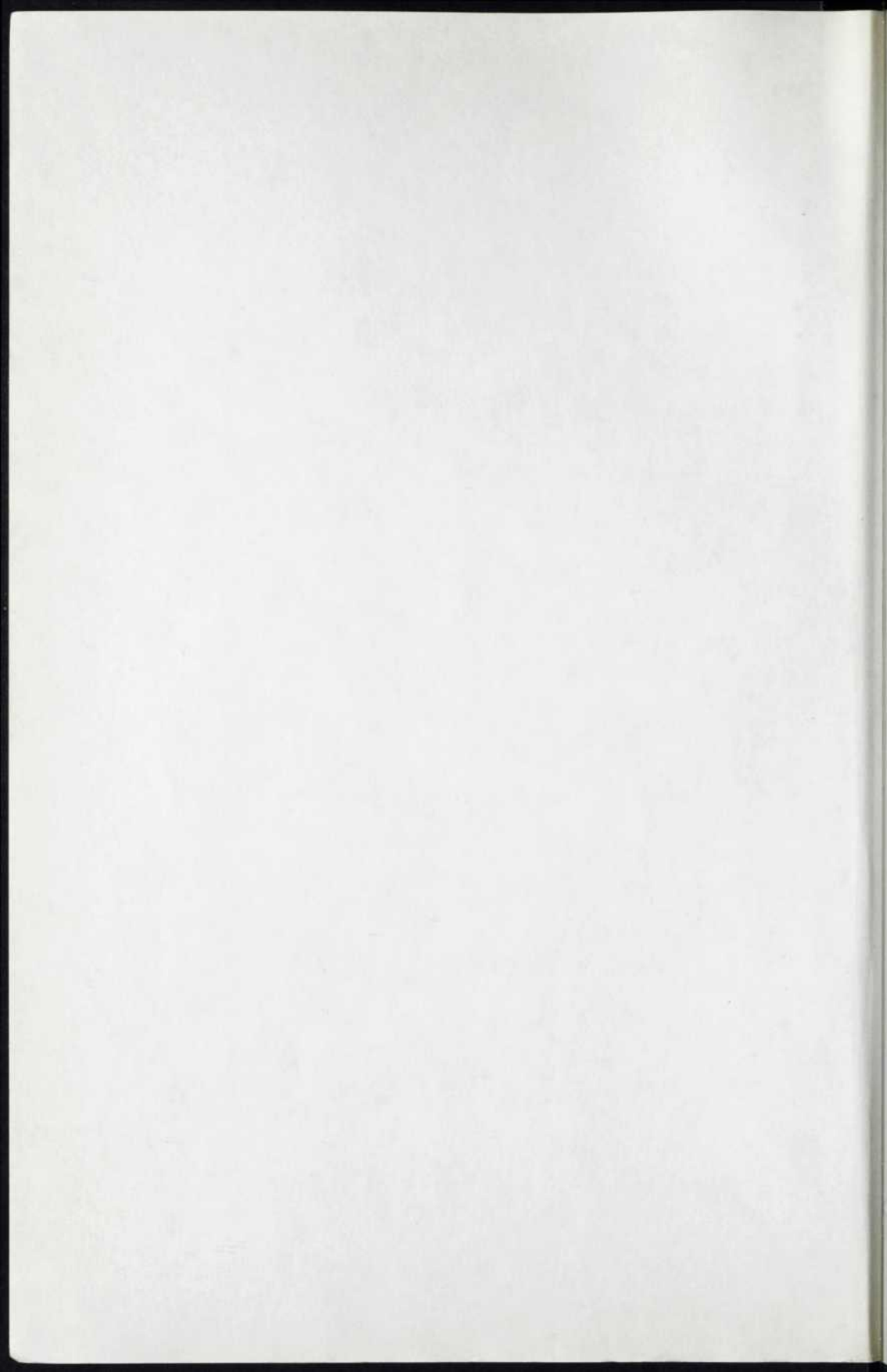


-
- Édition:** L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte-Ste-Catherine
Montréal, Québec H3T 1B7
- Commandes téléphoniques:** L'ACFAS
(514) 342-1411
Les cartes Master Card et Visa
sont acceptées.
Veuillez allouer 2 semaines
pour la livraison.
- Commandes 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

© 1987 L'ACFAS
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN: 2-89245-066-7 (ACFAS)

D8702492





Un marché, deux sociétés ?





Un marché, deux sociétés ?

1^{ère} partie

Libre-échange et autonomie politique

Publié sous la direction
de Christian Deblock et Maurice Couture

Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Actes du colloque «Un marché, deux sociétés ?»
Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, mai 1986.

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

HF

1766

A883

1987

v.1

Un marché, deux sociétés?

Table des matières

Un marché, deux sociétés? <i>Christian Deblock, Maurice Couture</i>	p.11
Économie mondiale, libre-échange et multilatéralisme	
Multilatéralisme, libéralisation des échanges et mutations de l'économie mondiale	
<i>Gérard Lafay</i>	p.33
L'évolution récente des relations États-Unis/Mexique	
<i>José Luis Solis -Gonzales</i>	p.43
Le Canada face aux négociations commerciales multilatérales et bilatérales	
<i>Germain A. Denis</i>	p.57
Libre-échange ou échanges plus libres?	
les vues canadiennes et américaines	
Canadian and United States economic tensions: an insuperable barrier to a common market?	
<i>Walter Goldstein</i>	p.65
Le libre-échange Canada/États-Unis: la réponse canadienne au protectionnisme américain	
<i>Robert Dalpé</i>	p.79
La question du spill over dans le débat sur le libre-échange: vers d'autres formes d'intégration?	
<i>Panayotis Soldatos</i>	p.91
The neo-conservative option: integration and economic growth	
<i>Duncan Cameron</i>	p.111
le libre-échange et l'avenir du fédéralisme canadien	
Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis; les conséquences pour les provinces de l'Ouest	
<i>Garth Stevenson</i>	p.129

L'Ontario et la fédération libre-échangiste	
<i>Robert Young</i>	p.141
Les enjeux politiques pour le Québec de l'initiative fédérale: vers une restructuration centralisée de l'État canadien	
<i>François Rocher</i>	p.151
Free trade and canadian federalism: the Maritimes	
<i>Jim Bickerton</i>	p.169
<i>Le Libre-échange et l'avenir du fédéralisme canadien :</i> <i>un commentaire</i>	
<i>Michel Pelletier</i>	p.179

Libre-échange et autonomie politique

Politics: the heart of the free trade debate	
<i>Marjorie Cohen et Daniel Drache</i>	p.187
Libre-échange et autonomie culturelle	
<i>Jean Blouin</i>	p.207
Le libre-échange et l'avenir des politiques sociales	
<i>Francine Senécal</i>	p.217
La politique de plein emploi et le libre-échange	
<i>Ginette Dussault</i>	p.227
<i>Libre-échange et autonomie politique: quelques remarques</i>	
<i>Réjean Landry</i>	p.237

Intégration économique, intégration politique: quelles perspectives?

Libre-échange et autonomie politique: réflexions sur l'accord États-Unis/Israël	
<i>Julien Bauer</i>	p.245
Economic Implication of a North American Market: a Mexican Perspective	
<i>Gustavo Vega</i>	p.259
Suisse-Communauté: les péripéties d'une coopération ambiguë	
<i>Ural Ayberk</i>	p.275
Les conséquences de l'adhésion à la CEE sur l'économie espagnole	
<i>Diane Éthier</i>	p.301
<i>Libre-échange et espaces économiques inégaux: commentaires sur trois expériences</i>	
<i>Edmond Orban</i>	p.317

Un marché, deux sociétés?

Table des matières

Un marché, deux sociétés?

Christian Deblock, Maurice Couture p.11

Economie mondiale, libre-échange et multilatéralisme..... p.35

Multilatéralisme, libéralisation des échanges et mutations de l'économie mondiale

Gérard Lafay p.37

L'évolution récente des relations États-Unis/Mexique

José Luis Solís -Gonzales p.49

Le Canada face aux négociations commerciales multilatérales et bilatérales

Germain A. Denis p.65

Libre-échange ou échanges plus libres?

les vues canadiennes et américaines..... p.73

Canadian and United States Economic Tensions: an Insurmountable Barrier to a Common Market?

Walter Goldstein p.75

Le libre-échange Canada/États-Unis: la réponse canadienne au protectionnisme américain

Robert Dalpé p.91

La question du *spill over* dans le débat sur le libre-échange: vers d'autres formes d'intégration?

Panayotis Soldatos p.105

The Neo-Conservative Option: Integration and Economic Growth

<i>Duncan Cameron</i>	p.129
-----------------------------	-------

Le libre échange et l'avenir du fédéralisme canadien.....p.151

Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis; les conséquences pour les provinces de l'Ouest

<i>Garth Stevenson</i>	p.153
------------------------------	-------

L'Ontario et la fédération libre-échangiste

<i>Robert Young</i>	p.165
---------------------------	-------

Les enjeux politiques pour le Québec de l'initiative fédérale: vers une restructuration centralisée de l'État canadien

<i>François Rocher</i>	p.179
------------------------------	-------

Free Trade and Canadian Federalism: the Maritimes

<i>Jim Bickerton</i>	p.201
----------------------------	-------

*Le Libre-échange et l'avenir du fédéralisme canadien :
un commentaire*

<i>Michel Pelletier</i>	p.213
-------------------------------	-------

Libre-échange et autonomie politique..... p.221

Politics: the Heart of the Free Trade Debate

<i>Marjorie Cohen et Daniel Drache</i>	p.223
--	-------

Libre-échange et autonomie culturelle

<i>Jean Blouin</i>	p.247
--------------------------	-------

Le libre-échange et l'avenir des politiques sociales

<i>Francine Senécal</i>	p.259
-------------------------------	-------

La politique de plein emploi et le libre-échange

<i>Ginette Dussault</i>	p.269
-------------------------------	-------

Libre-échange et autonomie politique: quelques remarques

<i>Réjean Landry</i>	p.281
----------------------------	-------

Intégration économique, intégration politique: quelles perspectives?.....p.287

Libre-échange et autonomie politique: réflexions sur l'accord États-Unis/Israël

<i>Julien Bauer</i>	p.289
---------------------------	-------

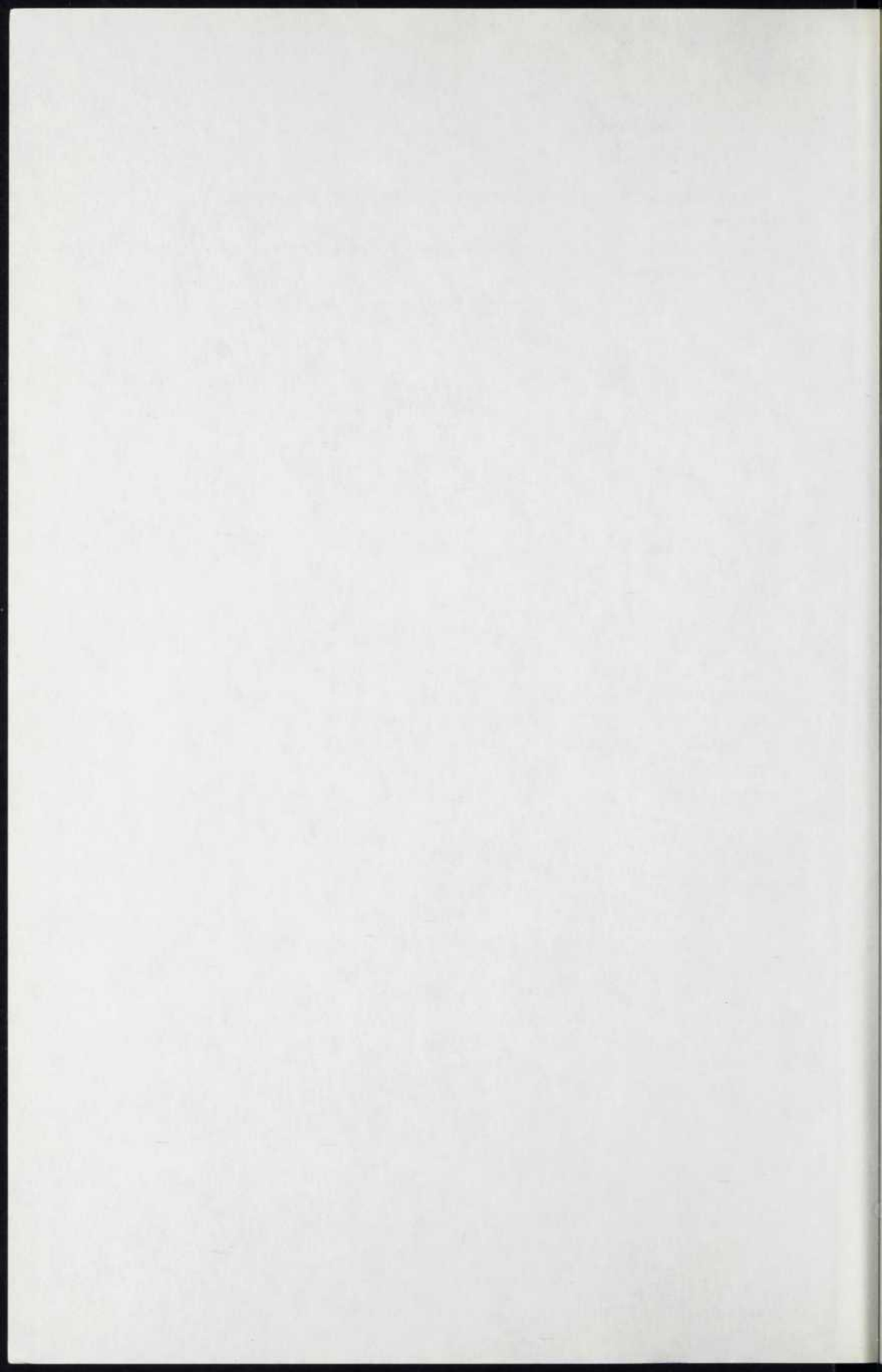
Economic Implication of a North American Market:
a Mexican Perspective

<i>Gustavo Vega Canovas</i>	p.307
-----------------------------------	-------

Suisse-Communauté: les péripéties d'une coopération ambiguë

<i>Ural Ayberk</i>	p.325
--------------------------	-------

Les conséquences de l'adhésion à la CEE sur l'économie espagnole	
<i>Diane Éthier</i>	p.357
Libre-échange et espaces économiques inégaux: commentaires sur trois expériences	
<i>Edmond Orban</i>	p.375



Un marché, deux sociétés?

Christian Deblock et Maurice Couture
Université du Québec à Montréal

Le dossier du libre-échange entre le Canada et les États-Unis a considérablement évolué en l'espace de deux années. Tout d'abord, les événements se sont précipités. Entre le moment où, à Québec, en mars 1985, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis convenaient dans une déclaration commune, *d'accorder la plus haute priorité à la recherche de moyens mutuellement acceptables de réduire et d'éliminer les barrières commerciales existantes de façon à maintenir et à faciliter le flux des échanges et des investissements*, et l'ouverture officielle des négociations en septembre 1986, il s'est écoulé à peine une année et demie. Une période de temps aussi courte témoigne incontestablement de la réelle volonté politique de la part des deux parties concernées d'avancer rapidement dans un dossier pourtant litigieux des deux côtés de la frontière. Maintenant que les premières rondes de discussions avec les Américains ont été entamées, nous commençons aussi à voir un peu plus clair dans ce dossier. Nous savons désormais que ce que tente de négocier le gouvernement fédéral avec les États-Unis, c'est une entente commerciale au sens le plus strict du terme. Des trois options possibles, soit un marché commun, une union douanière et un accord commercial de libre-échange, c'est la dernière option qui a été retenue au terme d'un rapide processus de consultation mené auprès des provinces et des principaux milieux économiques par l'ancien ministre du Commerce extérieur, James Kelleher. Nous savons également que les négociations doivent porter uniquement, selon les vues canadiennes et comme l'ont recommandé le Comité spécial du parlement sur les relations

internationales et la Commission Macdonald, sur le commerce bilatéral avec les États-Unis et sur les obstacles qui nuisent aux échanges entre les deux pays. Sont ainsi en principe exclues des négociations les politiques qui, comme les politiques culturelles, les politiques sociales et les politiques régionales touchent à l'autonomie politique du Canada et à son identité nationale. Enfin nous savons désormais que dans les négociations commerciales avec les États-Unis le gouvernement fédéral poursuit essentiellement deux objectifs:

- i. garantir, renforcer et protéger l'accès des produits canadiens au marché américain; et
- ii. réduire les obstacles à la libre circulation des échanges et des capitaux entre les deux pays. Ces deux objectifs répondent à deux préoccupations: lever la menace permanente du protectionnisme américain en l'absence de toute entente cadre, et, *plus fondamentalement*, comme le mentionne un document du ministère des Affaires extérieures *stimuler la restructuration de l'économie canadienne pour lui permettre de mieux affronter la concurrence au plan international* ¹.

Le dossier du libre-échange canado-américain semble donc, du côté canadien du moins, bien circonscrit; du côté canadien du moins, parce que du côté américain les choses sont beaucoup moins claires. Quelles sont les raisons qui ont pu inciter le gouvernement conservateur à vouloir, aussi précipitamment qu'il ne l'a fait, ouvrir des négociations commerciales bilatérales avec les États-Unis? Plusieurs raisons peuvent être invoquées. Trois semblent cependant ressortir, à notre avis, plus nettement du lot: les considérations de politique extérieure et de politique intérieure, le contexte économique national et international et la recherche d'une stratégie de relance économique alternative aux politiques économiques nationales du gouvernement antérieur. Reprenons-les brièvement.

Pourquoi un accord commercial avec les États-Unis?

Les relations canado-américaines et le nouveau fédéralisme canadien

Même si elles ne sont pas forcément au coeur du dossier, les considérations d'ordre politique sont loin d'être absentes dans la décision d'ouvrir des négociations commerciales avec les États-Unis. Sur le plan extérieur, tout d'abord, le gouvernement conservateur n'a jamais caché son intention d'améliorer le climat des relations avec les États-Unis et de resserrer les liens du Canada avec un voisin qui est, à la fois, son principal allié sur le plan politique et son premier partenaire sur le plan commercial. Le rapprochement opéré avec les États-Unis a plus qu'une valeur symbolique; il marque avant tout un profond changement d'attitude à l'égard de ces derniers et un retour à l'ancienne conception politique, celle d'avant la période *Trudeau*, selon laquelle les États-Unis demeurent encore le meilleur garant de la prospérité économique et de l'indépendance politique du Canada. Dans cet esprit, l'établissement d'un climat de confiance mutuelle et l'aplanissement des irritants qui avaient pu naître avec le nationalisme des *années Trudeau*, d'une part, et le resserrement des liens commerciaux avec les États-Unis, d'autre part, constituent autant de pas jugés importants par le gouvernement dans la direction d'un rapprochement avec ces derniers. En outre, comme ne manquera pas de le rappeler le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, dans son livre vert, **Compétitivité et sécurité**, les liens déjà étroits qui unissent le Canada et les États-Unis dans les domaines aussi divers que l'économie, la culture, la défense, l'environnement, ne peuvent que s'intensifier encore davantage dans les années à venir, il y aurait tout lieu pour le Canada de ne pas tourner le dos à cette réalité mais plutôt de relever le défi de *les mettre au service des intérêts canadiens* ².

Sur le plan intérieur, les discussions sur le libre-échange constituent aussi, peut-être, l'occasion pour le gouvernement Mulroney de créer un large consensus autour d'un vaste projet qui engage l'ensemble des Canadiens pour les années à venir et de jeter les bases d'un nouveau fédéralisme dont a besoin le Canada au lendemain du rapatriement constitutionnel. Politique industrielle par défaut, comme nous le verrons plus loin, le libre-échange pourrait, ironiquement, permettre au gouvernement conservateur de B. Mulroney de réussir là où le gouvernement libéral de P. E.-Trudeau avait échoué, soit: surmonter l'actuelle fragmentation du marché canadien et renforcer la position centrale du gouvernement fédéral, en partie, en raison des pressions qu'exercera la contrainte de la concurrence sur l'économie

canadienne, et, en partie, en raison de la nécessaire harmonisation des politiques.

Le contexte économique

Un second facteur à considérer dans la décision du gouvernement Mulroney d'ouvrir les négociations commerciales avec les États-Unis, c'est bien entendu le contexte économique, et plus particulièrement l'évolution de la conjoncture économique nationale et internationale depuis une dizaine d'années.

Sur le plan économique intérieur, tout d'abord, le contexte des années 80 est loin d'être celui qui prévalait au moment où Pierre Elliott-Trudeau est arrivé au pouvoir en 1968. L'optimisme qui régnait alors quant à l'avenir du Canada, et dont l'Expo universelle de 1967 paraissait en être le symbole, est aujourd'hui chose du passé. L'économie canadienne s'est enfoncée dans la crise sans que personne ne puisse vraiment voir, à l'heure actuelle, de voie de sortie dans un avenir rapproché. Les politiques économiques mises en place dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation de 1975, tout d'abord, et dans le cadre des politiques économiques nationales du début des années 80 ensuite, sont loin d'avoir porté fruit. Au lieu de s'améliorer, la situation économique s'est au contraire sensiblement détériorée depuis le début de la décennie actuelle. La récession de 1982-83 en particulier, a eu des effets singulièrement dévastateurs sur l'emploi et l'investissement; et, si reprise *vigoureuse* il y a eu depuis lors, celle-ci a surtout été attribuable à l'effet de rattrapage de la demande et à l'impulsion extérieure qui est venue du commerce avec les États-Unis. De là à faire des politiques économiques antérieures le bouc émissaire des difficultés présentes du Canada il n'y a qu'un pas qui sera vite franchi par le gouvernement conservateur. *L'une des raisons majeures de nos mauvais résultats*, dira le ministre des Finances Michael Wilson dans son énoncé de politique économique de novembre 1984, *a été l'incapacité du gouvernement du Canada de s'attaquer aux vrais problèmes* ³.

Une fois établi d'une manière aussi lapidaire, le lien entre la situation économique actuelle et les politiques économiques antérieures, au premier rang desquelles nous retrouverons les politiques à caractère national, il n'y a pas lieu de s'étonner que, reprenant à son compte l'analyse et les recommandations de la Commission Macdonald, le gouvernement conservateur voie dans la négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, l'un des moyens possibles de rompre le cercle vicieux de la crise économique que traverse le Canada. Entre autres choses, la garantie et

l'amélioration des conditions d'accès au marché américain pourraient stimuler les exportations dont dépendent, faut-il le rappeler, plus du quart des emplois au Canada et donner ainsi une impulsion nouvelle à une économie canadienne dont le destin semble inextricablement lié à celui de l'économie américaine. A un second niveau, la libéralisation des échanges entre les deux pays devrait, dans l'esprit du gouvernement, entraîner une concurrence plus efficace sur les deux marchés et permettre à l'industrie canadienne de réaliser les économies d'échelle que ne lui permet pas toujours l'étroitesse de son marché national. La relance de la croissance économique viendrait ainsi non seulement du traitement privilégié qu'accorderaient les États-Unis au Canada, mais aussi et, plus fondamentalement, de l'efficacité accrue que pourraient tirer les industries canadiennes de la restructuration qui résulterait de la constitution d'une zone commerciale continentale.

En permettant à l'industrie canadienne de consolider sa part de marché sur le marché américain et de se réorganiser à l'intérieur d'une nouvelle division non pas internationale mais continentale du travail, le libre-échange canado-américain apparaît donc comme l'une des possibilités offertes au Canada pour sortir l'économie de la crise et donner à son industrie le second souffle dont elle a besoin pour se retrouver face à la concurrence internationale. Pour le gouvernement conservateur, c'est la voie jugée comme la plus réaliste et la plus sécuritaire, a fortiori dans le contexte économique international aussi bouleversé que tendu que celui des années 80. Ceci nous conduit au second élément à prendre en considération: le contexte international.

Sur le plan international, le contexte économique a en effet beaucoup changé en l'espace d'une quinzaine d'années. Les sources d'inquiétude sont, pour le Canada, nombreuses. Elles originent surtout de trois facteurs. Premièrement, la croissance du commerce mondial a beaucoup ralenti, particulièrement la croissance du commerce lié aux ressources naturelles. La concurrence pour le partage des marchés internationaux est devenue, sous l'effet de la crise, beaucoup plus vive et les places sont beaucoup plus difficiles à prendre, plus particulièrement pour une économie qui, comme celle du Canada, n'offre pas le même degré de maturité sur le plan industriel que celle des autres grandes puissances et ne dispose pas précisément d'avantages comparatifs décisifs dans les secteurs des produits de base. Deuxièmement, le resserrement des marchés et la montée brutale du chômage dans les différents pays ont fait resurgir le spectre du protectionnisme et incité les États-nations à trouver des réponses nationales à la crise plutôt que de chercher des solutions concertées. La tendance actuelle n'est pas à l'ouverture et à la libéralisation des échanges, mais plutôt

au néo-protectionnisme et au néo-mercantilisme, à la lisière des grands blocs économiques régionaux tout particulièrement, même si, et il faut le souligner avec force, la tendance historique à la mondialisation des échanges s'est accélérée ces dernières années sous l'impulsion, notamment, des multinationales qui ont cherché par l'internationalisation accrue de leurs activités à contourner les effets d'une crise qui a profondément affecté toutes les économies nationales. Troisièmement, outre la tendance évidente à la fragmentation de l'espace économique mondial à l'heure actuelle, il faut aussi noter le fait que la crise a eu pour conséquence d'accentuer les écarts entre les économies nationales et de contribuer ainsi à accélérer une reconfiguration de cet espace déjà amorcée dans les années 70 avec l'affirmation de la puissance du Japon et l'émergence dans le commerce mondial des nouveaux pays industriels (NPI). En un mot, le paysage économique international est beaucoup plus contrasté qu'au début des années 70; les hiérarchies dans l'espace économique mondial ont été profondément remises en cause et les places dans la nouvelle division internationale qui prend forme sont certainement loin d'être déterminées et bien établies.

Les possibilités pour le Canada d'améliorer sa position sur les marchés mondiaux sont, dans ce contexte économique international nouveau, limitées. La compétitivité de l'industrie canadienne reste fragile, plus dépendante de la valeur du dollar canadien que des avantages comparatifs réels dont celle-ci dispose vraiment. Le Canada ne dispose pas non plus d'un grand marché international ou de la garantie d'accès à un grand marché extérieur comme les autres puissances industrielles. En outre, si les parties contractantes du GATT ont convenu, en septembre dernier à Punta del Este, d'entamer une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales, il faut s'attendre à ce que celles-ci soient longues et difficiles en raison, d'une part, du caractère litigieux de toute discussion sur les services et les barrières non-tarifaires et, d'autre part, du nombre croissant de différends commerciaux entre les grands acteurs de la scène internationale.

Le tableau est sombre pour le Canada. Il le serait sans doute bien davantage n'eussent été des possibilités que lui offre paradoxalement le marché américain. En fait, le Canada est parvenu jusqu'à présent à tirer avantage de la reprise économique américaine. Le commerce bilatéral, en particulier, a connu un essor sans précédent depuis le début de la décennie, au plus grand profit du Canada faut-il souligner. D'un autre côté, si le Canada reste encore aujourd'hui au premier rang de l'investissement américain dans le monde, concentrant à lui seul 22% de l'investissement direct américain à l'étranger, lui-même se place au deuxième rang pour l'investissement

étranger aux États-Unis, derrière le Royaume-Uni avec 18.1% de l'investissement direct en comparaison de 22.2% pour ce dernier.

La réalité extérieure du Canada apparaît, de fait, de plus en plus unidimensionnelle au point de se confondre avec la réalité américaine. Par contre, et c'est ce qui convient de ne pas oublier dans le débat actuel, étant donné la sécurité économique qu'offrent les États-Unis, étant donné aussi le degré déjà très avancé de libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis, ces derniers constituent peut-être le meilleur marché possible pour le Canada et la meilleure garantie quant à l'avenir immédiat. N'est-ce pas aussi avec ces derniers que les possibilités d'en arriver rapidement à un accord commercial qui pourrait ultérieurement servir d'écran de protection au Canada lors des négociations multilatérales du GATT, sont les plus grandes? Un accord commercial bilatéral aurait, à tout le moins, le double avantage pour le Canada de protéger ce dernier des velléités protectionnistes américaines, velléités qui vont grandissant avec la montée des difficultés économiques intérieures et la détérioration de la balance commerciale, tout en lui permettant de profiter du parapluie américain dans la bataille du *free trade* et *fair trade* que mène l'administration Reagan pour redonner aux États-Unis la place qu'ils occupaient dans l'économie mondiale durant l'âge d'or des années 1950 et 1960.

Le contexte économique limite donc indéniablement les choix qui s'offrent au Canada en matière de politique économique internationale. L'option du libre-échange semble même être à l'heure actuelle l'option la plus réaliste, voire la seule option à en croire certains: *The reality*, écrivait en 1985 Simon Reisman, *seems to be that there is no viable alternative to the US market for Canada, that is if we aspire to world class industries capable of competing in world class markets*. et l'auteur d'ajouter, *At least, that's what history tells us*⁴. La *réalité* n'est-elle pas qu'en fait, le Canada n'a guère le choix dans le contexte actuel que de se tourner dorénavant vers les États-Unis? Par surcroît, ne faudrait-il pas aussi se rendre à l'évidence, comme le souligne S. Reisman, que faute d'être parvenu dans le passé à trouver sa propre voie sur la scène mondiale (la Troisième option), le Canada n'aurait pas d'autre avenue possible que de se tourner vers son espace économique *naturel* voir historique que semble représenter l'espace nord-américain?⁵ C'est du moins l'opinion du gouvernement actuel et celle des tenants d'un continentalisme accepté. Et c'est aussi le troisième facteur dont nous avons à tenir compte dans le débat actuel du libre-échange entre le Canada et les États-Unis: la perte de crédibilité des stratégies alternatives au libre-échange vient renforcer les thèses continentalistes.

Les lendemains de la politique économique nationale

A la défaveur des alternatives au libre-échange, les politiques d'affirmation nationale du gouvernement Trudeau et des tentatives faites par ce dernier tant pour réduire la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis que pour orienter le développement en fonction du marché mondial plutôt qu'en fonction du marché continental nord-américain n'ont guère été couronnées de succès; suffisamment pas en tout cas pour donner en ce moment la crédibilité et la légitimité nécessaires à une alternative au libre-échange qui aille dans la direction de la maîtrise nationale du développement en économie ouverte et d'une gestion des relations commerciales plus vigoureuse.

Parler du nationalisme économique du gouvernement Trudeau comme d'un échec paraît exagéré. De l'Agence de tamisage des investissements étrangers au Programme énergétique national, en passant par la Troisième option et le livre blanc de novembre 1981, le Canada s'est donné durant les *années Trudeau* un certain nombre d'instruments et de politiques qui auront eu le mérite d'accroître le degré de contrôle national sur l'économie, d'affirmer davantage l'autonomie du Canada à l'égard des États-Unis et de faire du Canada un pays moins dépendant de ces derniers qu'il ne l'était jusque là. Malgré tout, force est de constater que les politiques économique nationales, celles du début des années 70 comme celles du début des années 80, ont produit des résultats fort modestes en comparaison des critiques et des tensions qu'elles ont soulevées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. On ne peut pas dire non plus que le gouvernement libéral de P. E.-Trudeau ait vraiment fait preuve de toute la volonté politique nécessaire lorsqu'il s'agissait, dans les années 70, de doter le pays d'une stratégie industrielle qui aurait permis, comme le souhaitaient les partisans de la Troisième option, de réduire la vulnérabilité du Canada et de lui donner une assise industrielle à la hauteur de ses ambitions, ou lorsqu'au début des années 80, il s'agissait d'encadrer par une *politique industrielle orientée*, pour reprendre l'expression utilisée par la Commission Macdonald, la stratégie de promotion des exportations qui avait été préconisée dans le livre blanc de novembre 1981, *Le développement économique du Canada dans les années '80* 6. Pour compliquer encore davantage les choses, les liens commerciaux avec les États-Unis qui avaient eu tendance à se distendre durant les années soixante se sont dramatiquement resserrés depuis le début de la décennie actuelle, réduisant ainsi presque à néant les efforts entrepris durant toute une décennie pour diversifier géographiquement les échanges extérieurs du Canada.

Les politiques économiques nationales ont sans aucun doute, comme nous le disions plus haut, perdu beaucoup de crédibilité, et même si une large part de responsabilité en incombe au gouvernement libéral. Il faut bien reconnaître que le temps est aux désillusions plutôt qu'aux bilans positifs. Ceci explique peut-être pourquoi l'option du libre-échange ait pu se donner une légitimité politique qu'elle n'aurait pas eu autrement: pour paraphraser Simon Reisman, le Canada semble difficilement échapper historiquement à son destin nord-américain. Le libre-échange marque le changement par rapport aux politiques économiques antérieures. Un changement que le vote de l'électorat a voulu sans équivoque possible, clair, le 4 septembre 1984. Il est bien difficile dans ces conditions, de croire que le gouvernement actuel, à moins de perdre la face, puisse reculer dans un dossier que lui-même a voulu prioritaire et qui, par surcroît, constitue avec la réduction du déficit budgétaire le pivot de son *programme de renouveau économique* !

Pourquoi le libre-échange?

Le libre-échange avec les États-Unis marque les ruptures avec les politiques d'affirmation nationale et avec celles d'ouverture sur le monde. Le pragmatisme étant devenu la ligne de conduite du gouvernement actuel, celui-ci recherche dans ses négociations commerciales avec les États-Unis essentiellement deux choses: en premier lieu, un traitement d'accès privilégié au marché américain, en second lieu, un accord qui jette les bases d'une nouvelle spécialisation industrielle des deux côtés de la frontière. Les négociations commerciales amorcées depuis septembre 1986 ont donc deux dimensions, une dimension commerciale proprement dite et une dimension industrielle dont il ne s'agirait pas de sous-estimer la portée.

Pour le moment du moins, il semble bien que le gouvernement cherche à négocier un accord qui consolide et institutionnalise les relations commerciales canado-américaines. La portée d'un tel accord serait dans le fond analogue à celle de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Circonscriit à l'espace continental nord-américain un tel accord donnerait un caractère plus institutionnel aux relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, et ouvrirait la porte à d'autres discussions plus serrées dans l'avenir. La signature d'un tel accord serait déjà pour le gouvernement conservateur un grand succès: les deux parties contractantes s'accorderaient un traitement commercial privilégié, se doteraient d'un code de bonne conduite en matière commerciale et mettraient en place des mécanismes institutionnels permanents de discussion et de règlement des différends commerciaux. L'entente générale, une fois signée, servirait alors

de prélude à de nouvelles rondes de négociations, sectorielles et fonctionnelles.

Les négociations en cours ont cependant, du point de vue du gouvernement canadien, une portée beaucoup plus grande que celle d'un simple accord commercial. Il ne s'agit pas seulement de rendre les échanges *plus libres* et de garantir ce débouché que représente pour les produits canadiens le *supermarché* américain mais de constituer un espace économique continental plus homogène où pourraient circuler plus librement les marchandises, les capitaux et peut-être les personnes. Un espace enfin, où pourra s'exercer aussi plus efficacement la concurrence. Un tel accord commercial bilatéral ne peut que renforcer l'interdépendance et la compénétration des économies canadienne et américaine. Il ne peut que renforcer l'uniformisation des conditions de production des deux côtés d'une frontière devenue fort symbolique et, par le fait même, comme on peut déjà l'observer, réduire les possibilités de divergence dans la conduite des politiques économiques nationales. Il ne peut que renforcer la contrainte de compétitivité et de spécialisation. Il ne peut, surtout, qu'accélérer le processus de restructuration industrielle et de redéploiement des activités au sein de cet espace économique qu'est déjà, de fait, l'espace continental nord-américain. Et quand nous parlons d'espace continental nord-américain nous y incluons le Mexique. C'est en ce sens que nous pouvons parler du libre-échange comme d'une politique industrielle par défaut. En l'absence de politique industrielle orientée, le libre-échange devient pour le gouvernement conservateur le moyen de répondre à la nécessité fondamentale *de stimuler la restructuration de l'économie canadienne pour lui permettre de mieux affronter la concurrence au plan international* ⁷.

Un marché, deux sociétés?

Le libre-échange constitue ainsi la voie choisie de la revitalisation de l'industrie canadienne et de sa relance, une voie qui privilégie la restructuration *par le bas* et la spécialisation continentale. Nous ne reviendrons pas ici sur le bien-fondé de l'argumentation gouvernementale ni non plus sur les enjeux et les conséquences éventuelles du libre-échange pour le Canada. Ces questions sont amplement abordées dans les chapitres qui suivent. Par contre, en tentant de situer, comme nous le faisons, le débat, nous pouvons soulever certaines questions que les participantes et les participants au colloque ont eux-mêmes posées et auxquelles elles et ils ont tenté de répondre.

Nul ne concèdera au gouvernement conservateur l'importance pour le Canada de négocier dans le contexte économique actuel, parallèlement aux discussions commerciales multilatérales du GATT, une entente avec les États-Unis qui garantisse et améliore l'accès des produits canadiens au marché américain. Un accord général permettrait, comme ce fut le cas lors de la signature de l'Accord général en 1947, de donner aux relations commerciales bilatérales le cadre institutionnel et le traitement commercial particulier dont il a besoin pour consolider l'accès à ce marché vital qu'est pour lui le marché américain. L'économie canadienne est trop ouverte sur l'extérieur, et son degré de compénétration avec l'économie américaine, trop avancé, pour envisager un repli sur soi et prendre le risque d'une guerre commerciale avec les États-Unis. La réalité est, rappelons-le, brutale: un emploi sur quatre dépend au Canada directement du commerce bilatéral avec les États-Unis alors que le rapport n'est que de un à cinquante chez ces derniers. L'autre dimension du problème c'est que le Canada doit aussi tenir compte du climat de grande incertitude que font peser sur son économie des facteurs comme les tendances à la fragmentation de l'espace économique mondial, la résurgence du protectionnisme à l'échelle mondiale ou encore, chez son voisin immédiat, l'ambivalence d'une politique commerciale de plus en plus confrontée aux dures réalités de la désindustrialisation et du déficit de la balance commerciale. Vis-à-vis des États-Unis, le Canada est dans une position inconfortable, pour ne pas dire fragile, tout le monde en conviendra; d'autant plus fragile que c'est le Canada qui est en situation de demandeur dans les négociations. Le rapport de force avec les États-Unis est loin d'être en sa faveur, comme on a pu s'en rendre compte à propos de la surtaxe compensatrice de 15% sur le bois d'oeuvre. Par contre, a-t-il le choix de ne pas négocier avec ces derniers? A-t-il le choix de ne pas aussi tout mettre en oeuvre pour que les négociations multilatérales lancées à Punta del Este aboutissent le plus rapidement possible même si, comme on n'en doute pas, c'est avec la lenteur habituelle à ce genre de négociations que progresseront les discussions?

Déjà, en 1983, le gouvernement libéral avait opéré un mouvement dans cette direction. Un document de travail du ministère des Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada dans les années 80*⁸, soulignait alors la nécessité pour le Canada de recourir davantage au bilatéralisme dans la gestion de ses relations commerciales. Ce document évoquait aussi la possibilité d'ententes commerciales sectorielles et fonctionnelles avec les États-Unis. En s'engageant plus fermement que ne l'avait fait le gouvernement libéral, le gouvernement conservateur ne fait qu'ouvrir davantage la porte déjà ouverte du libre-échange. Le problème n'est donc pas de savoir si oui ou non le Canada doit ouvrir des négociations

commerciales bilatérales avec les États-Unis. Quelle que soit l'option retenue en matière de politique économique internationale et quelle que soit la stratégie de développement industriel retenue, ces négociations sont vitales pour le Canada. Les enjeux économiques et politiques actuels sont beaucoup trop grands pour ne pas donner aux relations économiques canado-américaines un cadre plus formel que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Le Canada ne peut plus compter comme il a toujours eu trop tendance à le faire dans le passé, sur la volonté de coopération de son puissant voisin ou sur le jeu d'une *diplomatie tranquille* pour régler, à la pièce et au fur et à mesure qu'ils surgissent, ses différends commerciaux avec les États-Unis. Il peut encore moins considérer l'accès de ses produits au marché américain comme un droit acquis corollaire à la relation de bon voisinage entretenue avec ces derniers. La récente négociation sur les droits compensatoires sur le bois d'oeuvre aura peut-être eu cet effet heureux de montrer à quel point le Canada se trouve dans une position fragile, bien sûr, dans ses rapports avec les États-Unis, mais surtout peut-être à quel point l'une des causes de cette faiblesse tient à l'absence de cadre formel aux relations commerciales entre les deux pays. N'est-il pas à cet égard paradoxal, pour ne pas dire étonnant, de constater, aujourd'hui, que les relations au sein de la plus grande zone de commerce bilatéral au monde ne soient pas davantage institutionnalisées?

Pour le Canada, il est urgent, encore que la conjoncture ne soit sans doute pas pour lui la plus favorable, d'obtenir de la part des États-Unis la reconnaissance d'un traitement commercial privilégié et de signer avec ces derniers un accord qui garantisse une plus grande liberté de circulation des marchandises et des capitaux certes, mais surtout qui garantisse au Canada la maîtrise de ses instruments de développement et son autonomie. Autant le Canada peut-il difficilement échapper à la réalité américaine, autant peut-il difficilement échapper au besoin d'institutionnaliser par un accord, ses relations économiques avec le pays qui est à la fois son voisin, son principal allié, son premier partenaire commercial, sa principale source externe de capitaux, et par surcroît, encore aujourd'hui, la première puissance au monde, aussi en déclin soit-elle! Peut-on aussi contourner l'argument théorique selon lequel le Canada tirerait avantage d'une plus grande spécialisation et des possibilités d'expansion qui pourraient résulter de la constitution d'un marché intégré nord-américain? Le problème ne vient ni de la nécessité pour le Canada de consolider ses relations commerciales avec les États-Unis ni de la nécessité toute aussi urgente que la première, de restructurer son industrie et son économie dans une direction qui tienne compte des tendances de la concurrence au sein de cet espace économique qu'est l'espace économique nord-américain. Le problème vient plutôt de la manière avec laquelle sont abordées ces deux questions; le libre-échange

peut-il vraiment apporter une solution aux difficultés de l'économie canadienne et lui permettre de regagner la place qu'elle est train de perdre dans la division internationale du travail? Le dossier du libre-échange peut-il vraiment être circonscrit aux seules questions commerciales? Le libre-échange est-il, en fin de compte, la seule option qui s'offre au Canada pour lui permettre de réorganiser son industrie et améliorer sa compétitivité sur les marchés mondiaux?

Le débat économique

De nombreuses études économiques ont été entreprises pour tenter d'évaluer les avantages et les inconvénients que pourrait tirer le Canada d'un accord de libre-échange bilatéral. Les résultats varient d'une étude à l'autre, selon la provenance et selon les hypothèses méthodologiques. Ils vont cependant pour la plupart dans la même direction: le Canada aurait beaucoup à gagner du libre-échange mais les coûts d'adaptation seraient très élevés.

Les études macroéconomiques sont indéniablement les plus optimistes. La plupart de ces études viennent, à partir de simulations, corroborer l'hypothèse traditionnellement avancée par les économistes selon laquelle le libre-échange constitue pour le Canada le meilleur moyen d'accroître la production et l'emploi. L'élargissement des marchés, les économies d'échelle et les gains de productivité qui en suivraient entraîneraient des gains en termes de production que la Commission Macdonald a pu évaluer en moyenne, entre 3 et 8% du PNB⁹. L'étude la plus récente, celle du Conseil économique du Canada¹⁰, estime de son côté que, dans le meilleur des quatre scénarios qui ont été retenus, soit celui d'une suppression immédiate des entraves au commerce avec hausse de la productivité, l'accroissement de production se chiffrerait en termes réels à +3.0% en 1991 et à 3.6% en 1995 par rapport aux résultats du scénario de référence (statu quo). Les emplois nouveaux créés suite au relèvement de la croissance atteindraient 207,000 en 1991 et 376,000 en 1995. Le scénario pessimiste, celui du protectionnisme avec rétorsion, aurait par contre pour effet de faire baisser le niveau de la production projetée en 1991 et en 1995, -4.9% et -5% respectivement, par rapport au scénario de référence, et le nombre des emplois, de 371,000 et 538,000. Et le Conseil économique de conclure:

le message fondamental qui se dégage de nos travaux jusqu'à maintenant est clair. Le Canada peut aller de l'avant et négocier des accords bilatéraux et multilatéraux sur le commerce, ou il peut reculer et accepter l'érosion

progressive de ses marchés causée par le protectionnisme

11.

Les études sectorielles sont, de leur côté, généralement beaucoup plus nuancées. Les incertitudes qui planent sur l'ampleur des réorganisations industrielles, sur le comportement des investisseurs étrangers et surtout sur les coûts d'adaptation très élevés qui pourraient résulter du libre-échange appellent à la prudence¹². Les pertes d'emploi pourraient être, dans certains secteurs, bien plus grandes que ne laissent entrevoir les études macroéconomiques, surtout si la tendance au désinvestissement observable depuis 1975 se poursuit dans l'avenir; de 1975 à 1979, la balance des investissements directs a enregistré un solde net cumulatif de \$5.1 milliards de dollars; de 1980 à 1984, le total cumulatif a été de \$19.6 milliards de dollars. D'une façon générale, toutes les études sectorielles s'entendent pour dire que le paysage économique du Canada sera profondément bouleversé mais que, finalement, bien menées, les négociations commerciales pourraient profiter à la plupart des secteurs économiques et à la plupart des provinces.

Nous n'entrerons pas ici dans le débat sur le bien fondé des résultats obtenus par les études économiques. Nous nous permettons cependant de faire deux petites remarques. Tout d'abord comme le rappelait Diane Bellemare à propos du rapport du Conseil économique, le libre-échange est loin d'être une panacée. Les études économiques ont sans doute au moins ceci de positif qu'elles montrent que les craintes quant aux risques de désindustrialisation et de désinvestissement qui pourraient résulter du libre-échange avec les États-Unis sont sans doute exagérées. Ces craintes restent cependant suffisamment fondées pour ne pas inviter à la plus grande prudence et nous rappeler que le problème du développement futur du Canada reste entier: le Canada peut-il se permettre de laisser aux seules forces du marché le soin de déterminer l'orientation que prendra son développement futur? Parallèlement aux négociations commerciales, le Canada ne se doit-il pas d'agir et de prendre les mesures nécessaires dans le cadre d'une politique industrielle plus agressive pour réduire les coûts d'adaptation, renforcer sa politique de promotion des exportations et restructurer l'économie autour des filières de production qui en constituent l'épine dorsale? Mais c'est sans doute là que se situe le principal problème. Le gouvernement fédéral a-t-il les moyens de sa politique? La volonté politique d'aller dans cette direction existe-t-elle au moins? Y a-t-il même un consensus minimal au Canada autour de l'idée de politique industrielle orientée? Rien n'est moins sûr si l'on en juge d'après les orientations néo-libérales prises jusqu'ici en matière de politique économique ou d'après les plus vives critiques qu'a toujours

suscitées dans les milieux d'affaires l'idée même de politique industrielle. Quant au rôle des provinces dans ce domaine, on se rappellera le constat désabusé qu'avait dressé Michaël Jenkin quant à la capacité du Canada d'en arriver à une politique industrielle cohérente en l'absence de coopération entre les provinces d'une part, et entre les provinces et le gouvernement fédéral, d'autre part¹³.

La seconde remarque que nous voudrions faire est plutôt d'ordre théorique: le débat théorique a surtout été jusqu'ici l'apanage des économistes néo-classiques. Or non seulement ceux-ci ont-ils eu par trop tendance à enfermer le débat dans la logique binaire fortement teintée de manichéisme du libre-échange versus le protectionnisme (la conclusion du Conseil économique du Canada en est une illustration exemplaire) mais aussi ont-ils eu trop tendance à ne voir dans les résultats des recherches que la validation empirique de leur théorie et le caractère bien fondé de toute libéralisation des échanges en économie de marché. Dans la passion des débats, on a peut-être beaucoup trop passé sous silence les présupposés de la théorie néo-classique de l'échange et en particulier, ses deux grands postulats de départ, à savoir, pour le premier, que l'accroissement des richesses est conditionnel à l'extension des échanges et, pour le second, qu'en vertu du postulat d'équivalence, l'échange est à l'avantage réciproque des deux partenaires. Dans ces conditions, toute politique qui va dans la direction d'une plus grande libéralisation des échanges et d'une plus grande transparence du marché ne peut que se traduire par un mieux-être collectif, par des gains mesurables en termes de richesses pour les deux échangistes et par une plus grande efficacité économique conformément à la théorie des avantages comparatifs énoncés par Ricardo. Y a-t-il encore dans ce cas possibilité de débat sur le libre-échange?

Les deux présupposés à la base de la théorie du libre-échange ont bouleversé, on le sait, l'économie politique. Ils ont cependant été vivement critiqués par l'école économique allemande à laquelle il faut rattacher partiellement Marx¹². Pour cette école, l'accroissement des richesses est liée, non à l'extension de la division du travail qui résulte de l'échange mais plutôt au développement des forces productives, développement où l'État prend une part active ne serait-ce qu'en raison du rôle qu'il peut jouer dans la promotion d'une industrie nationale et dans l'idée de nation qu'il cristallise. On se rappellera à ce propos la métaphore de la forêt de List, célèbre mais toujours d'actualité, et l'influence qu'exercera cette théorie sur le développement de pays comme les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et plus près de nous, les NPI. L'angle d'approche est dans ce cas bien différent de celui de l'école néo-classique. Il ne s'agit plus de voir dans la libéralisation

des échanges la voie royale au mieux-être collectif mais plutôt un choix qui se pose en rapport avec les objectifs de développement, d'identité culturelle et d'affirmation collective que se donne une société. Les politiques économiques nationales ne sont peut-être pas dans ces conditions cet épouvantail que se complaisent à décrier les théoriciens du libre-échange. N'existe-t-il même pas comme le suggère G. Lafay, *un seuil incompressible de protection*?

A tout le moins, on pourrait s'attendre à ce que dans le débat actuel et par delà les querelles d'école, on ne perde pas de vue le fait que, premièrement, d'autres facteurs que la libéralisation des échanges ont eu et ont encore une incidence majeure sur le développement économique et que, deuxièmement, l'intention de l'État, tant dénigrée aujourd'hui, aura été et reste déterminante, par ses politiques de promotion du capital national, dans le développement de l'économie canadienne.

Un marché, deux sociétés?

Peut-on limiter le débat sur le libre-échange à sa seule dimension économique? Les négociations en cours peuvent-elles être limitées aux seules questions commerciales comme le prétend le gouvernement canadien? Quoiqu'en disent les partisans du libre-échange, et, bien entendu le gouvernement lui-même. Il est bien difficile de répondre par l'affirmative à ce genre de questions. Les déclarations quel- que peu intempestives de l'ambassadeur des États-Unis au Canada ou celles du négociateur américain Peter Murphy, le pessimisme qui semble planer du côté américain quant à l'issue des négociations ou encore les nombreux accrochages survenus sur des questions comme la culture, l'assurance-chômage, ou les politiques sociales confirment les appréhensions exprimées par de nombreux observateurs sur la portée exacte des négociations en cours pour les américains. Derrière la belle convergence de vue qui s'était exprimée dans la déclaration de Québec de mars 1985 se profilent de profondes divergences entre la Canada et les États-Unis quant aux raisons qui motivent le rapprochement entre les deux pays et *a fortiori* quant au contenu même des discussions. Peut-on oublier qu'eux-mêmes aux prises avec de graves problèmes de compétitivité, les États-Unis sont à la recherche de réponses à leurs difficultés? Peut-on oublier, dans la bataille du *free trade* et du *fair trade* que mène l'administration Reagan, les considérations de politique intérieure et les pressions de plus en plus fortes aux États-Unis même en faveur d'une protection accrue de l'industrie, voire en faveur d'une politique industrielle? Peut-on oublier l'ampleur du déficit commercial américain et la menace que laisse planer ce déficit sur l'équilibre des relations économiques

internationales? Peut-on oublier que le Canada est encore aujourd'hui le premier partenaire commercial des États-Unis et que des investissements américains se trouvent toujours au Canada? Faut-il aussi rappeler que la seconde puissance industrielle au monde derrière les États-Unis c'est l'empire multinational américain comme nous le rappelait il y a quelques années H. Magdoff?

Du côté canadien également, il est bien difficile de croire que les négociations commerciales ne puissent avoir d'incidence sur les institutions politiques et la vie politique canadiennes. La constitution d'une zone commerciale où circuleraient plus librement les marchandises et les capitaux allait bouleverser, peut-être pas de manière aussi immédiate que le craignent les principaux opposants aux négociations mais dans un avenir néanmoins assez rapproché, la vie économique au pays en accélérant la continentalisation de l'économie canadienne. Dans ces conditions, comment ne pas croire que c'est l'ensemble de la société canadienne, ses institutions, ses politiques, qui seront bouleversées? La conclusion d'un accord de libre-échange ne marquerait-elle pas un point tournant dans l'histoire du Canada, un étape cruciale qui pourrait entraîner le pays dans un mouvement irréversible par effet de *spill over* ou de *débordement*, pour reprendre l'expression du professeur Soldatos, vers des institutions politiques communes avec les États-Unis et la constitution d'un marché commun? Compénétration des deux économies, compénétration des deux sociétés, le quotidien, la culture, les particularismes canadiens, le fait québécois, tout cela n'est-il pas aussi voué à bouger rapidement?

Les barrières non-tarifaires sont, à n'en pas douter, le maillon faible des discussions commerciales et, somme toute, avec les services, ce sont leur principal enjeu. Le sens qu'on attache à ce terme varie considérablement selon que l'on se situe d'un côté ou de l'autre de la frontière et selon qu'on donne une définition stricte ou large à la notion d'obstacles invisibles. Des normes bureaucratiques tatillonnes aux politiques culturelles ou industrielles en passant par les subventions à l'exportation, les facilités de crédit, les régimes fiscaux, les préférences nationales dans l'attribution des marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle et des brevets, etc... la plage est bien large et les sources de litige bien nombreuses dès lors que sont en jeu les attributs de la souveraineté nationale.

En préparant le colloque *Un marché, deux sociétés?* c'était essentiellement sur cette dimension politique du dossier du libre-échange que nous voulions faire porter la discussion. Nous avions pour objectif de faire ressortir les implications politiques d'un éventuel accord de libre-échange

entre le Canada et les États-Unis, même si, en pratique il est bien difficile d'échapper au débat économique *Un marché, deux sociétés?* C'est en ces termes que la question était posée aux conférencières et aux conférenciers. Supputant la conclusion d'un accord entre le Canada et les États-Unis, nous leur avons demandé de faire oeuvre de prospective et de tenter de dégager les implications politiques d'un tel accord sur les grandes politiques canadiennes et les relations à l'intérieur de la Confédération. Quatre grands thèmes de travail avaient été alors retenus: la position des parties en présence sur le libre-échange; l'avenir des politiques provinciales et des relations à l'intérieur de la Confédération; l'autonomie politique du Canada dans la réalisation de ses grands objectifs nationaux et la mise en oeuvre de ses grandes politiques; et les problèmes politiques et économiques que soulève la compénétration économique d'un petit et d'un grand pays ou leur cohabitation au sein d'une union commerciale. Chacun de ces thèmes a été abordé à l'intérieur d'ateliers différents. Un cinquième atelier, le premier en fait, venait resituer le débat du libre-échange canado-américain dans une perspective plus large, celle de la fragmentation de l'économie mondiale d'une part, et celle de la continentalisation de l'économie américaine d'autre part.

Un marché, deux sociétés? Comme toute question de prospective, la question reste sans doute posée et entière au terme de ce colloque. Néanmoins, la qualité des communications et les échanges fructueux qui ont pu s'établir entre les participantes et les participants auront permis d'apporter, nous en sommes convaincus, un éclairage nouveau sur un dossier qui, pour être récurrent dans l'histoire des relations canado-américaines, se pose aujourd'hui dans des termes fort différents d'il y a seulement même une dizaine d'années. Les questions sont aujourd'hui plus pressantes, en particulier sur le plan politique, comme l'ont relevé tous les intervenants et si, peut-être comme le pensent la plupart d'entre eux, le Canada semble pris dans un engrenage qui remet en cause son identité dans l'avenir pour des avantages immédiats somme toute bien incertains, le débat le plus important est désormais celui de l'alternative. Existe-t-il une politique économique internationale alternative au libre-échange? Si oui, quelle peut en être l'orientation et le contenu? C'est peut-être la question la plus importante à se poser si l'on considère que le libre-échange n'est peut-être pas la meilleure avenue qui soit pour permettre au Canada de sortir de la crise économique profonde qu'il traverse et de préserver son identité dans un monde de plus en plus interdépendant que sera celui de demain.

En terminant la présentation de cet ouvrage nous voudrions faire une mise en garde au lecteur. L'ouvrage regroupe tous les textes présentés, lors

du colloque ainsi que les commentaires fort précis qui leur ont été faits lors des ateliers. Nous ne les avons que légèrement remaniés aux fins de publication. La subdivision par thème établie pour le colloque a été retenue pour en conserver l'esprit et les interrogations. Il s'agit donc d'Actes du colloque et non d'un recueil de textes proprement dit. Nous voudrions aussi sincèrement remercier toutes celles et tous ceux qui ont rendu possible le colloque et la réalisation de cet ouvrage: tout d'abord, les participantes et participants, les autres membres du comité organisateur, Diane Éthier, François Houle, et Colette Désilets; Guy Arbour, directeur de l'ACFAS et enfin, les organismes subventionnaires en particulier le CRSHC, l'Université du Québec à Montréal, l'Université de Montréal, les départements de science politique de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université d'Ottawa, de l'Université de Montréal et de l'Université de Moncton.

Notes

(1) Gouvernement du Canada, ministère des Affaires extérieures, *Négociations commerciales canadiennes*; Introduction, documents de base, bibliographie, Approvisionnement et services Canada, 1985, Ottawa.

(2) Gouvernement du Canada, ministère des Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité: orientation pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et services, Canada, 1985, p. 7.

(3) Gouvernement du Canada, ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada. Un programme de renouveau économique*, Ottawa, novembre 1984, p.2.

(4) Simon Reisman, "Canada, United States Trade at the Cross Proceeds Options for Growth", dans *The Canadian Business Review*, aut 1985, p. 18.

(5) Le débat actuel sur le libre-échange n'est pas sans rappeler les débats de la fin des années 1870 sur les tarifs et l'industrialisation du pays. Comme le souligne W. A. Mackintosh (W.A. Mackintosh (1939) *Le fondement économique des relations entre le Dominion et les Provinces*, Commission royale sur les relations entre le Dominion et les Provinces, appendice 3, p. 19). "La solution la plus pratique consistait à négocier un traité de réciprocité absolue avec les États-Unis." L'ouverture du marché américain offrait la

possibilité d'une spécialisation plus poussée dont pourrait profiter l'industrie canadienne dans sa concurrence avec celle des autres pays. La protection du marché domestique par les tarifs apparaissait alors comme un choix de *second best* et une alternative par défaut à la *réciprocité sans réserve*.

(6) Gouvernement du Canada, ministère des Finances, *Le développement économique du Canada dans les années 80*, Ottawa, novembre 1981.

(7) Gouvernement du Canada, ministère des Affaires extérieures, *Négociations commerciales canadiennes*, *op. cit.*, p. 3.

(8) Gouvernement du Canada, ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, Ottawa, Approvisionnement et services, Canada, 1983.

(9) Une présentation des résultats des principales études est faite dans: Fiederich Hill et John Whalley, *Le libre-échange canado-américain: introduction*, dans John Whalley, *Le libre-échange canado-américain*, les Études, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 11, 1985, pp. 1-48., et dans le volume du rapport final de la Commission Macdonald; voir également, l'étude de Cox et Harris: David Cox et Richard Harris, "Trade Liberalization and Industrial Organization: Some Estimates for Canada" dans *Journal of Political Economy*, 1984.

(10) Conseil économique du Canada, *En pleine mutation, vingt-troisième exposé annuel*, Ottawa, Approvisionnement et services, Canada, 1986.

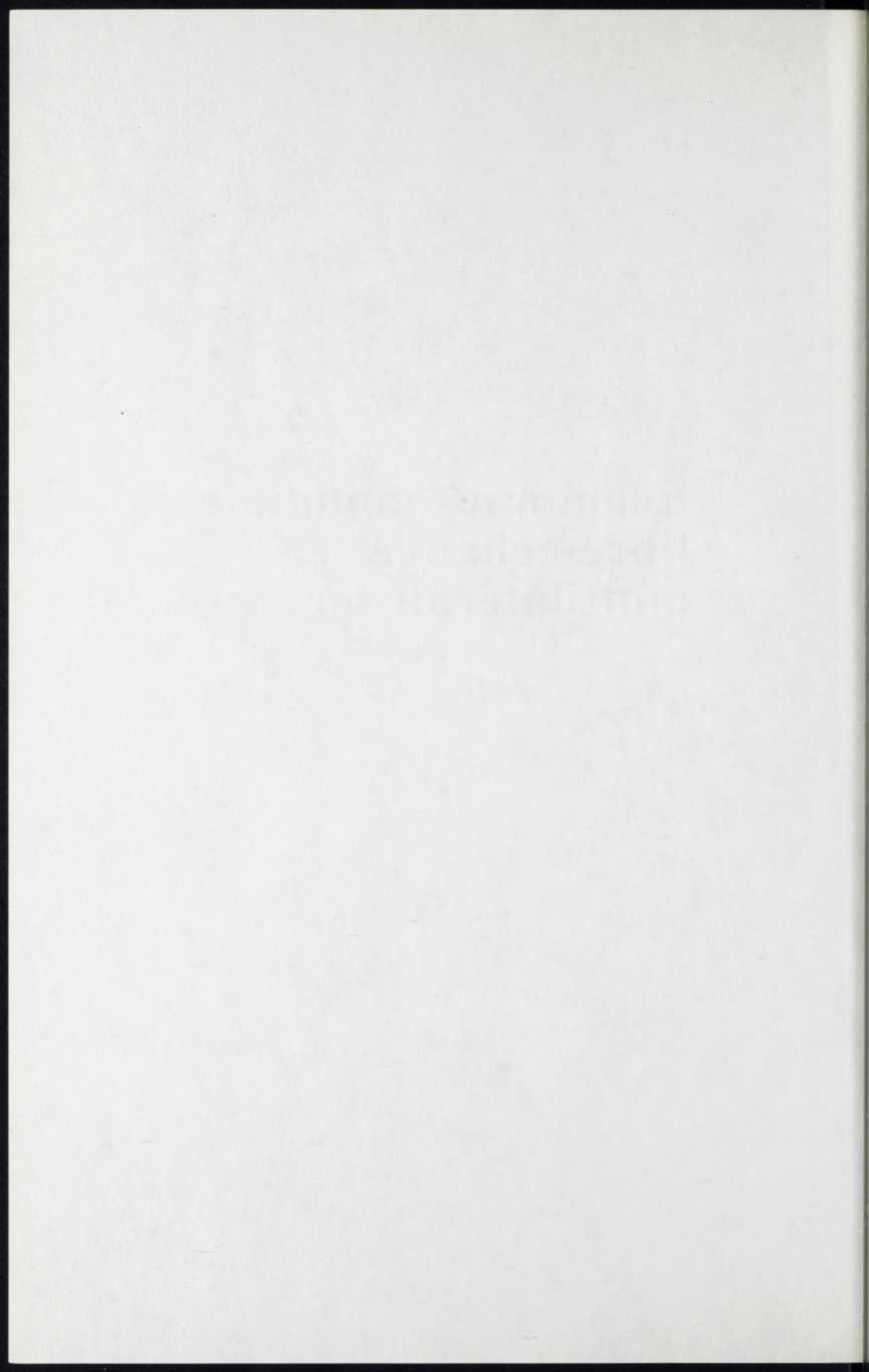
(11) Conseil économique du Canada, *op. cit.*, p. 27.

(12) Voir à ce sujet, notamment, la série d'études réalisées par le ministère de l'Industrie, du commerce et du tourisme du Québec, les études réalisées par le gouvernement fédéral sur les profils de la compétitivité dans 40 secteurs économiques et sur le profil de ces secteurs, ou encore les études commandées par la coalition CEQ/CSN/FTQ/UPA contre le libre-échange. Sur les investissements, voir, Asim Erdilek, "Potential Impact of a Bilateral Free (a) Trade Agreement on US Direct Investment in Canadian Manufacturing", Case Western, Reserve University, Working Paper, oct. 1986.

(13) Michael Jenkin, *Le défi de la coopération dans la fédération canadienne*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, Études de documentation, no. 50, 1983.

(14) Christian Deblock et Jean-Jacques Gislain, "La monnaie et la force de travail, deux marchandises particulières?", dans *Interventions économiques*, no. 10, printemps 1983, pp. 187.

**Economie mondiale,
libre-échange et
multilatéralisme**



Multilatéralisme, libéralisation des échanges et mutations de l'économie mondiale

Gérard Lafay
C.E.P.I.I.

Les débats sur les avantages et les inconvénients du libre-échange ne peuvent être posés de façon abstraite, mais ils doivent être replacés dans le fonctionnement d'ensemble de l'économie mondiale. Au cours des quarante dernières années, celle-ci a subi de profondes mutations: après une période de croissance régulière et équilibrée, jusqu'à la fin des années soixante, elle a ensuite été affectée par une suite de perturbations de grande ampleur, ponctuée par des chocs pétroliers et monétaires. Les causes profondes de ces chocs tiennent, pour une part, à la transformation du mode de croissance, caractérisée par l'émergence de la troisième révolution industrielle; elles résultent également de l'évolution des relations économiques internationales.

Après la seconde guerre mondiale, le système mis en place était fondé sur la fixité des taux de change des principales monnaies (accord de Bretton Woods) et sur un effort continu de libéralisation des échanges (accords OEEC et GATT). Ce système a permis une ère de croissance sans précédent à l'échelle mondiale, mais en accroissant l'interdépendance des économies nationales, il portait en germe sa propre disparition. Les difficultés apparues depuis lors montrent que l'économie mondiale est à la recherche d'un nouveau système concerté d'organisation. Le sommet de Tokyo a marqué une étape dans cette recherche. Quelles peuvent être les lignes de force d'un système viable et cohérent, et quel rôle sont appelées à y jouer les organisations régionales?

Le système des années cinquante et soixante

En jetant les bases d'une nouvelle organisation de l'économie mondiale, en 1945, les responsables souhaitaient avant tout éviter le retour des dérèglements observés durant les années trente (dévaluations en chaîne, montée du protectionnisme). En même temps que les monnaies étaient fixées en fonction de l'or et du dollar des Etats-Unis, les barrières contingentaires et douanières devaient graduellement disparaître. Il convient d'insister sur le fait que ces deux aspects sont étroitement liés.

Le libre-échange est en effet, justifié par la loi des avantages comparatifs, énoncée par Ricardo: chaque pays doit exporter les produits pour lesquels ses conditions de production lui procurent un avantage relatif, et importer ceux pour lesquels il est relativement désavantagé. Contrairement à la loi d'Adam Smith (l'avantage absolu de coût), il s'agit bien de comparer - en termes physiques - les coûts relatifs des produits dans le pays et chez ses partenaires. Toutefois, on oublie souvent le caractère monétaire de l'échange international: sauf en cas de troc, l'échange suppose que les produits ont été valorisés dans les systèmes de prix nationaux et que les espaces monétaires ont été mis en communication par les taux de change respectifs.

Sur le marché international, la stabilité monétaire est dès lors une condition indispensable au fonctionnement harmonieux de l'échange puisque, dans le cas général, il serait illusoire de penser que l'on puisse avoir un prix mondial unique, assuré par une concurrence pure et parfaite. Les échelles physiques d'avantages comparatifs fixées à un moment donné, ne suffisent pas à déterminer les conditions de compétitivité. C'est le niveau réel du taux de change qui va orienter la spécialisation de chaque économie nationale en fixant le seuil de compétitivité selon qu'il est plus ou moins bas, le nombre d'industries exportatrices (dont les coûts sont inférieurs à la moyenne mondiale) sera plus ou moins grand.

En raison des différences de qualité de spécialisation entre les pays, le taux de change *normal* n'est pas nécessairement celui qui assure l'égalisation des niveaux moyens de prix (Parité des Pouvoirs d'Achat). Du moins faut-il que les conditions de compétitivité des entreprises - et donc l'allocation des ressources - ne soient pas brutalement altérées par des facteurs macro-économiques. Ceci suppose que les taux de change soient relativement stables, soit en termes nominaux lorsque les rythmes d'inflation sont faibles et convergents (tel était le cas à cette époque), soit en termes réels lorsque

les variations nominales viennent compenser les divergences de rythmes inflationnistes.

A *contrario*, lorsque les taux de change réels se mettent à osciller trop fortement, les économies nationales ne sont plus en mesure de se spécialiser de façon rationnelle: en peu de temps, la même production peut passer de la sur-compétitivité à la sous-compétitivité (ou vice-versa), ce qui remet en cause l'intérêt de l'échange international et suscite fatalement des réactions protectionnistes.

Les facteurs de déstabilisation

Liant étroitement la stabilité monétaire et la libéralisation commerciale, le système des années cinquante et soixante était parfaitement logique, et c'est pourquoi il a permis d'obtenir des résultats très positifs. Or ce sont précisément les succès obtenus qui ont contribué à sa déstabilisation. A l'échelle mondiale, les relations économiques reposaient en effet sur trois fondements: la suprématie incontestée de l'économie des États-Unis, l'autonomie reconnue des économies nationales, l'intensité de la concurrence internationale.

L'avance considérable dont disposait l'économie des États-Unis au lendemain de la seconde guerre mondiale s'est graduellement amenuisée. Aidée par le plan Marshall, l'Europe occidentale a trouvé dans l'ouverture des frontières le moyen d'atteindre un taux élevé de croissance et de se rapprocher du niveau américain de développement. Progressant à un rythme encore plus rapide grâce à une stratégie optimale de spécialisation, le Japon s'est imposé comme un partenaire de plus en plus redoutable, imité ultérieurement par le groupe des *nouveaux pays industriels* d'Asie. Au fur et à mesure que l'avance des États-Unis s'amenuisait, il devenait de plus en plus difficile de maintenir le niveau élevé du dollar de ce pays, clé de voûte du système de Bretton Woods.

Bien qu'elle fût limitée par la discipline des changes fixes, l'autonomie des économies nationales était reconnue. Dans la conception classique de l'échange international, le commerce des produits va en effet de pair avec l'immobilité des facteurs de production entre les pays. A cet égard, une double évolution s'est produite: d'une part, l'effort de libéralisation s'est étendu aux mouvements de capitaux, une étape décisive ayant été franchie en 1958; d'autre part, les États qui perdaient ainsi une fraction de leur autonomie ont cherché à compenser cette évolution en s'affranchissant des disciplines imposées par les changes fixes. En apparence opposés, ces deux

mouvements se sont par conséquent conjugués pour imposer le flottement généralisé des monnaies, le système de Bretton Woods devenant à la fois incontrôlable et indésirable.

C'est au moment où les tensions accumulées vont faire exploser le système monétaire que l'intérêt même de la spécialisation internationale va être remis en cause. Jusqu'à la fin des années soixante, la loi de Ricardo fonctionnait correctement: les produits exportés par chaque pays étant relativement les plus compétitifs, les prix du commerce international étaient très stables et jouaient un rôle anti-inflationniste. A partir de la fin des années soixante, et pendant une décennie, le mouvement va se renverser: une conséquence d'une spécialisation trop poussée, l'acquisition de positions dominantes se traduit alors par un affaiblissement de la concurrence et par des hausses de prix, dont les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 sont la manifestation la plus spectaculaire. On entre dans une période où, loin de freiner l'inflation, le commerce international en vient à l'accélérer.

La crise jusqu'au milieu des années quatre-vingt

La configuration de l'économie mondiale qui se met en place pendant les années soixante-dix est à l'opposé de celle qui avait été instaurée au lendemain de la seconde guerre mondiale. Dans le domaine monétaire et financier, les Etats renoncent à toute action qui soit de nature à contrôler - ou même à stabiliser - le système des relations internationales. Les mouvements de capitaux se développent de plus en plus librement et assurent le recyclage des *pétrodollars*; ils jouent un rôle déterminant dans la détermination des taux de change, puisque celle-ci dépend surtout des préférences de détention d'actifs financiers et des écarts de taux d'intérêt, s'affranchissant ainsi des soldes de balances de paiement.

A l'inverse, dans le domaine commercial, on assiste à une montée du protectionnisme. Les négociations commerciales multilatérales entreprises dans le cadre du GATT (*Tokyo Round*) paraissent surréalistes, car l'on s'efforce de diminuer encore les tarifs douaniers alors que leurs taux sont devenus beaucoup plus faibles que les variations observées en quelques jours sur les parités monétaires. Au même moment, la protection non-tarifaire se met à proliférer sous de multiples formes: quotas bilatéraux ou multilatéraux (notamment dans le cadre de l'Accord Multi-Fibres), autolimitation des exportations, normes restrictives, aides et subventions à l'exportation, etc... Certes, le commerce international ne recule pas véritablement, mais sa part en volume dans la production mondiale subit un net infléchissement.

Bien entendu, il serait excessif d'imputer ce néo-protectionnisme au seul flottement des taux de change. Y contribuent également, pour une large part, le ralentissement de la croissance et la montée consécutive du chômage, ainsi que les difficultés d'adaptation des industries anciennes qui doivent faire face à la fois aux mutations technologiques et à la percée des pays asiatiques. Au demeurant, on peut penser qu'il existe un *seuil incompressible de protection* et que l'on a fait fausse route en voulant faire disparaître totalement les tarifs douaniers, forme la plus transparente et la moins malsaine de protection. Il n'en demeure pas moins que le protectionnisme diffus et occulte a été encouragé par les distorsions de taux de change. Ainsi, le gouvernement des Etats-Unis a commencé à se préoccuper de la montée excessive du dollar en 1985, c'est-à-dire à partir du moment où il a dû affronter une vague protectionniste de plus en plus irrésistible.

Le double mouvement observé durant toute cette période - libéralisation de plus en plus poussée dans le domaine monétaire et financier, pressions protectionnistes dans le domaine commercial - résulte du jeu des forces qui sont en oeuvre dans l'économie mondiale. D'une part, les entreprises industrielles, les sociétés de services et les banques tendent à se multinationaliser, et elles favorisent par conséquent tout ce qui tend à unifier le marché mondial et à faire disparaître les entraves aux échanges; l'inclusion du secteur des services dans le nouveau cycle de négociations du GATT s'inscrit dans cette logique. D'autre part, les sociétés civiles dont les Etats sont l'émanation souhaitent préserver leurs intérêts, leur personnalité et l'autonomie des cultures nationales.

Les implications d'une libéralisation totale

Les contradictions évidentes entre les forces qui sont en oeuvre expliquent le caractère quelque peu chaotique des évolutions observées depuis le début des années soixante-dix. Avant d'envisager les solutions possibles pour les années qui viennent, il convient de s'interroger sur la logique économique qui serait susceptible de découler d'une libéralisation totale des biens, services et capitaux. Celle-ci s'inscrirait, en effet, dans le profond mouvement libéral qui a touché, peu ou prou, tous les pays développés au cours des dernières années: partout, on cherche à déréglementer et à diminuer le poids de l'Etat, afin de rendre aux forces du marché un rôle primordial dans les mécanismes d'ajustement.

Du point de vue du fonctionnement interne des économies nationales, ce mouvement est parfaitement justifié, puisque l'hypertrophie de l'Etat avait antérieurement conduit à une accumulation de rigidités et au blocage de la machine économique. Sans aller jusqu'à l'*État-zéro*, l'objectif d'un *État minimal* est aujourd'hui très largement admis, même par ceux dont l'inspiration idéologique les portait naguère à privilégier l'interventionnisme étatique. Sur le plan international, la loi du marché a également démontré sa supériorité: jusqu'à présent, les forces de rappel ont toujours enrayé les divergences cumulatives, permettant par conséquent d'éviter la concrétisation de scénarios-catastrophes.

Les exemples du pétrole et du dollar des États-Unis sont là pour démontrer que lorsqu'un prix atteint un niveau trop élevé, les économies réagissent de façon à engendrer, tôt ou tard, un rééquilibrage du marché. Ainsi, la position dominante de l'OPEP a été remise en cause par la baisse de la demande pétrolière et le développement d'offres concurrentes, rendant inévitable la chute du cours du baril observée depuis six mois; plus généralement, le commerce international depuis le début des années quatre-vingt est caractérisé par un renouveau de la concurrence, y compris sous ses formes les plus agressives de la part des pays les plus dynamiques. De même, la dégradation de la balance courante des États-Unis, due pour une large part à la montée excessive du dollar, devait fatalement provoquer un retournement du marché des changes.

Si les exemples précédents démontrent la force du marché - les élasticités-prix jouent correctement dans des économie redevenues flexibles - ils en manifestent en même temps les limites. En effet, tandis que les variations de prix ou de change peuvent être très rapides, les réactions de la production et de la consommation ne peuvent échapper à une certaine inertie, d'autant plus élevée que les délais de mise en place de nouveaux équipements sont plus longs. Le déphasage inévitable entre les aspects réels et les aspects monétaires de l'économie se traduit dès lors par un processus cyclique: tant pour le pétrole que pour le dollar des États-Unis, les écarts excessifs à la hausse et à la baisse se succèdent, sans que le marché ne parvienne à se stabiliser au voisinage d'un prix d'équilibre à moyen terme.

Sans contester la primauté du marché, la fonction régulatrice exercée par les pouvoirs publics apparaît donc nécessaire sur le plan international, de même qu'elle s'impose à l'intérieur de chaque économie nationale. Il ne s'agit pas seulement, en l'occurrence, de coordonner les politiques menées séparément par chacun des États. Si, par hypothèse, la mondialisation de l'économie aboutissait un jour à faire disparaître toutes les frontières et

même tous les États-nations, la nécessité d'une régulation publique serait tout aussi évidente.

Les perspectives d'évolution

Pour les prochaines décennies, on peut, bien entendu, exclure l'éventualité d'une mondialisation intégrale: la disparition des États-nations n'est ni souhaitable politiquement, ni envisageable économiquement. Le retour à un monde strictement hiérarchisé et ordonné, sous la conduite d'une économie dominante qui exercerait une suprématie incontestée, ne paraît pas davantage devoir être retenu: en dépit de leur renouveau, les États-Unis ne sont plus en mesure de retrouver une situation analogue à celle qu'ils avaient en 1945, et aucun autre pays ne peut prétendre les supplanter dans les années qui viennent. Fatalement, le monde de demain sera donc multipolaire.

Une telle situation est sans précédent historique. Jusqu'à présent, et depuis l'antiquité si l'on se réfère aux travaux de Braudel, l'économie mondiale s'était toujours structurée autour d'un pôle dominant, qui donnait l'impulsion et était à la pointe du progrès. La diffusion du savoir fait que le nombre de pays qui sont susceptibles d'intervenir sur la scène mondiale s'accroît continuellement, même si des zones entières demeurent encore plongées dans le sous-développement, en Asie, en Amérique latine et surtout en Afrique. Il ne faut pas se dissimuler les difficultés de la gestion concertée de ce monde en mutation permanente. En même temps, les moyens de communication offerts par la microélectronique, au coeur de la troisième révolution industrielle, offrent aujourd'hui des instruments d'une puissance incomparable.

L'accroissement du nombre des acteurs fait qu'il n'est pas possible de gérer collectivement un monde à 150 ou 200 pays. Il est d'ailleurs logique que les nations les plus importantes sur le plan économique aient une responsabilité particulière, et telle est la raison d'être du groupe des sept participants au Sommet des chefs d'État et/ou de gouvernement. A cette diversité des pays s'ajoute le caractère multiforme des relations économiques internationales, qui interdit de les traiter selon un schéma unique: de façon très simplifiée, trois grands types d'échanges peuvent ainsi être distingués, relevant d'explications théoriques différentes.

Le premier type d'échange international découle de la dotation en ressources naturelles: il est normal que les nations les mieux pourvues en telle ou telle matière première l'exportent, - soit sous forme brute, soit en y incorporant de la valeur ajoutée - à destination des nations qui en sont

dépourvues. Dans un sens ou dans l'autre, ce type d'échange peut concerner aussi bien des pays développés que des pays en développement, et il répond à la logique (décrite par Heckscher et Ohlin) des dotations relatives en facteurs de production.

Si le second type d'échange répond à la même logique théorique, sa signification est très différente: il s'agit de l'influence des dotations relatives en travail et en capital. C'est ici le niveau de développement qui joue un rôle essentiel, en fonction des techniques de production qui sont communément utilisées. Spontanément, un pays développé va être relativement bien placé pour les activités de haute technologie, à forte intensité en capital physique et humain, tandis qu'un pays sous-développé va être relativement bien placé dans les activités banales, à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée. La délocalisation d'activités qui découle de ce type d'échange est favorisée par les mouvements de capitaux; elle est très profitable pour un pays qui est en phase de décollage industriel, à condition qu'il parvienne à enclencher un processus de développement qui lui permettra ultérieurement de dépasser ce stade.

Le troisième type d'échange, quant à lui, ne dépend pas de facteurs macro-économiques: il résulte essentiellement de la stratégie des entreprises. Selon les avantages comparatifs qu'elles ont acquis, selon la localisation de leurs activités, elles vont engendrer une spécialisation des économies nationales à un niveau plus ou moins fin (entre les branches, à l'intérieur des branches, ou même entre des produits similaires et très substituables). Ce troisième type d'échange concerne essentiellement les pays développés: plus les pays sont proches géographiquement et économiquement, plus la spécialisation se fait à un niveau fin. Mais l'échange voit alors sa nature même se transformer: de moins en moins explicable par la théorie internationale, il ressemble de plus en plus à celui qui s'opère à l'intérieur d'un marché national unique.

Le rôle des organisations régionales

Dans une économie multipolaire, les institutions qui ont une vocation mondiale (GATT, Banque mondiale, FMI) doivent s'appuyer sur différentes zones régionales. En effet, les formes les plus poussées de libéralisation doivent, logiquement, concerner les nations qui sont les plus proches sur le plan géographique et dont les niveaux de développement sont les plus semblables. C'est entre de telles économies que le troisième type d'échange peut se développer de la façon la plus intense par la constitution

graduelle d'un véritable *marché commun*, par la création d'une zone monétaire et par l'interpénétration des capitaux.

Près de trente ans après le traité de Rome, la Communauté Économique Européenne représente aujourd'hui la forme la plus avancée - bien qu'encore inachevée - d'une telle organisation régionale. En dépit de toutes les difficultés inhérentes à une période de crise, où les pays européens ont été d'autant plus sévèrement touchés que leurs économies étaient plus rigides, la CEE a continué à se développer. Mieux: le Système Monétaire Européen a permis de créer une zone de stabilité, car il a imposé une discipline commune qui a joué un rôle de garde-fou lorsque tel ou tel gouvernement pouvait être tenté par une stratégie solitaire.

A l'intérieur de telles zones régionales, la stricte fixité des taux de change et le libre-échange complet sont susceptibles de pouvoir être atteints si l'on poursuit ce mouvement. Entre les différentes zones, la libéralisation ne peut pas être aussi complète, et il paraît réaliste de se fixer des objectifs moins ambitieux: réduire l'amplitude des variations de taux de change autour de niveaux de référence, soumettre la liberté des capitaux à certaines formes de contrôle, accepter l'existence d'un seuil incompressible de protection dans la mesure où celle-ci est limitée et transparente (réhabilitation des tarifs douaniers).

Dans cette logique, les organisations régionales ne peuvent s'en tenir aux seuls accords de libre-échange. Tôt ou tard, elles débouchent sur une union douanière, économique et monétaire. Chaque région est également appelée à définir un cadre cohérent pour ses relations avec le reste du monde: accords commerciaux, aide au développement, position commune sur le plan monétaire. C'est ainsi que la Communauté Économique Européenne a signé les accords de Lomé avec les pays en développement qui lui sont liés, cependant que la zone franc garantit la stabilité monétaire d'un certain nombre de ces pays.

Pour les prochaines décennies, un tel mode de gestion de l'économie mondiale paraît être le seul capable de promouvoir le maximum possible de libéralisation et, par conséquent, d'éviter le danger toujours menaçant du fractionnement protectionniste. Il ne faut pas, toutefois, sous-estimer les difficultés de l'organisation régionale. Dans ce domaine, l'expérience de l'Europe occidentale est riche d'enseignements: l'élargissement de la CEE - voulu essentiellement pour des raisons politiques - a engendré des problèmes redoutables, puisqu'il a accru à la fois le nombre des partenaires et l'hétérogénéité de la zone.

Une organisation régionale de même type est-elle concevable en Amérique du nord, compte tenu du poids écrasant des Etats-Unis et du caractère bi-culturel du Canada? A titre personnel, il me semble qu'un accord trilatéral incluant le Mexique serait préférable politiquement, mais que les disparités de développement le rendent difficile sur le plan économique.

Peut-on rendre compatibles un marché unique et deux sociétés différentes? Au delà du libre-échange entre le Canada et les États-Unis, cette interrogation constitue le thème central de nos débats. Ma contribution avait pour seule ambition d'en situer le cadre.

L'évolution récente des relations Etats-Unis/Mexique

José Luis Solis Gonzalez

Institut d'études économiques
pour l'Amérique latine (CIDE)

Les relations entre le Mexique et les États-Unis ont oscillé historiquement entre le conflit et le rapprochement. Produits d'évolutions historiques, économiques, sociales et culturelles profondément différentes, ces deux pays ont été néanmoins liés par de nombreux rapports. Très complexes, ces rapports obéissent non pas seulement aux caractéristiques et aux conditions de leurs développements respectifs internes, mais aussi au lieu qu'ont occupé (et qu'occupent) chacun de ces pays dans la totalité capitaliste mondiale, aussi bien dans sa dimension économique (division internationale du travail) que dans sa dimension politique (articulation des États-Nations).

Cette insertion différenciée dans la totalité capitaliste, cause et effet de leurs propres développements internes, permet de penser le rapport entre ces deux pays comme un lien inégal et asymétrique où la coopération et la bonne entente n'ont pas exclu le recours à la force. Le rapport générique Centre-Périphérie a été ainsi spécifié par des éléments historiques, géographiques, politiques et socio-culturels qui expliquent dans une bonne mesure son évolution.

Les relations États-Unis/Mexique en perspective

A partir de la deuxième guerre mondiale et jusqu'à la fin des années soixante, les rapports États-Unis/Mexique se développèrent selon le modèle de l'ainsi nommée relation spéciale et de la politique de bon voisinage, dans un contexte international marqué par une expansion sans précédent du capitalisme sous l'hégémonie nord-américaine et par la politique de guerre froide entre l'Est et l'Ouest. Au plan économique, ladite relation s'exprimait en une croissance industrielle mexicaine extraordinairement dynamique et soutenue, mais de plus en plus dépendante et polarisée vers l'économie des États-Unis. Au plan politique, cette relation se manifestait, dans le cadre de la politique extérieure, comme un accord implicite pour différer sur des questions non essentielles pour la politique nord-américaine, en ayant comme contre-partie l'alignement global du Mexique au bloc occidental dans la confrontation avec les pays de l'Est. En ce qui concernait la politique intérieure mexicaine, celle-ci n'était pas sujet de négociation bilatérale, dans la mesure où ce qui intéressait les Nord-Américains n'était pas tant la nature du système politique mexicain mais plutôt sa stabilité reconnue et sa fonctionnalité vis-à-vis leurs propres intérêts.

Pendant les années soixante-dix, les termes de cette relation spéciale commencèrent à subir des modifications importantes, en partie par l'apparition des premières manifestations d'une crise profonde, structurelle, de l'économie mexicaine et de brisures dans son système politique, en partie par les effets de la propre crise du système capitaliste mondial (comportant la perte de l'hégémonie nord-américaine et la redéfinition des rapports de pouvoir au plan international). Dans ce contexte, les États-Unis commencèrent à exprimer des doutes sur la viabilité du modèle économique mexicain et sur la légitimité et la stabilité de son système politique. Ces doutes se sont accrus par une politique extérieure mexicaine tiers-mondiste et rhétoriquement anti-impérialiste pendant le régime du président Echeverría (1970-1976). Les relations États-Unis/Mexique connurent des moments de tension durant cette période. Mais avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement (Lopez Portillo), il y eut un rapprochement avec les États-Unis en fonction des difficultés représentées par la crise des changes de 1976 et la perte de confiance des investisseurs privés, nationaux et étrangers qui s'en est suivie.

Les années du boom pétrolier (1978-1981) portent témoignage des nouvelles modifications dans les paramètres définissant la relation bilatérale. Les attentes en matière de croissance économique ouvertes par l'expansion pétrolière, ainsi que les considérations stratégiques nord-américaines concernant l'approvisionnement en énergie, renouvelèrent l'intérêt des États-

Unis pour les affaires mexicaines, dans un climat d'optimisme revigoré face à l'avenir économique et la stabilité politique de ce pays. Dans ce cadre, une série de propositions virent le jour aux États-Unis, envisageant la création d'un marché commun de l'Amérique du Nord composé du Canada, du Mexique et des États-Unis eux-mêmes. Propositions qui semblaient viser, dans le fond, la constitution de pays producteurs de ressources énergétiques en fonction des intérêts nord-américains très touchés à ce moment par leur dépendance vis-à-vis des pays pétroliers du Moyen-Orient. Malgré le fait que les dites propositions furent finalement rejetées par le Mexique et le Canada, il est certain qu'elles faisaient appel à un phénomène réel: l'intégration croissante de ces deux économies avec celle des États-Unis.

En matière de politique internationale, l'expansion pétrolière fournit les bases matérielles pour l'émergence du Mexique comme puissance moyenne et pour une politique extérieure plus active, diversifiée et engagée, surtout dans le contexte régional. L'appui à la révolution nicaraguayenne et la déclaration franco-mexicaine sur le Salvador en 1982 furent les motifs de tension avec les États-Unis durant cette période.

L'éclatement de la crise financière mexicaine en 1982 signifia un nouveau changement de cap dans les affaires mexico-nord-américaines, lequel prévaut jusqu'à nos jours. D'un côté, la crise a annulé les espoirs mexicains d'un développement économique plus autonome et diversifié, en retrécissant en même temps les marges de manoeuvre de la politique extérieure. D'un autre côté, elle a renouvelé la méfiance et l'incertitude nord-américaines vis-à-vis le Mexique, en favorisant par conséquent le durcissement des termes de la relation bilatérale. Tout ceci dans un contexte marqué par les tentatives réitérées du capitalisme nord-américain et de la classe politique de ce pays de récupérer sa perte d'hégémonie dans le système international. L'évolution récente de la relation États-Unis/Mexique semble ainsi être présidée par un fait apparemment paradoxal: la croissante et asymétrique intégration de facto entre ces deux économies a été accompagnée par des niveaux accrus de conflit politique, ce qui rend extrêmement complexes le contexte et les termes actuels de cette relation.

La dette a peut-être constitué le terrain où la volonté d'une entente s'est avérée plus explicite des deux côtés. En partant de la certitude que la crise mexicaine signifiait un danger majeur non seulement pour ce pays, mais aussi et surtout pour les propres intérêts nord-américains et pour l'ensemble du système financier international, le gouvernement des États-Unis porta ses efforts vers la mise en oeuvre d'un programme d'aide financière d'urgence pour le Mexique, en jouant en même temps le rôle de

médiateur en aval entre celui-ci et la communauté financière internationale. Pour sa part, le gouvernement mexicain, en virtuelle cessation de paiements, s'engagea à appliquer un programme strict d'ajustement sous les directives et la surveillance du Fonds monétaire international (FMI). Ceci lui a permis, en 1983 et 1984, de renégocier un peu plus de la moitié de la dette totale (environ 48 milliards de dollars, sur un total de 90 milliards), selon un schéma de rééchelonnement pluri-annuel des paiements, conjurant ainsi le spectre d'une indésirable et indéfinie suspension unilatérale des paiements.

Les succès de l'ajustement dans le secteur externe (excédents commerciaux et en compte courant) et l'abaissement des déficits budgétaires (en proportion du PIB), permirent de rétablir le service de la dette et de rétablir la confiance du capital financier international. Néanmoins, cela s'est fait au prix d'une profonde récession économique (la plus sévère de l'histoire contemporaine du pays) qui a entraîné une chute rapide de l'emploi et du pouvoir d'achat des travailleurs et des couches moyennes, auparavant privilégiées.

Cependant, vers la fin 1984 et durant 1985 la perte d'efficacité du réaménagement économique était évidente: on assiste au reflotement des contraintes financières et au développement des déséquilibres macroéconomiques. Ceci débouchera sur l'apparition de nouvelles limites au processus de renégociation de la dette. De l'image de débiteur exemplaire acquise auprès des milieux financiers internationaux, le Mexique devient très vite, une fois de plus, motif d'inquiétude.

Face à cette situation le gouvernement mexicain approfondit les mesures d'austérité. Les dépenses publiques furent davantage resserrées, des milliers de fonctionnaires publics furent licenciés, des segments entiers de l'administration fédérale disparurent (voir même des sous-ministères) et des dizaines d'entreprises de l'État furent mises en vente. Néanmoins, les taux d'inflation restèrent très élevés, et les mouvements spéculatifs et la fuite de capitaux n'en continuèrent pas moins. Tout ceci dans un cadre récessif qui s'est trouvé aggravé par les conséquences des tremblements de terre de septembre dernier (outre les milliers de morts, les dommages matériels ont été estimés entre 4-5 milliards de dollars).

La subordination du fonctionnement global de l'économie aux exigences de l'ajustement, et de celles-ci aux engagements financiers avec l'extérieur, a marqué l'évolution des relations économiques entre les États-

Unis et le Mexique. En ce qui concerne les produits énergétiques, des changements significatifs se sont opérés dans la politique pétrolière mexicaine qui a vu se rétrécir sa marge de manoeuvre. Ces changements ont répondu aussi bien aux difficultés financières du pays, et à la manière de les affronter par le gouvernement, qu'aux contraintes dérivées du contexte économique international, notamment du marché pétrolier.

La difficile continentalisation de l'économie mexicaine

On a mis en oeuvre une stratégie à double voie consistant, d'une part, en un rapprochement informel avec l'OPEP (le Mexique n'a jamais appartenu au cartel) et avec d'autres producteurs indépendants, ceci dans le but de concourir à la stabilisation du marché pétrolier mondial comme condition nécessaire pour assurer un niveau stable et prévisible d'entrée de devises. D'autre part, le gouvernement a cherché à rapprocher le Mexique des États-Unis, ce qu'explique par la traditionnelle et définitive importance du marché nord-américain pour le pétrole mexicain ainsi que par le rôle joué par ce pays dans la gestion de la dette mexicaine.

Cependant, les résultats de cette stratégie, étant donné son ambiguïté et son inconsistance, ont été minimes et ont pratiquement mis le Mexique en situation d'extrême vulnérabilité. Ceci a été clair à l'occasion de la guerre des prix déchaînée depuis janvier dernier: le Mexique a vu descendre le prix de son pétrole aux alentours de dix dollars le baril, ce qui a placé à nouveau le pays au seuil technique du moratoire. Cette situation a remis en question la viabilité et la pertinence de l'actuel programme d'ajustement (dont le support le plus important était le flux de devises représenté par le pétrole), et imposa en même temps des nouvelles limites au processus de renégociation de la dette.

Ainsi le Mexique a dû affronter des pressions croissantes de la part des États-Unis. Ceux-ci cherchent notamment à augmenter leurs achats de pétrole mexicain à bas prix (en particulier ceux destinés à leur réserve stratégique) et à réduire leur dépendance face à l'OPEP. Les contraintes imposées par la crise et la stratégie suivie face à celle-ci ont ainsi amené le Mexique à accepter les termes de la stratégie pétrolière nord-américaine, aux dépens de l'objectif de sauvegarde de leurs ressources et de celui de diversification de ses marchés. L'effondrement récent du prix du pétrole et l'échec de la politique d'approche informelle vis-à-vis de l'OPEP ont entraîné le recentrage des exportations pétrolières mexicaines sur le marché des États-

Unis. Le Mexique est devenu dans les années quatre-vingt le premier fournisseur de pétrole de ce pays, avec une participation dans le volume total de leurs importations d'environ 20%. Les ventes de pétrole du Mexique à destination des États-Unis représentent désormais à peu près 50% du volume total des exportations de ce produit. L'intégration des deux économies est ainsi une situation de facto dans le domaine énergétique.

Ce processus d'intégration a été aussi très poussé dans le domaine du commerce et des flux d'investissements productifs. Il reste cependant difficile et contradictoire comme on le constate dans l'évolution du rapport bilatéral. La signature d'un accord commercial entre les deux pays en 1985, la décision d'adhérer au GATT à partir de septembre 1986 et la libéralisation du commerce et de la politique à l'égard des investissements étrangers directs (IED) ont été quelques unes des mesures adoptées dans la perspective d'une ouverture commerciale accrue de l'économie mexicaine, particulièrement face à celle des États-Unis. Ces mesures s'inscrivent aussi bien dans le rôle assigné au Mexique dans les procès de restructuration industrielle de l'économie nord-américaine que dans la stratégie néo-libérale de l'actuelle administration mexicaine face à la crise. Il s'agit en effet de redéfinir l'insertion de l'économie mexicaine dans l'économie mondiale et de réduire ses liens de dépendance vis-à-vis le pays du nord. Le Mexique concentre environ 60-70% de son commerce extérieur sur les États-Unis. Il en est aussi le troisième partenaire commercial derrière le Canada et le Japon. Un pourcentage similaire des investissements étrangers au Mexique est d'origine nord-américaine. Une situation semblable s'est produite en matière de financement et de pétrole.

Étroitement liée aux objectifs modernisants et exportateurs de l'appareil industriel mexicain la politique à l'égard des investissements étrangers a été remarquablement assouplie, afin de retrouver les niveaux d'IED du passé. Désormais la politique se limite à l'approbation officielle de projets d'investissement ayant plus de 51% de propriété étrangère (comme celui de IBM, 100% propriété nord-américaine), en opposition ouverte aux critères traditionnels de mexicanisation. On a essayé, tant du côté nord-américain que mexicain, de réorienter les flux de IED vers les nouvelles branches et filières de pointe (microélectronique, par exemple), et vers l'assemblage automobile et la sous-traitance (industrie de *maquila* au nord du Mexique). Ceci a donné lieu à un changement dans la composition des flux de commerce et d'investissements productifs dans le sens d'un plus grand poids relatif de certains biens intermédiaires. Par ailleurs, la production et l'exportation aux États-Unis bénéficie de la politique de sous-évaluation du peso et, par conséquent, d'un coût salarial, mesuré en dollars, très bas.

Les tensions engendrées par des problèmes non résolus dans les relations commerciales entre les deux pays (comme celui des impôts compensatoires sur les exportations mexicaines, en dépit de la récente obtention par le Mexique de la preuve d'endommagement, ou bien celui de la place du Mexique dans le Système généralisé de préférences nord-américain) restent nombreuses. Par surcroît, l'ouverture commerciale de l'économie mexicaine s'opère dans un contexte de tendances récessives encore très présentes dans le commerce international. N'oublions pas le Mexique est vu à l'heure actuelle par le capital étranger comme un pays de haut risque; et que le protectionnisme dans les pays industrialisés semble prendre de nouveaux élans, particulièrement aux États-Unis. Dans cette conjoncture défavorable, les gains pour le Mexique dans ce processus semblent plutôt maigres et incertains, tandis que les menaces sur sa souveraineté économique sont davantage pressantes.

Le problème des travailleurs illégaux et celui des narcotiques

Le problème des travailleurs mexicains illégaux (sans papiers d'immigration) aux États-Unis et celui du trafic de narcotiques se sont érigés en points de conflit croissants dans les relations États-Unis/Mexique. Conséquences indésirables du processus d'intégration inégale des deux économies (mais avec des connotations sociales spécifiques), ces phénomènes ont atteint au plan politique une très grande importance, aussi bien par leurs dimensions objectives que par la divergence évidente des approches des deux gouvernements à leur égard.

Dans le cas des travailleurs illégaux, la discussion (encore ouverte) autour du projet de loi Simpson-Mazzoli constitue une manifestation éloquentes des difficultés éprouvées pour en arriver à une solution commune. Le dit projet contient, dans ses différentes versions, un ensemble d'initiatives unilatérales hautement restrictives en matière de politique migratoire. Ce projet de loi a émergé dans un climat de malaise croissant en raison des hauts taux de chômage de l'économie nord-américaine et dans un contexte politico-idéologique marqué par le néo-conservatisme et le sentiment national: il vise principalement le grand nombre de travailleurs mexicains, non fichés ce qui représente entre 50 et 60% du total des immigrants illégaux aux États-Unis (total estimé entre 3 et 6 millions de personnes).

Quoiqu'il n'ait pas encore été approuvé, le dit projet reflète une série de préoccupations du gouvernement nord-américain manifestées dans le dramatique appel à récupérer le contrôle des frontières. Elles vont au-delà du problème migratoire lui-même. La violente campagne d'arrestations et de déportation massive d'illégaux des États-Unis vers le Mexique constitue un motif de tension supplémentaire entre les deux pays, bien que le gouvernement mexicain ait adopté cette affaire une position modérée. Dans la mesure où la crise et le chômage au Mexique continuent à alimenter ces flux migratoires, et dans la mesure où la politique migratoire américaine est de plus en plus restrictive et xénophobe (en dépit des conditions réelles de son économie qui requiert, pour certaines activités, de la main-d'oeuvre de ce type d'immigrants), le problème migratoire sera sans doute un des points chauds des relations États-Unis/Mexique.

Le trafic de narcotiques constitue une autre pomme de discorde entre le Mexique et les États-Unis. Il faut remarquer à ce sujet que les récentes tensions frontalières et diplomatiques s'inscrivent dans un processus plus ample et plus profond de détérioration continue du rapport **politique** bilatéral. L'inquiétude provoquée par la crise mexicaine et l'incertitude autour de son système politique, ainsi que le rôle joué par la diplomatie mexicaine dans les conflits en Amérique centrale, ont fait qu'aux États-Unis, on a désormais tendance à percevoir quelques phénomènes comme des menaces - potentielles ou réelles - à la sécurité nationale. Le problème du trafic des drogues constitue, selon nous, un bon indicateur tant du climat politique général qui entoure les relations entre les deux pays que de la capacité de négociation commune. Le trafic de narcotiques a été un thème traditionnel dans les rapports États-Unis/Mexique (quoique d'une importance secondaire), mais son émergence sporadique comme facteur de conflit réside sans doute dans le fait que les politiques nationales ou bilatérales à son égard touchent de très près des points sensibles du pouvoir étatique, en particulier la sûreté interne et le contrôle des frontières.

La mise en oeuvre en février 1985, de l'ainsi nommée Seconde opération d'interception (la première avait eu lieu en 1969) rend extrêmement difficile la recherche de solutions de détente dans les relations bilatérales. Dans le cadre de l'engagement national du président Reagan de combattre le trafic de la drogue, la séquestration et le meurtre d'un agent de la DEA (Drug Enforcement Agency) au Mexique ont servi de prétexte pour la mise en oeuvre d'une ample et minutieuse opération de contrôle et de surveillance tout au long de la frontière. Cette mesure toucha considérablement la circulation des marchandises et des personnes des deux côtés de la frontière pendant plusieurs jours. Sans avertissement préalable et

sous le prétexte formel de stopper la contrebande de narcotiques, ladite mesure marqua en même temps le début d'une campagne de discrédit contre le Mexique et ses autorités. Ces dernières furent accusées publiquement, par la presse et les agences gouvernementales nord-américaines, de corruption et de complicité avec les trafiquants. On menaça même d'avertir officiellement, et non plus comme avant d'une manière extra-officielle, les touristes nord-américains du risque de voyager au Mexique. Ce problème ainsi se transforma en un conflit diplomatique public. S'il est bien vrai qu'une bonne partie de l'opinion publique mexicaine était d'accord sur les accusations de corruption portées contre son gouvernement, il est aussi vrai que l'attitude nord-américaine apparut comme un recours pour obtenir, à partir d'une position de force, d'autres concessions sur d'autres terrains du rapport bilatéral. Ainsi, les interprétations allèrent de celles qui considéraient cette attitude comme une sorte d'exercice ou d'essai visant une éventuelle fermeture de la frontière, jusqu'à celles qui affirmaient qu'il s'agissait de briser la politique mexicaine en Amérique centrale et de modifier les paramètres de la politique interne.

Les relations politiques entre le Mexique et les États-Unis

Dans la sphère proprement politique, l'état global du rapport États-Unis/Mexique s'est vu altéré par la politique extérieure mexicaine en Amérique centrale. Cette région est devenue l'objet de confrontation politique entre les deux pays: pour le Mexique, le conflit centro-américain obéit à de profondes inégalités économiques et sociales, ainsi qu'au climat politique *excluant* et répressif qui prévaut dans la majorité des pays de cette région. Dans ces conditions, la seule issue possible réside en une solution pacifique et négociée, comportant des politiques de croissance économique, de profondes réformes sociales à caractère redistributif, et la démocratisation de la vie politique. Une intervention politico-militaire étrangère ne ferait, selon les vues mexicaines, que polariser d'avantage le conflit, en le prolongeant et en l'étendant dans une escalade qui finirait par toucher le Mexique en mettant en danger ses frontières et sa stabilité interne. Le conflit centro-américain est vu ainsi comme un problème de sécurité nationale au plus haut rang.

Pour les États-Unis, en revanche, ce conflit a une origine fondamentalement externe, dérivée de la confrontation Est-Ouest et de la menace communiste cubano-soviétique dans la région. Selon la politique d'endiguement de l'actuel gouvernement nord-américain, la situation de l'Amérique centrale dans l'environnement stratégique immédiat des États-

Unis donne à la crise centro-américaine une dimension particulièrement importante pour leur sécurité nationale et un caractère symbolique à leur lutte contre le communisme: il s'agit pour les États-Unis de consolider leur aire stratégique et d'affirmer une image de puissance dominante.

Le conflit centro-américain concerne donc la sécurité nationale des deux pays, leurs politiques respectives semblent avoir une même finalité: la stabilité et la normalisation de la zone. L'interprétation du problème et les solutions proposées sont cependant très divergentes, voire même opposées. L'une des conséquences de ceci c'est que l'accord tacite sur le droit du Mexique à la différence en matière de politique extérieure est remis en cause puisque celui-ci restait valide tant et aussi longtemps qu'il ne touchait pas des questions considérées comme essentielles pour les États-Unis et contribuait à la stabilité et à la légitimité du système politique mexicain.

Face aux pressions nord-américaines, le Mexique chercha dans la création du Groupe de Contadora, en 1983, une instance adéquate - quoique limitée - pour atteindre ses buts de politique extérieure dans la région, c'est-à-dire arriver à une solution négociée et pacifique mais sans affronter **directement** les États-Unis. La stratégie nord-américaine, sans désavouer ouvertement les activités d'un Groupe qui réussit à se donner une légitimité et une reconnaissance internationales, a consisté à essayer de bloquer ses initiatives à tous les niveaux, en mettant en oeuvre en même temps une politique d'agression militaire dans la région. Ceci a été évident dans les vicissitudes expérimentées par l'Acte de paix proposé par le groupe de Contadora aux pays centro-américains. Cette entente devait être signée en octobre 1984. Elle a subi des rejets successifs, d'abord par les États-Unis et leurs alliés (Honduras, Costa Rica et El Salvador) et puis par le Nicaragua. Le Groupe suspendra alors ses activités pendant cinq mois, (à partir de décembre 1985). Pour le Mexique, même si la disparition éventuelle de Contadora signifie la perte d'un important espace pour la mise en oeuvre de sa politique extérieure dans la région, Contadora a néanmoins signifié la possibilité de chercher de nouvelles alternatives, plus flexibles et pragmatiques, pour faire face avec plus de succès aux pressions externes. Quoiqu'il en soit, la politique extérieure continuera à être un terrain où le Mexique n'a pas encore renoncé à une marge certaine et importante d'autonomie face aux États-Unis, même si celle-ci tend à se retrécir.

Dans l'après-guerre, les relations mexicano-nord-américaines évoluèrent, au plan politique, sur la base de deux ententes implicites. La première concernait l'indépendance relative de la politique extérieure mexicaine, dont on a déjà parlé. La seconde faisait référence au fait que ce

qui intéressait le gouvernement des États-Unis par rapport au système politique mexicain n'était pas la nature de sa démocratie *sui-générís* (ou de dictature de parti paternaliste, si l'on préfère), mais plutôt la stabilité et le climat de paix sociale (si nécessaires pour les investissements) qui lui étaient associés. Ces deux ententes étaient étroitement liées: l'un des critères pour définir ce qui était pour le régime mexicain essentiel en politique extérieure se trouvait précisément dans l'impact d'une action ou d'une politique donnée sur la légitimité et la stabilité du système politique. En ce sens, la politique intérieure mexicaine ne faisait pas partie des thèmes à négocier avec les États-Unis.

Néanmoins les événements des quatre dernières années ont révélé l'existence de deux problèmes. D'abord, la crise centro-américaine et la divergence des positions à son égard, et les actuelles difficultés économiques et politiques du Mexique, ont fait que les deux ententes ont été remises en question. Ensuite, le lien entre ces deux ententes a été reformulé dans des termes assez différents de ceux du passé.

A l'heure actuelle, la politique intérieure mexicaine semble s'incorporer davantage à l'ensemble des thèmes-objets d'une discussion ouverte dans le cadre des relations bilatérales. Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'il y ait déjà une négociation explicite à son égard, mais des indices assez clairs montrent le sens des intentions nord-américaines. Ainsi par exemple, les fréquentes fuites dans la presse nord-américaine de documents officiels qui expriment la préoccupation de Washington à l'égard de l'évolution de la politique intérieure mexicaine et qui évaluent les alternatives politiques, réelles ou potentielles. L'intérêt nord-américain semble se diriger, vers l'extrême-droite de l'éventail politique mexicain, c'est-à-dire vers le Parti d'Action Nationale (PAN) et vers la possibilité de voir celui-ci représenter une alternative de rechange politique ou du moins, selon un schéma bipartiste similaire au schéma nord-américain une alternance avec le parti officiel (PRI).

Ainsi, on assista à une véritable campagne dans la presse nord-américaine, visant la dénonciation des tares et défauts du système politique mexicain (corruption, inefficacité, fraude électorale, bureaucratisme, présidentialisme, etc...), ainsi que l'exaltation des vertus d'une éventuelle transformation de celui-ci selon le modèle de la démocratie des États-Unis. Cette transformation (où le PAN se profile comme son agent principal au plan interne, étant donné sa plate-forme idéologique et ses récents succès électoraux) ne se ferait pas seulement au profit du peuple mexicain, mais aussi au profit des intérêts stratégiques vitaux des États-Unis. Cette

thématique, en effet, paraît s'organiser autour de l'idée selon laquelle l'actuelle situation politique mexicaine peut conduire à un violent éclatement des conflits sociaux comportant des conséquences très négatives pour l'économie et la société nord-américaine (bouleversement des liens économiques et commerciaux, migrations massives et incontrôlées, etc...). Dans cette perspective, même si les réactions du gouvernement et de l'opinion publique mexicaine ont été dans le sens d'une violente protestation contre les ingérences nord-américaines dans la politique interne du pays, et même si ces initiatives sont venues fondamentalement d'acteurs non gouvernementaux, il n'est pas improbable que les préoccupations nord-américaines au sujet du système politique mexicain se traduisent en politiques concrètes visant la rencontre de solutions en accord avec leurs intérêts. Ce qui est certain c'est que l'inclusion implicite ou explicite de la politique intérieure mexicaine dans les négociations bilatérales sera une source permanente de conflit entre les deux pays puisqu'elle dépasse les acteurs gouvernementaux et touche l'un des points les plus sensibles du sentiment national mexicain. Il ne faut pas oublier que la construction du Mexique comme nation politiquement indépendante s'est réalisée à travers un long et douloureux cheminement historique de lutte contre la puissance anglo-saxonne ceci reste profondément enraciné dans la mémoire populaire tout en étant lié d'une manière très étroite à l'affirmation d'une identité nationale.

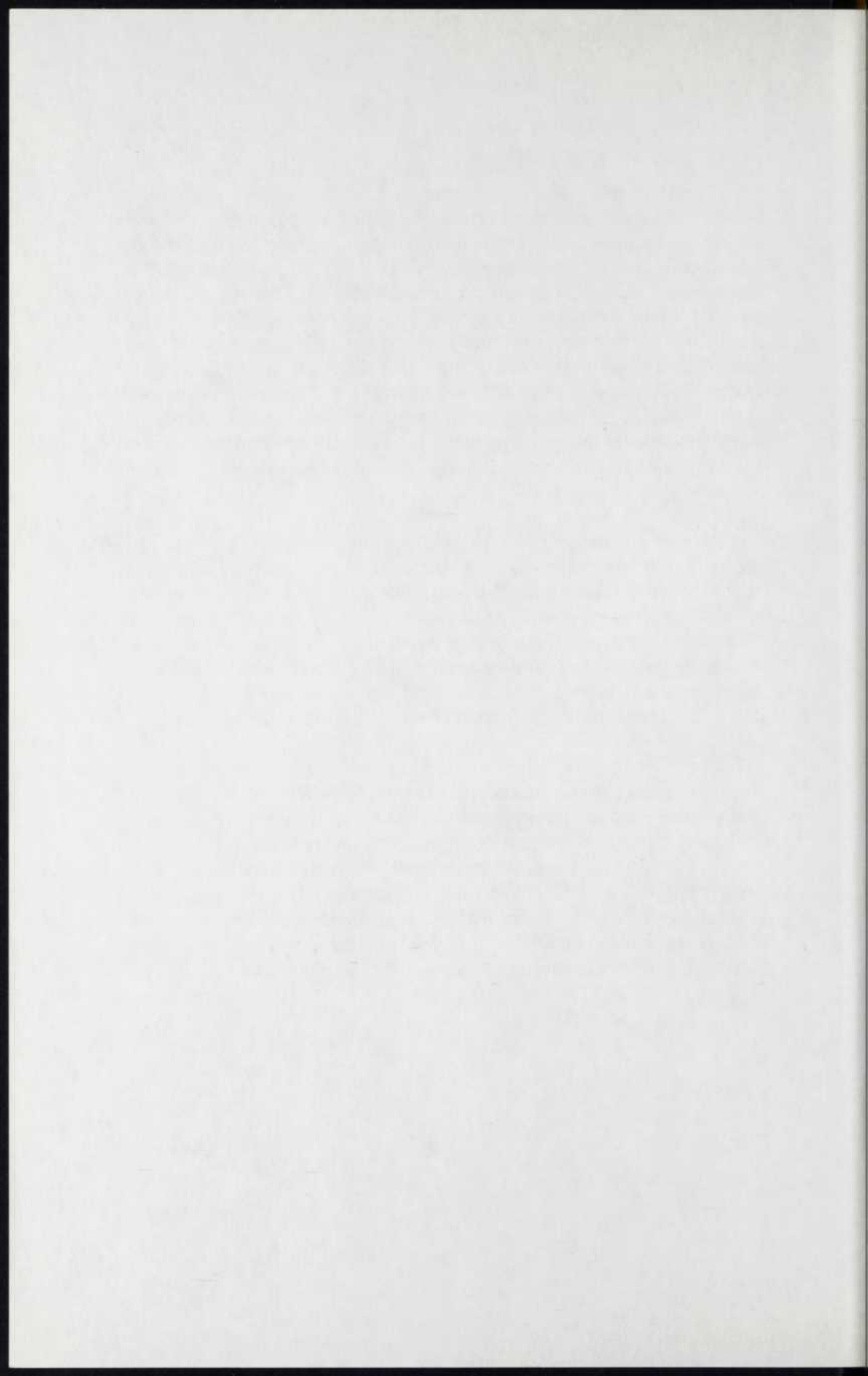
Conclusion

En guise de conclusion, on pourrait dire que l'évolution récente des relations États-Unis/Mexique se révèle extrêmement complexe. D'une part, on est en présence d'un processus accéléré (mais inégal et asymétrique) d'intégration économique *de facto* entre les deux pays, mais d'autre part, on constate également la multiplication de conflits politiques qui tendent à dépasser les acteurs gouvernementaux. L'annulation des espoirs de croissance engendrés par le boom pétrolier au Mexique, la persistance et la profondeur de la crise financière, l'apparition d'importantes fissures dans le système politique, une politique extérieure active et engagée en Amérique centrale, et les tentatives réitérées du capitalisme nord-américain et de la classe politique nord-américaine sont quelques-uns des paramètres qui définissent l'état actuel de la relation bilatérale. Tout paraît indiquer que, dans l'avenir immédiat, au moins les liens entre ces deux pays continueront à se resserrer, surtout en matière économique, mais **moins comme résultat d'une volonté librement assumée des deux côtés que comme conséquence d'une série de contraintes dérivées de la restructuration économique en cours.**

Qu'il s'agisse du problème de la dette, du pétrole, des flux de commerce et d'investissements productifs, ou des conséquences indésirables du lien asymétrique entre ces deux économies (comme le problème des travailleurs illégaux mexicains aux États-Unis, ou celui du trafic de narcotiques), ce qui est certain c'est que les différents thèmes du rapport bilatéral apparaissent comme des manifestations concrètes d'un schéma de domination où la marge d'indépendance économique et politique du pays dominé s'est rétrécie dangereusement. La politique interne et la politique extérieure mexicaines, pour ne pas mentionner les thèmes économiques de l'agenda bilatéral, sont des aspects révélateurs de cette situation. On pourrait même dire que les tendances prédominantes au plan économique cherchent leur expression au plan politique en engendrant de ce fait une série de conflits accrûs.

Cette situation, est sans doute loin d'obéir uniquement aux prétentions de la puissance dominante ou aux contraintes objectives imposées par le contexte international. Elle a ses racines dans l'évolution même du système mexicain, notamment dans les contradictions et les faiblesses congénitales de son modèle économique et dans l'incapacité de ses classes dominantes et de sa bureaucratie politique à faire face avec énergie et imagination aux grands défis nationaux. En ce sens, ce sont les classes dominées, les travailleurs eux-mêmes, qui doivent avoir maintenant la parole.

Les États-Unis ne cherchent pas la solution du pire au Mexique ce qui serait nuisible à leurs propres intérêts. Mais il est également vrai que les difficultés actuelles de ce pays le placent dans une position de faiblesse en matière de négociation et favorisent les prétentions nord-américaines. C'est cela, peut-être, le trait distinctif qui présidera pendant quelques années l'évolution globale des relations États-Unis/Mexique: une aide nord-américaine conditionnelle à des concessions majeures, mais avec l'accumulation conséquente de rancœurs et de méfiances mutuelles.



Le Canada face aux négociations commerciales bilatérales et multilatérales

Germain A. Denis

Négociateur en chef adjoint,
Bureau des négociations commerciales

L'atelier sur le thème *Économie mondiale, libre-échange et multilatéralisme* vise à situer le colloque sur le projet de négociation commerciale entre le Canada et les États-Unis dans la perspective des nouvelles négociations du GATT. Comme vous le savez, les négociations bilatérales canadiennes avec les États-Unis ont récemment reçu le feu vert du Congrès américain et des réunions préliminaires auront lieu à la fin de mai. Pour leur part, les négociations multilatérales devraient être lancées lors d'une réunion ministérielle en septembre prochain à Punta del Este en Uruguay.

Ma présentation ne visera pas à essayer de vous convaincre de l'importance de ces négociations pour la croissance économique future du Canada ou d'en évaluer leur impact potentiel. Je n'exposerai pas non plus les divers arrangements institutionnels mis en place pour consulter le secteur privé et pour assurer l'implication des provinces. Je vais plutôt me pencher sur certaines préoccupations de politique commerciale qui sous-tendent ces deux négociations, les situer dans la perspective des grands développements des relations commerciales internationales et tenter d'identifier les principaux défis à relever pour renforcer le système commercial multilatéral.

Bilatéralisme et multilatéralisme

Permettez-moi de situer la question des relations entre les négociations bilatérales et multilatérales en me référant à un document du Gouvernement du Canada publié en décembre dernier et intitulée: *Négociations commerciales canadiennes*. Il y est indiqué que:

Le gouvernement a décidé de s'engager dans cette voie parce qu'il est convaincu qu'un processus de négociations bilatérales et multilatérales qui seraient menées parallèlement servira à combattre les initiatives protectionnistes, surtout aux États-Unis, qui menacent ou pourraient affecter d'importants intérêts canadiens sur le marché américain. Des négociations portant sur le commerce bilatéral et les questions de politique commerciale concentreraient l'attention des Américains sur les problèmes économique et commerciaux du Canada, ainsi que sur l'important enjeu des États-Unis dans l'économie canadienne. De plus, en négociant sans tarder, les deux pays encourageraient l'élargissement d'un consensus international visant l'engagement d'une nouvelle série de négociations commerciales et tarifaires sous l'égide du GATT. Les négociations bilatérales complémenteraient les objectifs plus vastes que nous poursuivons au sein du GATT afin de maintenir et de renforcer notre accès à tous les marchés.

Les deux négociations commerciales et bilatérales et multilatérales vont se poursuivre parallèlement dans le cadre du GATT. Les négociations multilatérales se feront essentiellement sous la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Les négociations bilatérales avec les États-Unis au titre de l'Article XXIV permettant la création de zones de libre-échange entre les pays qui acceptent d'éliminer les obstacles tarifaires et non-tarifaires pour l'essentiel de leurs échanges commerciaux. Il est intéressant de se rappeler que le préambule du GATT fait référence à la *conclusion d'accords visant la réduction des obstacles au commerce sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels*. Le fait que le GATT ne parle pas de libre-échange comme tel n'est probablement pas accidentel puisque l'ouverture des marchés sous le GATT se fait progressivement par la tenue, de temps à autre, de grandes négociations et avec différentes vitesses de croisière entre différents participants.

La multiplication d'accords régionaux et préférentiels de toutes sortes a sans doute été l'un des principaux développements dans les relations commerciales internationales de l'après-guerre. A peu près 20% du commerce mondial se fait maintenant à l'intérieur de toutes sortes d'arrangements régionaux. Les exigences de la compétitivité internationale et les économies d'échelle nécessaires pour développer une structure industrielle efficace font qu'il est de plus en plus difficile pour les pays avec un marché intérieur restreint de s'arrêter à mi-chemin sur la voie de la réduction des obstacles aux échanges. Les producteurs nationaux dans les petits pays fortement axés sur les exportations recherchent la possibilité de concurrencer sans entrave sérieuse avec les producteurs nationaux dans leurs principaux marchés d'exportation et de pouvoir le faire dans des conditions de stabilité d'accès.

L'autre grande tendance dans les relations économiques depuis la création du GATT a été la réduction graduelle des obstacles aux échanges internationaux par la tenue de 7 séries de négociation commerciale globale. D'ailleurs les accords régionaux et les accords globaux se sont influencés et, dans une bonne mesure, se sont renforcés mutuellement dans la poursuite de cette libéralisation commerciale. En effet, la tenue des négociations commerciales multilatérales a été historiquement un des moyens privilégiés pour assurer la plus grande convergence possible entre les intérêts commerciaux régionaux et globaux.

De fait, le désir de minimiser l'impact sur les pays tiers découlant de la formation du marché commun européen a été à l'origine du Dillon Round à la fin des années 50. Le Kennedy Round a été lancé à la suite du Trade Expansion Act de 1962 visant à réduire les tarifs douaniers de 50% ou même de les éliminer dans les cas où la part de la CEE et des États-Unis (qui devait être élargie pour inclure le Royaume-Uni) comptait pour plus de 80% du commerce international d'alors. Cette préoccupation persistait encore lors du Tokyo Round, bien que dans une moindre mesure, puisque le Royaume-Uni n'est devenu effectivement membre du Marché Commun qu'en janvier 1973 et, qu'entre temps, des accords préférentiels spéciaux s'étaient multipliés autour de la CEE. L'accession récente de l'Espagne et du Portugal a posé avec beaucoup d'acuité le problème des échanges agricoles et le besoin de nouvelles négociations multilatérales. Par ailleurs, le processus d'intégration européenne a bénéficié de l'appui de négociations commerciales multilatérales parce que celles-ci ont fait prendre conscience de certaines déficiences du fonctionnement du libre marché intérieur dans des domaines comme les marchés publics et les services.

A plusieurs reprises dans notre histoire, le Canada a lui-même recherché les avantages de la conclusion à la fois d'accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux. Les accords de 1935 et 1938 entre le Canada et les États-Unis furent précurseurs de certains aspects du GATT, en particulier en ce qui touche la clause de sauvegarde. Il est assez peu connu que le Canada fut aussi l'un des principaux artisans, au moment de la formation du GATT, de ce qui est devenu l'article XXIV permettant la libéralisation et l'intégration économique plus poussée sur le plan régional que ce qui serait autrement voulu ou acceptable à un niveau global. Ceci parce que le gouvernement canadien de l'époque était engagé parallèlement dans des négociations pour la formation d'une zone de libre-échange nord-américaine tout en participant à la mise sur pied du GATT. Dans les années 60, il y a eu aussi la conclusion du pacte canado-américain sur l'automobile.

En même temps, le Canada a toujours été un fervent supporteur du système multilatéral incarné par le GATT, ceci à la fois à cause de ses intérêts économiques et de sa conception des relations internationales. Avec une économie bénéficiant d'un marché intérieur restreint et ayant traditionnellement besoin d'exporter ses produits agricoles et ceux à base de ressource, le Canada a toujours utilisé le GATT comme point d'appui pour s'assurer des conditions d'accès au marché mondial les plus ouvertes possibles, tout en bénéficiant d'une plus grande ouverture graduelle du marché américain pour les produits manufacturés. D'autre part, en tant que puissance moyenne mais grand exportateur et importateur, le Canada s'est toujours senti à l'aise avec un cadre institutionnel qui régit les échanges mondiaux sur une base multilatérale parce que ceci répond à une conception des relations internationales fondées sur le principe de la non-discrimination et de la règle du droit.

Défis et perspectives

Il existe au Canada et aux États-Unis un sentiment profond de frustration à l'égard de ce qui est souvent perçu comme l'inefficacité du GATT et d'une certaine tendance de nos partenaires de l'autre côté de l'Atlantique à un trop grand degré d'eurocentrisme et de protectionnisme agricole. Il y a aussi une préoccupation à l'effet que tous les partenaires, surtout des pays nouvellement industrialisés, ne partagent pas équitablement les exigences de l'interdépendance économique et commerciale en n'acceptant pas un équilibre plus raisonnable des obligations et en n'ouvrant pas assez leurs marchés dans les secteurs d'intérêt particulier pour le Canada.

De toute évidence, les nouvelles négociations commerciales multilatérales devront se pencher sur ces préoccupations en vue de revigorer et renforcer le GATT pour qu'il continue d'être un instrument fondamental dans le processus de décision relativement aux politiques économiques et commerciales. Cette tâche passe d'abord par le renversement des tendances récentes au protectionnisme et par une plus grande ouverture des marchés. Il s'agit en deuxième lieu de répondre à la nécessité de diminuer les incertitudes créées par le recours déraisonnable ou injustifié à des mesures temporaires de restriction aux importations ainsi que de traiter sérieusement du problème des subventions excessives aux exportations agricoles découlant de l'absence de discipline efficace dans ce domaine. Il faudra également élargir la portée des règles actuelles du commerce des marchandises et développer des règles du jeu pour régir les transactions de plus en plus importantes dans le domaine des services. Il y a de plus un large consensus à l'effet que le fonctionnement du GATT lui-même devra être amélioré.

Le problème de la crédibilité du GATT a été exacerbé par la transformation profonde des courants commerciaux internationaux. Ces changements ont posé plusieurs questions fondamentales pour l'avenir des relations commerciales internationales. *Premièrement*, comment peut-on faciliter les adaptations structurelles nécessaires et ouvrir davantage les marchés des pays développés pour permettre aux pays en développement fortement endettés de gagner les devises étrangères nécessaires pour payer leurs dettes. Il est intéressant de noter que l'Amérique du Nord importe les deux tiers des produits manufacturés des pays en développement. *Deuxièmement*, comment est-il possible d'assurer une plus grande intégration des pays nouvellement industrialisés dans le système commercial du GATT par un meilleur équilibre des obligations mutuelles et une plus grande ouverture de leurs propres marchés. *Troisièmement*, il y a le besoin de repenser le rôle de l'État pour assurer une position concurrentielle sur les marchés mondiaux.

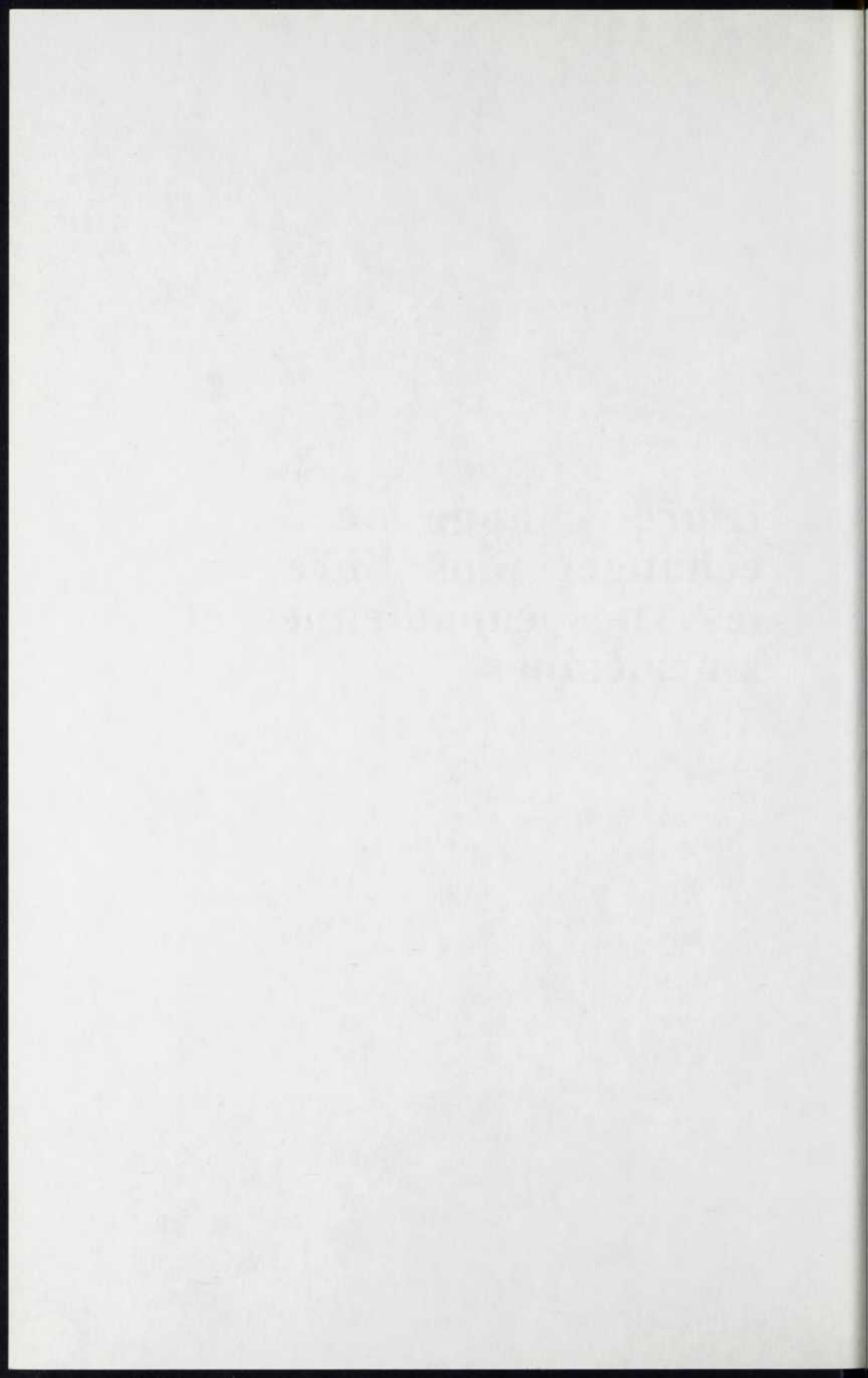
Ces développements poussent les gouvernements à tourner leur attention vers des questions comme celles relatives au commerce des services et à la propriété intellectuelle qui sont largement hors de la portée du GATT dans sa structure actuelle. Dans ces domaines, il est à prévoir que la réciprocité sera recherchée en limitant les avantages à ceux qui en acceptent les obligations, c'est-à-dire à un nombre plus restreint de pays que le GATT lui-même - tout comme ce fut le cas pour les marchés publics lors du Tokyo Round.

Les questions traditionnelles d'accès aux marchés doivent continuer d'être l'objet d'une attention particulière. Il est bien connu que le Canada n'a jamais obtenu autant de succès avec ses partenaires européens ou japonais qu'avec les États-Unis dans ses efforts pour obtenir un meilleur accès aux marchés étrangers. Un fait demeure clair, toutefois: le Canada a besoin d'un meilleur accès à tous ses principaux marchés et il se doit d'utiliser à fond toutes les occasions de négocier sérieusement.

Conclusion

Les négociations multilatérales auront plusieurs objectifs semblables à ceux poursuivis dans les négociations bilatérales avec les États-Unis mais, à une échelle plus grande, avec la participation d'un plus grand nombre de pays, et avec des moyens et des points de concentration différents. Le Bureau des négociations commerciales récemment mis sur pied à Ottawa est chargé des deux négociations de façon à assurer une approche concertée et intégrée, de sorte que le Canada puisse en tirer le plus d'avantages possibles. La route à parcourir pour aboutir à des négociations bilatérales et multilatérales de vaste portée et fructueuses sera longue et difficile. Ces négociations sont toutefois absolument vitales pour assurer l'accès plus libre et plus stable à nos marchés d'exportation, pour assurer la survie et le renforcement du système multilatéral de même que pour résister au néo-protectionnisme. L'engagement clair des chefs d'État et du gouvernement lors du récent Sommet de Tokyo nous permet d'espérer des progrès importants et décisifs vers un système commercial multilatéral plus ouvert et mieux adapté aux réalités économiques et commerciales à venir.

**Libre-échange ou
échanges plus libres?
les vues canadiennes et
américaines**



Canadian and United States Economic Tensions: an Insuperable Barrier to a Common Market?

Walter Goldstein
Rockefeller College,
State University of
New York at Albany

A serious attempt was made in 1911, in the late 1940s, and again in 1985 to demolish the trade barriers separating Canada and the United States and to promote the political ideals of a common market. Speaking in March 1985 in Quebec City, President Reagan and Prime Minister Mulroney vowed to set an example to the rest of the world by removing all constraints from the trade flows on North America. In this 1980 election campaign Ronald Reagan had spoken warmly but vaguely about a closer unity in U.S. and Canadian relations; and similar sentiments had been expressed by Premier Trudeau in previous years. It had been suggested that Mexico, too, should join the entente or *free trade area* of North America, but the proposal lost favour when the oil scares of the 1970s gave way to the immigration flood and the debt crises of the 1980s.

Leaving aside the issue of Mexico, it is evident that the cause of economic unity and an *open frontier* between Canada and the United States still exercises a certain amount of appeal. Two-way trade across the frontier exceeds \$120 billion a year, and it represents the most lucrative movement of goods and services between any two economies in the world trading system (all figures are given in current US dollars). Moreover, the goals of

promoting political and economic bonds between the two neighbours has gained in appeal as fractures multiplied in other regions of the world. Though serious political and cultural issues divide the two nations, they only need look to Latin America, the Middle East, or the argumentative councils of the European Community to recognize how regional disputes can severely impede economic growth.

It is important to distinguish the different types of barriers that separate Canada and the United States. The first barrier is legal and political and it stems from the fragmentation of power among the Provinces of Canada and the American States. In both countries local government draws upon federal constitutional structures and a separation of powers, leaving nationwide constituencies relatively weak and divided. As a result, national initiatives are often thwarted by provincial politics or sectoral lobbying¹.

The second barrier is cultural and geographical. Twelve times larger than Canada in population and GNP, the self-image of the United States is that of a world leader or a super-power charged a *manifest destiny* to preserve the Free World (the capitalization is mandatory). By contrast, Canadians tend to be more inward looking and even parochial. Instead of nurturing superpower ambitions to police worldwide conflicts and monetary arrangements, Canada's external interest focus mainly on the Commonwealth and NATO. It cannot compete with the nuclear preponderance of the United States, the strident excesses of its mass media, or the global influence of the *Fortune 500*. Falsely perceived as the 51st State, Canada has in fact maintained its cultural and political autonomy. But it could strongly benefit by eliminating many of the trade barriers that impede the 75 percent of its export flows which cross the U.S. frontier.

The third barrier to unity is built upon strictly commercial and tariff calculations. Though the political and constitutional barriers are serious, and the quest of each nation for its cultural identity cannot be disregarded, it is the hard data of economic rivalry that create the greatest obstacle to close relations. The feasibility of building and enhanced customs union or a full-scale common market will depend, in the last resort, on the perceptions of trade advantage that are held within either electorate. At the present time it is doubtful whether either would be willing or able to enter into a plan for economic integration or intimate association. With general elections drawing near in both countries, the urging of political leaders to promote integration measures has been put aside while the advocacy of narrow economic benefits has been strongly proclaimed in its place².

Basic Economic Disparities

The current GNP of Canada is \$325 billion and that of the U.S. is roughly \$4,000 billion (or \$4 trillion); the 12-to-1 ratio holds in population size (22 as against 240 million citizens), while per capita wealth is \$13,000 in Canada and \$17,000 in United States³. GNP growth forecasts are roughly comparable for 1986-87 (averaging about 3 percent) and inflation is projected at 2.5 percent, but unemployment is likely to stick at 9 percent north of the border as against 7 percent to the south⁴.

One of the critical rivalries between the two economies occurs in their competition for export revenues. Canada has achieved an overall merchandise trade surplus of \$10 billion and a healthy record in its external account; by contrast, the United States has had to finance enormous deficits (now estimated at \$170 billion) on its trade account, and its deficit on overall external payments will exceed \$100 billion a year for the second year running. The decline in U.S. export earnings has led to the blight of important industries and a dangerous exposure of the dollar. As a consequence, the world's largest creditor became the largest debtor nation in the three years following 1982⁵.

The enquiry into export competitiveness must be taken several stages further. According to OECD figures, Canada is more successful in earning export revenues than any other industrial country except Holland⁶. Its exports approached \$3,500 per capita in 1985, while the Japanese and most EC citizens earned less than \$2,000 a head, and in the U.S. export revenues failed to reach \$1,500 per person. Though imports per capita were on the high side (at \$3,000), Canada ran up a formidable surplus of \$22 billion in its trade account with the U.S. in 1985. This compared with the surplus of \$50 billion run up by Japan, \$13 billion by Taiwan, and \$12 billion by the Federal Republic. The surplus figures were not greeted with pleasure by the U.S. Congress; threats to raise tariffs were directed against all four countries until the President vetoed the 1986 trade bill.

A closer examination reveals another significant finding. Last year, 78.8% of Canada's export flow went to the U.S. and 72.4% of its imports came across the same border. This can be viewed in either a promising or in alarming manner. Competing against Asian and European imports in the U.S. market, Canada managed to earn three-quarters of its export revenues and nearly one-third of its GNP from its effective penetration of U.S. markets⁷. But this dependency could also become perilous. There are many categories of high value-added goods - such as newsprint, automobiles,

components manufacturing, and consumer durables - for which the U.S. provides virtually the **sole** market. One day, conceivably, market access could be shut down. To a large extent the same holds true for exports of crude oil, natural gas, mining and lumber products. The sector benefits and the vulnerabilities for export sales and import purchases are lucidly summarized in the **Report** issued by the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (chaired by Donald Macdonald) in 1985. Most of the data cited here were drawn from the volumes published by the Commission⁸.

The growing dependency of Canada on U.S. markets has become more visible in recent years. As the smaller nation became more proficient in export competition it switched from trading in primary and raw materials to high value-added products, and it also changed its trade partners. In 1954, automobiles and automotive parts accounted for 1% of Canadian exports and 7.6% of imports; thirty years later they amounted to roughly 27% of both accounts. In the same period trade with the U.K. fell sharply while Japan and the EEC became important trade partners; but the U.S. continued to account for three-quarters of Canadian goods and services. More to the point, the lion's share of the trade in goods and services was actually channelled between U.S. firms and their subsidiary affiliates on **both** sides of the border. The implications can be clearly perceived. American oil, auto, chemical and data-processing firms, banks and insurance conglomerates, acting as classic multi-national corporations (MNCs), have successfully exploited Canada's position of *comparative advantage*. Indeed, nearly 80% of cross-border flows can be attributed to the effects of intra-firm transfers on the part of American MNCs. Nowhere is intra-company integration more evident than in the automotive and oil flows between Canadian subsidiaries and U.S. parent corporations⁹.

The Promotion of Unity

The composition of Canada's trade and export earnings has changed remarkably in recent years. Unlike Australia, which remained stuck with the poor Third World countries in struggling to sell primary products, Canada excelled in manufacturing and service sector exports. As it succeeded, it acquired an ever greater interest in U.S./Canadian free trade arrangements or in the prospects to create a common market. Several motives can be identified on the Canadian side, and a few of them have begun to appear south of the border, too.

1. **Novel political arrangements** were devised by the U.S. to promote trade or regional linkages. Bilateral U.S. trade relations were negotiated (GATT notwithstanding) with Israel or with the Caribbean, and similar free trade links could therefore be extended to Canada. In Canada, itself, the rewriting of the North America Act created a fuller economic partnership between Ottawa and the Provinces; and, after the 1981 collapse of world oil prices, the Canadianization of primary energy source was virtually scrapped, and other forms of government control were greatly relaxed.

2. **World commodity prices** have slumped sharply, and most primary products - including oil, natural gas, bauxite, farm and lumber products - are now surplus in supply. MNCs of U.S. origin, especially in the Canadian oil industry, had once clamoured for free market prices to take advantage of supply scarcities; today they are more interested in writing long-term contracts (duty free) to preserve intra-company pricing. On the American side, subsidized U.S. grain is being sold, despite angry Canadian protests, to the Soviet Union¹⁰.

3. **The U.S./Canadian Auto Agreement** of 1965, is one of the largest OMAs (*orderly marketing arrangements*) ever negotiated. \$30 billion worth of goods, all coming from U.S. subsidiaries in Canada, moved southwards in 1985 but U.S. sister affiliates sent only \$25 billion worth to the north. Automobile tariffs of 25% were eliminated by the 1970s and one million cars each year (or the equivalent value in components and parts) were exchanged duty-free. The job consequences in each country grew in importance as unemployment mounted and as labour costs became \$7 an hour higher in the U.S. than in Canada¹¹.

4. **Canada's growing imports** of Hondas and Toyotas from Japan, and of cheap Hyundais from South Korea, has threatened to undermine the Auto Pact. One-third of the cars sold in Canada today come in duty free from Asia and many could be re-exported. U.S. labour unions have already called for a renegotiation of the Pact. Since the one way value of Canada's trade and services with the U.S. exceeds \$80 billion a year, leverage could be exercised by the Congress to rewrite U.S. trade clauses in a new round of multilateral trade negotiations (MTN) bargaining. The first skirmishes of a new trade war were seen in 1986 when countervailing duties on lumber products and semiconductors were aggressively raised¹².

5. **The conservative leadership** of Ronald Reagan and Brian Mulroney located significant points of agreement in last two years. They endorsed the U.S. bombing of Libya, the effort to extend trade liberalization under the

GATT, and to realign monetary policies at the annual *summit* meetings of Western leaders. Since past relations between Ottawa and Washington were not always amicable, the leaders decided to forge ahead towards a customs union or a wider trade pact while conditions were still favorable. But both became distracted by more pressing business at home in the last year, and it now appears that their enthusiasm has temporarily dissipated.

The question raised by the Royal Commission, however, still remains to be answered. Should the age-old ideal of building a trade area, a customs union, or a common market be revived? Or would it be better if the ideals of political unity were to be edged to the sidelines of political action, where they could decently expire, so that the rivalry and trade war of the two neighbors could command immediate attention?

When in Doubt, Desist

The integration of the Canadian and U.S. economy will probably continue even if political support should waiver and the clash of sectional interest should escalate. Economic geography is likely in the end to overwhelm the rhetoric and tactics of conflict. Closer integration could bring considerable economies of scale and profitable development, and the removal of tariffs could benefit many industries that are now in trouble. For the time being, public opinion polls in Canada reveal that support for free trade with the United States has seriously declined - from 78 to 54 percent between 1984 and 1986¹³. In addition, a coalition of Liberal governments in Ontario, Quebec and the Maritime provinces has determined to oppose Mr. Mulroney's leaning toward American interest and unrestricted trade. Canada still bears a high rate of unemployment, a persistently depressed dollar, and expensive interest rates. It is widely questioned whether a tonic for economic growth will be found in the greater liberalizing of trade with the United States. Nevertheless, though trade divisions strongly persist, the *de facto* integration of the two economies continues to grow apace.

For its part, the U.S. Congress faces relentless demands for protectionist measures, ranging from import charges to selective trade quotas, countervailing and anti-dumping duties, *Buy America* restrictions, non-tariff barriers (NTBs), and the public subsidizing of agricultural sales. Mr. Reagan vetoed most of the trade bills coming from the Congress but he had to let some go by since the midterm elections in 1986 could turn against his administration, shifting power in the Senate from the Republican to the Democratic party. Moreover, the unprecedented accumulation of deficits in the U.S. trade balance and in the external account cannot be ignored for years

on end. Indeed, the servicing of debt payments will become so burdensome by 1990 that the United States will probably have to resort to drastic financial action to repair its balance of payments. Logically it will have to either hike interest rates to alarming heights or, alternatively, to inflate its own currency to cover arrearages of its debt¹⁴. Neither prospect appeals to Canadian leaders. The promotion of economic integration, common tariffs, and the free exchange of labor and capital would have to be built into a common market design, but the EEC nations discovered to thier discomfort that the sharing of weaknesses could be a painful experience when competing neighbors are struggling to recover from a severe recession.

The deliberations of the Royal Commission were decisive and succinctly stated in its summary **Report**. First, it rejected

*the common market form of free trade as inappropriate in the North American context... A common market requires that a uniform set of trade and allied commercial policies be applied to all non-member countries*¹⁵.

Canada had maintained its trade with China and Cuba for a generation, despite the commercial embargo mounted by the United States, and strong arm pressures could limit Canada's future freedom of action. The unfettered movement of labour and capital between the two nations might also prove to be unwelcome, since it might weaken the regulations that supposedly govern the performance of thousands of U.S. affiliate corporations operating in Canada.

Second, objections were raised in the *Report* to the creation of a more modest design, such as a customs union, for obvious reasons:

Canada and the United States would have to agree to remove all barriers to their trade in goods and services, and to impose a single set of countries. Since Commissioners have already argued that a common external trade policy would be unacceptable to Canada, we must also reject the option of a customs union with the United States.

The superior weight of economic power in Washington could leave Ottawa or the Provinces with relatively little ability to change U.S. policy regarding textile, agricultural products, or financial agreements with countries in the Third World or the EEC. Specific industries or provinces in

Canada might be harmed and no effective redress of grievances could be won in the United States.

So the Commission expressed its favor for a third form of *accross-the-board arrangement*, a carefully balanced free trade area. Within its scope:

each country may impose its own restrictions on movements of capital and labour... levy its own taxes, and stipulate its own regulations for goods entering from third countries... (Of course) goods and services originating in a member country may enter (the other country entirely) free of tariffs and non-tariff restrictions... Any more comprehensive arrangement is unacceptable because of the constraints it would place on Canada's ability to pursue its own social and economic policies.

A last note was sounded by the **Report**. A pragmatic and bilateral extension of free trade could eventually set a good example for the application of the GATT principles to the worldwide net of international commerce. The difficulties encountered in liberalizing trade are clearly enormous. The less developed countries (LDCs) are still attracted to policies of state regulation and import substitution; in order to strengthen their debt position, many of them clamor to breach the non-discriminatory GATT principles and to impose curbs on capital flight or on expensive imports. They are consequently reluctant to endorse Mr. Reagan's proposal to launch a new round of tariff reductions in order to boost world trade¹⁶.

In no way does the **Report** find reason to advocate the cause of protection. It does not call for the revival of the Foreign Investment Review Agency which Mr. Trudeau had once used to limit the entry of American MNCs; but it does make note of a possible exception for Canada's cultural products since *Canadian content rules* have long been established by radio, TV, and telecommunication agencies to stem the flood of American mass media and telecable interests. The Commission strongly endorsed the political commitment that had moved Mr. Reagan and Mr. Mulroney to issue their Declaration on Trade in 1985, and it recommended that bilateral or multilateral negotiations should move forward on both sides of the border. The theme was frequently repeated that *Canada's economic growth is critically dependent on secure access to foreign markets... (and) the most important is the United States*. It would be appropriate if a similar report were to be adopted by a Congressional or Presidential Commission in Washington today.

The many appendix volumes to the **Report** provide convincing economic data to support the Commission's findings. First, they numerically measure the asymmetrical power of the two neighboring economies. While three-quarters of Canada's exports go to the U.S. market, Canada absorbs only one-fifth of American exports and thus contributes to only 1.5 percent of the GNP of the United States¹⁷. Second, various studies are cited of the trade-weighted averages used to assess non-tariff barriers (NTBs) and import charges. NTBs have been applied at one time or another to one-third of U.S. and Canadian trade, thus distorting its free flow¹⁸. In many cases, Canadian tariffs averaged between 12 and 15 percent by value added, nearly double the rate of U.S. duties; and in addition, Canada imposed numerous restraints on American banking, insurance, advertising and service transactions.

The original hope was that 80% of tariffs would be removed by 1987, though this target is now clearly unattainable. Were it to be reached, according to one calculation, Canada's GNP could expand by anywhere from 3 to 8 percent. The rate of job displacement (or redeployment) would be difficult to estimate, however, since the flow of investment and trade would be altered in response to the short - and then the long - term effects of trade liberalization. The Commission assumes that both countries would eventually reap significant benefits, and a set of practical recommendations is set forward to guide the negotiations for comprehensive trade reforms. In the last resort, the **Report** concludes, Canada will gain more by strengthening the economic fabric of its open and competitive economy than by trying to protect specific interests of bargaining to negotiate bilateral concessions.

The Politics of Change

To a considerable extent, the initiative to broaden the Canadian-American *entente* has come from the north. Mr. Reagan has been preoccupied with global matters, it has been argued, including the nuclear arms race, the stabilizing of world currencies, the bailing out of Third World debtors, and the promotion of the next GATT round. He has also had to ward off Congressional lobbyists and industrial pressure groups seeking protectionist relief - especially in an election year - from the trade consequences of his own monetarist policies¹⁹.

However, it is not the preoccupations or the economic frustration of the Reagan administration that has stilled the thrust toward free trade with

Canada. Nor can the political struggles between Mr. Mulroney and the provincial premiers account for the dilution of enthusiasm. Canada is still the largest foreign customer of the U.S., and its own GNP is critically dependent on the health of the U.S. economy. The insuperable barrier to creating a closer link between the two economies has been the markedly asymmetrical power between the bigger and the smaller partner. Canada can all too often be taken for granted. Three-quarters of its manufacturing, petroleum and export industries are owned by American MNCs, or they operate as joint ventures and transfer arrangements with foreign-owned companies²⁰. They are intimately tied to the business cycle phases and to shifts of macro-economic policies south of the border, and it is pointless to indulge in separatist rhetoric or protectionist measures to isolate the northern economy. Quebec made a start down that road and quickly discovered that it was dangerously unprofitable²¹.

It would be wrong to succumb to fatalist notions of *machtpolitik*. American and Canadian relations have been amicable and relatively stable for 200 years and they are not likely to degenerate into a neo-colonial or resentful struggle. But neither are they likely to suddenly blossom into a sudden expansion of prosperity. Efforts to build the long promised structures of a customs union or a common market will probably return to the back burner in each capital over the next two years. Though the rhetoric of unification sounds appealing, particularly in an era of regional turmoil and incipient trade wars, the economic difficulties are presently insurmountable. There is no national constituency in either electorate to generate the political enthusiasm needed to create a bold new entente. And even if it could be demonstrated that both economies would gain through a closer form of integration, there are powerful groups and vested interest that can wield a veto authority in our highly fragmented and pluralist societies.

Obviously, there are many useful reforms and improvements that can be negotiated, as the Royal Commission reported. But it is not reasonable to expect that a sweeping and innovative plan should now be prepared. When the visionaries brought together by Jean Monet to create a United Europe assembled in 1950 they faced a different situation than Canadians and Americans perceive in 1986. Thirty-five years ago, no nation controlled Europe's political momentum, or its financial balance of power, and its economy stood in urgent need of reconstruction. Critically, there was a perception (whether realistic or not) of an immediate military threat from the Soviet Union; and pump-priming funds had been generously made available through the Marshall Plan and the rapid spending released during the Korean

war. There was also a vision of statesmanship in the 1950's that is not matched today.

It is fitting, therefore, that contemporary ambitions should be scaled down, and that political designs to rebuild the world economy should be infused with pragmatic detail rather than global idealism. The negotiation for bilateral reforms and multilateral improvements is long over due, and a start should certainly be made along the 49th Parallel. The thrust to liberalize Canadian and American trade has temporarily lost some of its momentum but little of its logic. The ambition to proceed today is neither grandiose nor blind to the laws of economic competition. Considerable benefits could be realized by both partners in removing restraints and barriers to the free flow of trade, and a welcome example could be set for other regional blocs in the international economy. Unfortunately, the political will needed to enlarge the free trade area in U.S. and Canadian commerce has measurably declined in recent months. Should it be revived, when the general elections are completed in the two countries in the next two years, it might be possible to try once again to create a speedy, exemplary, but strictly limited form of integration across the longest unarmed frontier on the world map.

Notes

- (1) A useful analysis of Canadian and American electoral politics and pressure groups appears in Alfred O. Hero and Marcel Daneau (eds.), *Problems and Opportunities in U.S./Quebec Relations* (Boulder, CO: Westview Press, 1984); and Marsha A. Chandler, *The Politics of Canadian Public Policy* (Toronto: Toronto University Press, 1983).
- (2) For up to date notes on trade and industrial lobbying tactics in Canada and the U.S., see *Business Week* (May 26 and June 23, 1986).
- (3) Contemporary OECD and export data summaries appear in *The Economist* (May 24 and June 14, 1986).
- (4) Ibid.

- (5) On the phenomenal rise and the eventual fall of the U.S. dollar see my chapter on "U.S. Economic Leadership" in Walter Goldstein (ed.), *The Reagan Leadership and the Atlantic Alliance* (New York: Pergamon, 1986).
- (6) See note 3 above; and "World Trade", *World Perspectives*, No. 82 (New York: The Conference Board, October 1984). The latter shows the following percent of GNP derived from merchandise exports in 1983: Netherlands 50, Sweden 31, West Germany 26, Canada 24, Japan 13, and the U.S. 6%.
- (7) The writings of Ronald and Paul Wonnacott provide extensive data on Canadian trade policy and reciprocity agreements. Among many useful publications are their contributions to Volume 11, *Canada/U.S. Free Trade*, prepared for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985). The Royal Commission was named for its chairman, the Macdonald Commission.
- (8) Ibid. Hereafter cited as the *Report* of the Commission when referring to the summary rather than the supporting volumes of economic and legal analysis.
- (9) See the chapter on Canada in A.E. Safarian, *Governments and Multinationals: Policies in Developed Countries* (London: British-North American Research Committee, 1983).
- (10) Stiff protest were recently made by Canada, Australia and by the EEC, when the U.S. Senate voted to extend the sale of heavily subsidized wheat to the Soviet Union. See the current accounting of Canada's wheat exports, in the *New York Times* (August 4, 1986).
- (11) A feature article on the U.S./Canadian auto pact provides updated and extensive details, in the *New York Times* (April 28, 1986).
- (12) Canadian softwood lumber took 35% of the U.S. market by 1985, provoking the Administration to levy additional duties on wood shingles and plywood products. Canada retaliated by raising duties on U.S. semi-conductors and electronic components. See sources at note 2 above.
- (13) Ibid.
- (14) See the exploration of both possibilities in Stephe Marris, *Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985).
- (15) The citations here and below are taken from chapter 6 of the *Report*, *op. cit.*
- (16) On the proposed stimulus to trade and a new round of GATT negotiations, see Fred Bergsten, "Gearing up World Growth", *Challenge*, Vol. 29, no. 2 (May-June 1986); and the essays assembled in W.R. Cline (ed.) *Trade Policy in the 1980s*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983).
- (17) A careful estimate of the asymmetrical wealth of the two economies appears in two monographs published by the National Planning Association

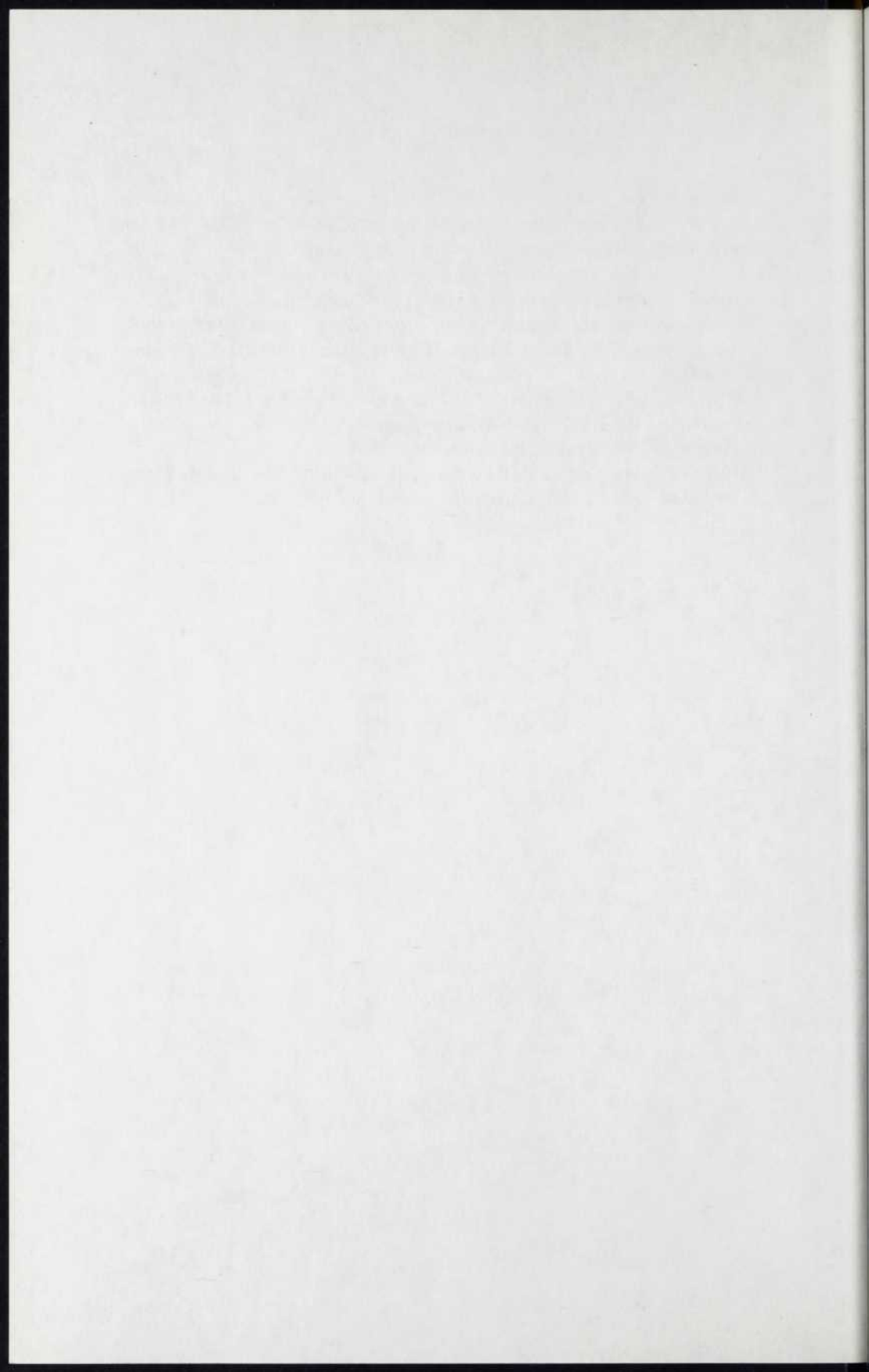
(Washington, D.C., 1984 and 1985): Peter Morici, *The Global Competitive Struggle: Challenges to the United States and Canada*; and David Leyton-Brown, *Weathering the Storm: Canadian/U.S. Relations, 1980-83*.

(18) See note 9 above. The bibliography cited in the *Report* and its appendix volumes is of outstanding value.

(19) A recent analysis, contrasting the effects on trade of monetarist policies, has been written by Susan Strange, *Casino Capitalism* (Oxford: Basil Blackwell, 1986).

(20) See the essay on Free Trade by Simon Reisman in Edward R. Fried and Philip H. Tresize (eds.) *U.S./Canadian Economic Relations: Next Steps?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1984).

(21) Alfred O. Hero and Louis Balthazar, *Contemporary Quebec and the United States* (Washington, D.C.: University Press of America, 1986).



Le libre-échange Canada/ Etats-Unis: la réponse canadienne au protectionnisme américain

Robert Dalpé
Université de Montréal

La conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis constitue un débat latent depuis que le Canada existe. Essentiellement restreint à la sphère académique depuis plusieurs décennies, il a au cours des derniers mois, effectué un retour en force sur l'avant-scène politique. Deux phénomènes générés par l'actualité politique et économique nationale et internationale en expliquent l'émergence.

Le premier se situe au niveau politique canadien. L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement conservateur prônant une réduction de l'interventionnisme étatique dans l'activité économique a fourni à certains milieux industriels traditionnellement partisans du libre-échange une conjoncture politique favorable. Désireux de rationaliser leurs activités nord-américaines, ils exercent sur le gouvernement des pressions en faveur d'une libéralisation des échanges conforme à l'idéologie néo-conservatrice.

Le second est la menace protectionniste qui prend une ampleur croissante aux États-Unis et qui joue un rôle à un double niveau. D'une part, il s'agit d'un problème réel pour certaines entreprises qui vont

rechercher un accès plus stable au marché américain, qui représente d'ailleurs le premier enjeu des visées commerciales pour l'ensemble du pays. Les négociations qui s'engagent entre le Canada et son voisin immédiat sont donc capitales dans la mesure où elles déterminent la capacité de pénétrer et de s'intégrer au plus vaste marché national au monde. D'autre part, cette menace protectionniste fournit une certaine légitimité aux arguments des industriels canadiens. Le protectionnisme américain est très présent dans la propagande libre-échangiste.

L'éventuel accord de libéralisation des échanges entre les États-Unis et le Canada aura pour objectif de fixer les règles que chaque pays devra respecter en matière de politique commerciale. Cet accord touchera probablement non seulement aux barrières tarifaires, mais aussi aux programmes de subventions, aux politiques d'achat ainsi qu'à plusieurs autres barrières non-tarifaires. Par la suite, les modalités d'application devront être précisées. Celles-ci portent d'abord sur le champ d'application de l'accord en termes d'industries et de gouvernements. Les deux partenaires devront s'entendre sur l'exclusion d'un certain nombre de secteurs et d'industries (l'industrie agricole, les industries culturelles) et de certains types d'organismes (les sociétés d'État, les gouvernements locaux). Finalement, la dernière étape sera de déterminer, d'une part, les échéanciers et les mesures d'ajustement et, d'autre part, les organismes chargés de surveiller l'application de l'entente et les sanctions consécutives à son non-respect.

L'étude de la position canadienne est pour le moment assez difficile à cerner à cause des incertitudes qui entourent cette négociation et du climat commercial international. La marge de manoeuvre du gouvernement canadien dépendra à la fois de la position américaine et de l'évolution du contexte international.

Le contexte international

L'économie canadienne, fortement intégrée à l'économie internationale, est très sensible à ses bouleversements. La principale tendance de l'économie internationale depuis la fin des années soixante-dix est la réduction de la croissance de la demande. Ce ralentissement de la croissance des marchés, par rapport aux années soixante, contribue en outre à l'augmentation des taux de chômage de la plupart des pays industrialisés et notamment au Canada et aux États-Unis.

Parallèlement à la stagnation de la demande, on assiste, au niveau de l'offre, à l'émergence de nouveaux concurrents tels que le Japon, la Corée et

plusieurs autres nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie du sud-est et d'Amérique latine. Pendant les décennies précédentes, le marché international en rapide expansion pouvait absorber la production de ces nouveaux pays. Dans un marché qui croît plus lentement, l'arrivée de nouveaux concurrents crée des tensions. L'industrie du vêtement, par exemple, représente l'un des nombreux marchés où la production des NPI entre en compétition avec celle des pays industrialisés et appelle des réajustements.

Dans ce contexte, le protectionnisme apparaît valable pour certains groupes menacés par la présence sur leur marché de nouveaux concurrents. Cette demande de protection vient surtout de groupes particuliers, locaux ou régionaux, rattachés à des entreprises touchées par la concurrence internationale. En période de chômage élevé, la concurrence internationale atteint encore plus durement ces groupes qui sont difficilement recyclables. Lorsque l'économie ralentit, les entreprises ne sont pas en mesure d'absorber les pertes d'emplois¹. Les gouvernements ont alors la tâche d'assurer les ajustements. Cependant, les gouvernements ne sont pas non plus en mesure d'assurer seuls ces réajustements qui supposent une forte présence de l'État. Jusqu'à maintenant, le gouvernement canadien n'a pas indiqué son intention de jouer ce rôle. A cet égard, une libéralisation des échanges devrait se faire, au niveau de l'emploi, avec un bon régime d'assurance-chômage et, au niveau des entreprises, avec des programmes de modernisation et de diversification. Si l'économie et les gouvernements ne peuvent assurer les réajustements, la libéralisation des échanges va impliquer beaucoup de tensions et pourrait même alimenter les tendances protectionnistes. Les groupes qui seront les plus durement touchés vont préférer combattre et empêcher la libéralisation des échanges à cause des risques qu'ils devront assumer.

Si certaines industries connaissent des difficultés et comptent sur la protection gouvernementale, d'autres industries supportent efficacement la concurrence internationale et favorisent la libéralisation des échanges. De telles divergences existent d'ailleurs également au sein d'une même industrie. Les gouvernements se trouvent donc confrontés à une situation très complexe: assurer l'ouverture des marchés étrangers pour les industries concurrentielles, mais aussi protéger les secteurs faibles tout en veillant en même temps que ces mesures ne suscitent pas de réactions protectionnistes de la part des partenaires commerciaux.

Cette dichotomie explique le fait que la majorité des pays industrialisés se disent favorables à la libéralisation des règles commerciales,

qu'ils participent aux négociations du GATT et appliquent un certain nombre de mesures en ce sens mais aussi qu'il en adoptent d'autres pour protéger leurs industries faibles et pour étendre le champ d'activités de celles qui démontrent un potentiel de calibre international. Au sein des structures gouvernementales, cette recherche d'équilibre se traduit également par des actions divergentes de la part d'institutions voués à des intérêts opposés².

La politique commerciale américaine

Au cours des dernières années, la politique commerciale américaine a surtout été marquée par un regain de protectionnisme dicté principalement par trois facteurs:

1. Une forte poussée du chômage au début des années quatre-vingts;
2. Une politique monétaire fondée sur une évaluation du dollar plus favorable aux importations qu'aux exportations et qui joue particulièrement dans le cas des produits du bois d'origine canadienne³;
3. Une baisse de la capacité concurrentielle de certaines industries. Celles de l'automobile et de l'acier sont ainsi devenues particulièrement militantes en faveur de mesures protectionnistes.

La combinaison de ces facteurs a donné lieu à un accroissement substantiel du déficit commercial. De 1980 à 1985, le taux de pénétration des importations est passé de 14% à 21%. Une augmentation aussi rapide des importations ne peut avoir lieu sans créer de tensions. Cette situation a entraîné l'application d'un ensemble d'interventions qui se répartissent en quatre grandes catégories, soit:

- l'aide à la modernisation ou à la diversification des entreprises américaines;
- la fermeture du marché par l'implantation de mesures protectionnistes telles que les contingentements pour limiter la pénétration étrangère;
- l'adoption de règles de politique commerciale en vertu desquelles les entreprises étrangères sont amenées à produire aux États-Unis;
- la mise en place de mesures favorisant les *joint ventures*, l'importation de pièces, l'échange d'informations relatives à la gestion, à la production et à la technologie.

Ces interventions s'appuient sur un discours qui insiste sur les pratiques déloyales des concurrents. Les entreprises américaines accusent en effet ces derniers de fermer leurs frontières aux produits américains alors que les leurs restent ouvertes. Elles soutiennent également que les entreprises

étrangères obtiennent diverses formes d'aide de leurs gouvernements nationaux pour pénétrer le marché américain et exigent le retrait de ces mesures.

Au-delà du discours, l'entreprise américaine réagit de deux façons: le recours légal devant des instances nationales (l'International Trade Commission) ou internationales (le GATT); ou l'exercice de pressions politiques en faveur d'interventions gouvernementales sectorielles ou ponctuelles. Ces pressions ont chacune leurs objectifs propres et sont exercées de façon successive. Les différents milieux de l'industrie automobile ont ainsi milité en faveur, et l'ont obtenue, de l'imposition de contingentements, puis de l'obligation pour les firmes importatrices de maintenir un niveau minimum de production et d'emploi aux États-Unis⁴. La politique américaine est passée de mesures limitant la pénétration du marché à d'autres mesures forçant l'implantation de filiales et la production sur le marché américain.

Les producteurs de bois aussi, n'ayant pas réussi jusqu'à maintenant à obtenir de la part du gouvernement américain une situation comparable à celle dont jouissent leurs compétiteurs canadiens en termes de concessions forestières, militent activement, et non sans succès, en faveur de mesures restrictives sur les importations d'origine canadienne. Les contrats de fabrication des wagons du métro de New York a poussé Budd, le concurrent américain de Bombardier, à contester la légalité de l'aide gouvernementale canadienne au financement des exportations⁵. De la même façon, les usines américaines de papier ont récemment protesté contre les subventions de modernisation obtenues par l'usine québécoise de la compagnie Domtar.

Ces recours à la disposition des entreprises américaines sont de plus en plus utilisées pour ralentir la pénétration des entreprises étrangères. Les entreprises vont d'abord épuiser les recours légaux pour empêcher les concurrents d'avoir accès au marché américain et elles vont ensuite entreprendre des démarches politiques si elles ont échoué devant les cours de commerce. Ces pratiques peuvent être perçues comme du harcèlement. Elles visent souvent à nuire à une entreprise pour lui enlever un de ses avantages, soit l'aide gouvernementale. Dans la concurrence que se livrent les entreprises sur le marché américain, ces protestations sont devenues un instrument de lutte à la disposition des entreprises américaines.

Le gouvernement américain dispose d'un grand pouvoir de négociation pour modifier le comportement des entreprises étrangères qui lui vient de la taille de son marché. Le marché américain est en effet le plus

grand marché et les entreprises de tous les pays veulent y avoir accès. La pénétration du marché américain est à cet égard un enjeu majeur entre les entreprises américaines, puis entre les entreprises étrangères qui vont d'ailleurs consentir un effort particulier pour aller sur ce marché. Les gouvernements des pays industrialisés vont également fournir une aide particulière pour accroître l'accès de leurs entreprises au marché américain.

Le gouvernement américain tente donc de négocier l'accès à son marché national. Autrement dit, le gouvernement indique sous quelles conditions les entreprises auront accès à son marché. Cette stratégie a été poursuivie dans le cas de l'industrie automobile japonaise. En ce sens, les politiques protectionnistes sont davantage viables pour une économie comme l'économie américaine comparativement à celle du Canada qui comporte un marché national beaucoup plus petit.

Malgré de telles pressions et le déficit de la balance commerciale, le gouvernement américain garde néanmoins des raisons de s'impliquer dans des négociations de libre-échange avec le Canada. Cette négociation peut d'abord permettre au gouvernement américain de changer son image puisque sa politique commerciale est perçue comme très protectionniste. En plus de saisir l'occasion d'améliorer son image d'ouverture, cette libéralisation des échanges peut profiter aux entreprises américaines s'il est possible d'améliorer la pénétration du marché canadien dans les secteurs forts de l'économie américaine et de réduire l'aide gouvernementale aux entreprises canadiennes. A cet égard, la négociation devrait toucher des industries sensibles au Canada, telles que les services ou les industries culturelles.

La position canadienne

Dans ses échanges avec les États-Unis, le Canada jouit depuis quelques années d'une balance commerciale excédentaire. Pour maintenir, dans la conjoncture actuelle, cet état de chose il apparaît important au gouvernement canadien d'engager des négociations sur le libre-échange.

La position canadienne est, pour le moment, difficile à saisir en raison surtout des incertitudes qui entourent le contexte économique nord-américain, mais aussi parce que la négociation implique plusieurs changements par rapport aux précédents pourparlers multilatéraux au GATT ou bilatéraux avec les États-Unis. Trois changements peuvent être identifiés.

1. Ces négociations vont déborder le champ des barrières tarifaires. L'accord canado-américain toucherait en effet à des points tels que la réduction des barrières tarifaires, le contrôle des programmes de subventions, l'élimination des politiques d'achat et la limitation des mesures de contrôle de l'investissement étranger. Le gouvernement américain a déjà indiqué son intention d'ouvrir les discussions sur les programmes de subventions et sur les réglementations des investissements étrangers. Les accords du GATT ont à peine abordé le champ des barrières non tarifaires. Les premiers accords ont donné lieu à une réduction sensible des barrières douanières, tandis que le Tokyo Round a abordé la question des barrières non-tarifaires et permis la signature d'un accord limité sur les politiques d'achat. La négociation ne pourra inclure toutes les barrières non tarifaires. Des changements d'orientation des politiques industrielles devront être apportés et le gouvernement canadien devra ajuster ses politiques.

2. Les négociations antérieures concernaient surtout le gouvernement fédéral puisque les barrières tarifaires relèvent de sa compétence. Cette fois-ci, les provinces devront être impliquées dans les négociations puisqu'elles appliquent plusieurs barrières non-tarifaires. Le gouvernement canadien devra trouver des mécanismes flexibles pour intégrer les provinces dans la négociation s'il veut qu'elles appliquent l'accord⁶. Les provinces veulent aussi que soit étudiée la question des retombées régionales de l'accord.

3. La négociation risque de déborder de l'industrie manufacturière pour s'étendre notamment aux produits agricoles ou aux services. En préparation des prochaines négociations du GATT, les États-Unis ont demandé que la question des services soit étudiée et ils formuleront probablement la même demande pour les négociations bilatérales avec le Canada⁷. Même si les deux pays veulent inscrire toutes les industries à l'ordre du jour, l'Accord ne portera probablement que sur un nombre plus restreint d'industries. On peut déjà supposer que les Américains refuseront d'appliquer l'accord à leur industrie militaire.

La position canadienne doit être dès le départ dissociée du discours canadien sur le libre-échange, qui ne constitue qu'un aspect de la question. Comme dans la plupart des pays industrialisés, il s'agit d'abord et avant tout d'une façade libéraliste présentée au bénéfice des partenaires commerciaux pour leur démontrer l'ouverture des politiques nationales. Ce discours se concrétise en un nombre limité de gestes posés par certains organismes gouvernementaux.

Le gouvernement canadien actuel a été très actif pour mettre en valeur un discours favorable à l'ouverture des marchés. Sa démarche a été de modifier les principaux irritants du commerce international. Ainsi en est-il des changements apportés au FIRA. Perçu comme le principal irritant en matière de commerce international, ce programme a été modifié pour estomper certains traits jugés trop symptomatiques d'une économie empreinte de tendances protectionnistes. Dans les faits, le FIRA subsiste sous une nouvelle forme et permet toujours d'exercer un contrôle gouvernemental dans le cas des acquisitions importantes. Ces modifications n'ont pas touché toute la réglementation du contrôle étranger qui limite notamment la participation étrangère dans les banques, les institutions financières et les industries culturelles.

Le deuxième irritant, le Programme énergétique national, a lui aussi connu des assouplissements qui visaient à en changer l'image et à l'adopter au nouveau climat international dans le domaine pétrolier. A la même époque, le gouvernement a néanmoins favorisé la canadianisation de la compagnie américaine Gulf en permettant une exemption fiscale de plus de \$500 millions consentie à Olympia and York et par la participation indirecte de Pétro-Canada à la transaction.

La promotion du libre-échange doit être perçue également comme une intervention pour démontrer au gouvernement américain le libéralisme du gouvernement canadien et pour éviter une réaction protectionniste à des politiques canadiennes.

La position canadienne en matière de politique commerciale avec les États-Unis comporte trois objectifs que les intervenants entendent faire prévaloir dans la négociation sur le libre-échange:

1. Négocier un accès stable au marché américain (*securing access*) qui assurerait aux entreprises canadiennes que leurs efforts pour pénétrer ce marché ne risquent pas d'être remis en cause par des réaction protectionnistes. Cet accès plus stable permettrait aux entreprises canadiennes de mieux planifier leurs activités. La seule garantie étanche serait cependant une intégration politique et économique totale des deux pays. Toutes les autres solutions (y compris le libre-échange) dans la mesure même où elles amélioreraient la capacité concurrentielle du Canada sur le marché américain risquent d'entraîner l'imposition de nouvelles mesures protectionnistes. Si l'instauration d'un libre-échange entre les deux pays a pour effet d'accroître la pénétration canadienne du marché américain, de nouvelles mesures protectionnistes pourraient être mises en place;

2. Rationaliser le marché nord-américain en permettant d'intégrer les deux économies pour les entreprises actives des deux côtés de la frontière. La libéralisation des échanges permettrait alors une division du travail au sein des oligopoles. Il s'agit sans doute là du principal objectif visé par les industries qui militent en faveur du libre-échange.

3. Obtenir un statut particulier pour le Canada en négociant un accès prioritaire. Face à la lutte que se livrent la plupart des pays pour pénétrer le marché américain, le Canada espère obtenir des conditions plus avantageuses. Ce troisième objectif est probablement le plus délicat car il s'agit de maximiser les bénéfices et minimiser les concessions dans un contexte où le Canada est le demandeur.

Des concessions pourront difficilement être faites au Canada dans quelques industries qui sont en quelque sorte intouchables à cause de leur poids politique ou économique. Ainsi, l'inclusion du secteur des banques et des institutions financières paraît peu probable et surtout l'abandon des réglementations qui concernent le contrôle étranger et la participation des intérêts étrangers dans les institutions financières canadiennes. Tout changement du *statu quo* entraînerait l'arrivée des banques américaines et une confrontation avec la concurrence étrangère sur le marché canadien jusqu'ici inconnue du système bancaire. On comprend dès lors la discrétion de ce secteur dans le débat.

Les industries culturelles ont par contre largement fait connaître leur volonté d'être exclues des négociations et n'hésitent pas à faire appel au sentiment nationaliste d'une partie de l'élite canadienne. C'est qu'en effet plusieurs nationalistes appartiennent à des groupes reliés aux industries culturelles. A un autre niveau, le développement de plusieurs de ces industries est directement attribuable à des politiques du gouvernement canadien. Dans le cas de l'édition, les entreprises se sont structurées autour des lois sur la propriété étrangère⁸. L'industrie du cinéma suit aussi directement les initiatives fédérales. Le gouvernement canadien pourra difficilement appliquer le libre-échange dans ce domaine sans risquer des affrontements. A cet égard, la libéralisation des échanges dans plusieurs industries pourrait avoir lieu en même temps qu'un plus grand protectionnisme dans les industries culturelles. La mise en place de nouveaux programmes favorisant les industries culturelles aurait donc pour effet d'atténuer les tensions. Toute la question représente en fait l'un des obstacles majeurs qu'auront à surmonter les négociateurs car les pressions sont aussi fortes du côté américain. Plusieurs industries américaines en

position de force cherchent à accroître leur part du marché canadien où elles ont jusqu'à présent été entravées par les règlements sur la propriété étrangère. Elles n'exigent rien de moins qu'une révision en profondeur des politiques particulièrement dans les domaines de l'édition et du cinéma.

D'autres secteurs poseront des difficultés semblables. Ainsi, dans le domaine agricole, la politique laitière ne donnera prise qu'à une très étroite marge de manoeuvre. Dans celui de la haute technologie, le développement des télécommunications, seule filière où le Canada dispose d'un avantage sensible, des discussions houleuses sont également à prévoir.

La position canadienne est de rechercher cet accès au marché américain en faisant le moins de concessions possibles. Du côté canadien, le succès de la négociation dépendra du prix que va fixer le gouvernement américain pour satisfaire ces demandes. Jusqu'à maintenant, les Américains demandent des mesures de limitation du commerce dans les secteurs où l'industrie canadienne est forte (bois) et une ouverture là où elle est faible (les industries culturelles). A cet égard, la position canadienne est inconfortable parce que le Canada a demandé l'instauration de ce libre-échange alors qu'il n'est pas prêt à faire beaucoup de concessions.

Dans le contexte des relations canado-américaines, plusieurs obstacles risquent de faire échouer les négociations. Si un accord est conclu, son application devrait être assez limitée. La situation des deux économies ne favorise pas une libéralisation étendue des échanges entre les deux pays.

Conclusion

Le libre-échange apparaît pour ses plus ardents partisans comme une panacée pouvant servir d'unique politique économique pour le gouvernement canadien puisque cet accord permettra de régler les problèmes qu'ils identifient comme les principaux obstacles au développement de l'économie. Il peut s'agir de créer un incitatif à la productivité en accroissant la concurrence, de modifier substantiellement les programmes sociaux, de changer le climat des relations de travail ou d'éliminer les barrières commerciales entre les provinces. Le débat sur toutes ces questions restera ouvert qu'il y ait libre-échange ou non. Une très grande ouverture des marchés, qui apparaît peu probable, aurait néanmoins pour effet de forcer des ajustements des politiques industrielles, économiques et sociales.

Devant l'ampleur des impacts possibles pour le Canada, cinq éléments nous semblent devoir être pris en compte par le gouvernement.

1. Dans un climat marqué par la stagnation économique et la volonté gouvernementale de limiter ses engagements en matière de politiques sociale et économique, les ajustements consécutifs à la libéralisation des échanges seront douloureux pour certains groupes et risquent donc de générer des mouvements protectionnistes. Des mesures de transition propices aux ajustements sont donc à prévoir de façon prioritaire si les affrontements veulent être évités.

2. L'identité politique et culturelle du pays exige la protection des industries culturelles et des communications; de la même façon d'ailleurs que le gouvernement américain prétend protéger ses industries militaires. Ceci inclut les médias, l'édition, les arts, les télécommunications et les satellites.

3. Bien que la libéralisation des échanges doive être poursuivie parce qu'elle permet un meilleur accès au marché américain, une trop forte spécialisation de l'économie canadienne doit être évitée. Celle-ci est dangereuse s'il n'y a pas d'activités de remplacement essentiellement capables de prendre la relève en cas de difficultés dans les activités de pointe.

4. Les ententes commerciales canado-américaines ne doivent pas lier le gouvernement au point qu'il ne puisse plus venir en aide aux industries nationales.

5. L'exportation et l'établissement de filiales ne doivent pas constituer les seuls modes de pénétration du marché américain. Les *joint ventures*, les échanges de technologie et d'information, et la co-participation sont autant de nouvelles formes de pénétration des marchés et autant de possibilités que le gouvernement et l'industrie devraient envisager activement.

NOTES

(1) C.F. Bergstein et W.R. Cline, *"Trade Policy in the 1980's: an Overview"*, dans W.R. Cline, *Trade Policy in the 1980's*, Washington, Institute for International Economics, 1983, p. 77-80.

(2) Aux États-Unis, l'administration américaine favorise une libéralisation des échanges pendant que le Congrès est très protectionniste. Le premier est

chargé de définir l'image internationale du pays, alors que le second représente des groupes régionaux particuliers.

(3) La dévaluation du dollar américain a amplifié la tendance.

(4) A.B. Laffer, V.A. Canto, R.V. Eastin et C.W. Kadlec, "A High Road for the American Automobile Industry", *The World Economy*, VII, no. 3, septembre 1985, p. 267-286. Robert O. Cohen, "The Prospects for Trade and Protectionism in the Auto Industry", dans W.R. Cline, *op. cit.*, p. 527-563.

(5) Robert Dalpé, "L'accès des firmes canadiennes du transport public et des télécommunications aux marchés publics américains", *Etudes Internationales*, XV, no.1, mars 1984, p. 157-173.

(6) Pour que la négociation soit efficace, elle doit être centralisée. En ce sens, les représentants des provinces ne seront probablement pas intégrés à l'équipe de négociation. Des mécanismes de consultation devront néanmoins être appliqués pour que les provinces soient impliquées.

(7) Sur la question de la libéralisation des échanges dans le secteur des services, voir G.P. Sampson et R.H. Shape, "Identifying the Issues in Trade in Services", *The World Economics*, VII, no. 2, juin 1985, p. 171-182.

(8) I.A. Litvak et C.J. Maule, "Canadian Multinational Media firms and Canada-United States Relations", *Behind the Headlines*, XXXIX, no. 5, 1982.

La question du *Spill-Over* dans le débat sur le libre-échange canado-américain: vers d'autres formes d'intégration?*

Panayotis Soldatos
Université de Montréal

Under modern conditions, the relationship between economic and political union had best be treated as a continuum (E.B. Haas et Ph. C. Schmitter)¹.

La crainte d'assister au déclenchement d'un processus de *débordement* (ci-après: *spill-over*, suivant le terme anglais largement utilisé dans la littérature spécialisée), susceptible de conduire une zone de libre-échange canado-américain vers des étapes plus avancées d'intégration économique, voire culturelle et politique, n'est pas récente; elle a toujours été au coeur du débat sur l'opportunité de l'établissement d'une association de libre-échange avec les États-Unis; elle a même eu, jusqu'aux années quatre-vingt, un statut de préséance au sein des variables déterminantes du débat, la rationalité économique *intrinsèque* du libre-échange étant, par contre, insuffisamment explorée.

Ceci dit, depuis l'initiative du Gouvernement conservateur du Canada de négocier la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, cette question de *spill-over*, sans être totalement absente du débat public (le premier ministre du Québec, monsieur Robert Bourassa, par exemple, s'y est référé lors de ses premières réactions au projet de libre-échange du gouvernement fédéral), n'a pas encore réussi à y retrouver sa place centrale, et ceci pour plusieurs raisons, dont deux méritent d'être mentionnées ici: le degré de mobilisation des adversaires de l'option de libre-échange, qui insistent souvent sur le risque de *spill-over*, reste, pour l'instant, faible; un certain succès des partisans du libre-échange dans l'affirmation de la thèse de la *maturation*- du processus canadien de *nation-building* - surtout après le résultat du référendum au Québec et le rapatriement de la Constitution - et de l'affermissement du sentiment national afférent.

Quant à nous, nous continuons à voir dans cette question de *spill-over*, susceptible de nous aider à préciser les idées quant à l'essence du phénomène(I), ainsi que les éléments essentiels des thèses qui s'affrontent dans ce débat(II), pour présenter, par la suite, notre propre cadre de théorisation(III), suivi d'une réflexion sur l'éventualité d'un tel processus de débordement, en guise de considération finales(IV).

La notion de *spill-over* dans la perspective d'un libre-échange canado-américain

De manière générale, et dans la perspective du débat sur le libre-échange, le concept de *spill-over* se réfère à un processus d'évolution d'une forme d'intégration régionale internationale donnée sur son **continuum intégratif**, comportant: l'association de coopération; la zone de libre-échange; l'union douanière; le marché commun; l'union monétaire; l'union économique partielle; l'union économique totale; l'union politique qui découlerait d'une union économique totale.

De façon plus spécifique, ce *spill-over* renvoie à divers niveaux de débordement, correspondant à divers niveaux d'intégration: il s'agit de *spill-over* institutionnel, de pouvoirs, de compétences, de fonctions, de politiques, d'attitudes et de comportements ainsi que du *spill-over* transactionnel et, plus généralement, de communications sociales. Dans cet exposé, nous nous interrogerons davantage sur un *spill-over* plus général, pouvant englober les niveaux des institutions, des pouvoirs, des compétences, des fonctions et des politiques.

Concernant la **dynamique** de *spill-over* (en particulier, ici, du *spill-over* s'étendant à des phases plus avancées d'intégration économique, pouvant aussi déborder sur le politique et le culturel), le néo-fonctionnalisme a initialement développé une théorie de *spill-over* **automatique**, le passage d'une phase intégrative inférieure à une phase intégrative supérieure du continuum devant se faire de façon automatique, selon un *enchaînement dynamique des tâches*, les carences et les besoins d'une étape intégrative appelant l'avènement des suivantes². Cette version d'automatisme a été modifiée durant la seconde moitié des années soixante, par l'introduction de la notion *spill-over délibéré* (*cultivated spill-over*), une décision politique majeure étant, à ce propos, requise pour passer à certaines phases plus avancées d'intégration³.

Ceci dit, trois **paramètres restrictifs** essentiels entourent souvent cette prévision néo-fonctionnaliste de *spill-over*:

1. Le processus de *spill-over* peut-être déclenché plus facilement à partir d'une phase avancée du continuum d'intégration économique: par exemple, à partir d'un cadre de marché commun. Ainsi que le souligne Haas:

*spill-over in scope is confined to decisions and objectives relating to the realization of full benefits from an existing common market. It has not operated markedly in free trade areas; nor has it been true of all policy or decision sectors in common markets (e.g., energy policy, transport)*⁴.

2. Ce processus est plus probable dans des cas d'intégrations économiques d'**inspiration** ou à **finalités politiques**⁵.

3. Ce passage d'une intégration économique à une intégration politique exige, comme nous l'avons déjà souligné, une forte volonté politique, capable de conduire aux décisions politiques majeures requises pour une telle intégration. Comme le souligne très pertinemment L. Krause,

*what is certain is that political integration will occur only as a result of a positive political decision to bring it about, not as a result of economic pressures alone*⁶.

Les éléments essentiels du débat canadien sur le *spill-over* pouvant découler du libre-échange

L'hypothèse de *spill-over* dans un libre-échange canado-américain

C'est au niveau des opposants au libre-échange que nous trouvons une bonne formulation de cette hypothèse, contenue, notamment, dans le document de 1972 *Relations canado-américaines: choix pour l'avenir*⁷, signé par monsieur Mitchell Sharp. C'est, en effet, une hypothèse de *spill-over* économique, politique et culturel qui s'y trouve et qui a conduit, en 1972, au rejet de la *Deuxième option* comme choix possible de notre politique étrangère vis-à-vis des Etats-Unis (malgré les éléments de rationalité économique y afférant).

Présentée de façon synthétique, cette hypothèse, telle qu'esquissée dans ce document de 1972 et reprise et complétée dans plusieurs autres études rejetant l'option libre-échangiste, se résume par le Tableau I, qui suit.

Tableau 1
L'hypothèse de *spill-over*

H1:	Accords commerciaux sectoriels (libre-échange) Canada - E.U.: Intégration commerciale plus poussée par davantage d'ententes continentalistes entre les deux pays.
H2:	Zone de libre-échange général Canada - E.U.: Intégration commerciale plus poussée par davantage d'ententes continentalistes entre les deux pays; et: Accords économiques plus larges et plus structurés: harmonisation de politiques socio-économiques internes et de certaines politiques économiques extérieures; formes d'intégration socio-économique plus poussée.
H3:	Politiques socio-économiques harmonisées - Intégration socio-économique poussée: Processus d'intégration institutionnelle
H4:	H2 + H3: Formes d'intégration politique.

L'argumentation qui sous-tend cette hypothèse (et ses sous-hypothèses) de *spill-over* ainsi schématisée, nous la résumons comme suit:

Hypothèse 1: Multiplication des accords sectoriels, vu

- les pressions pouvant venir de certains milieux (notamment du secteur privé) des États-Unis, qui souhaiteraient étendre les accords sectoriels existants vers d'autres secteurs les intéressant et présentant pour eux des avantages certains;
- le besoin de complémentarité dans les facteurs de production et les activités économiques en général, que l'on ne devrait pas trop fractionner par un libre-échange sectoriel de longue durée.

Hypothèse 2: Elargissement constant de l'intégration économique, vu

- un argument comparatif que l'on croit pouvoir tirer de l'évolution intégrative de *spill-over* d'accords de libre-échange, notamment en Europe;
- l'évolution liée à une *logique interne*, c'est-à-dire d'*enchaînement fonctionnel des tâches*, et la nécessité afférente de politiques correctives et complémentaires du libre-échange (par exemple, le besoin d'harmoniser les coûts socio-économiques pour faire face à la concurrence de l'autre partenaire dans la zone).

Hypothèse 3: La mise en commun de politiques économiques nécessiterait certaines institutions communes de décision et entraînerait aussi une perte d'autonomie décisionnelle (ce qui constitue en soi un processus d'intégration politique), vu

- l'asymétrie de poids des deux partenaires qui exposerait le Canada à l'influence politique croissante des décisions prises à Washington et à un *de facto* leadership des États-Unis (faute d'institutions communes);
- le besoin de garantir le respect et l'irréversibilité du processus d'intégration libre-échangiste et de protéger de façon coordonnée les intérêts économiques des deux partenaires, surtout du plus faible, par un transfert de pouvoirs à un appareil commun de décision, capable d'encadrer cette intégration économique (en l'absence d'un tel appareil institutionnel-décisionnel, le partenaire le plus faible, en l'occurrence le Canada, se trouverait souvent devant le fait accompli des décisions nationales du partenaire le plus fort, dans ce cas des États-Unis), suivant le principe de la proportionnalité.

Hypothèse 4: Une intégration institutionnelle-décisionnelle pour les besoins de la zone, s'ajoutant à l'intégration économique, priverait le Canada de pouvoirs d'élaboration autonome de politiques, le conduisant ainsi à l'intégration politique (ceci d'autant plus que, même dans un schéma institutionnel commun, l'asymétrie des partenaires favoriserait les États-Unis, en termes d'influence décisionnelle réelle) et affectant, également, le profil culturel (identité) du pays.

La position de rejet de l'hypothèse de *spill-over*

Si l'on se tourne maintenant vers les défenseurs du libre-échange, nous trouvons une argumentation presque inversée, qui se cantonne, pour l'essentiel, à réfuter de façon trop globalisante la thèse du *spill-over*. Ils invoquent, en effet, eux aussi, l'exemple comparatif et une *logique interne* diamétralement opposée à la précédente, sans, toutefois, et à l'instar de la proposition attaquée, dépasser réellement le stade de la généralisation ou des affirmations tenant lieu de *quasi-postulat*.

Les thèses les plus représentatives de ce type d'argumentation sont celles du Comité sénatorial permanent (canadien) des Affaires étrangères, reformulant et complétant, en 1982⁸, l'argumentation antérieure du Comité même ou d'autres (comme celle de Peyton Lyon⁹, qui a beaucoup insisté sur l'impossibilité de *spill-over*), et celles de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, paru en 1985 (**Rapport**).

Une agrégation des éléments de cette thèse, présentée sous forme d'hypothèses, nous donnerait le Tableau 2, qui suit.

Tableau 2
Schématisation de l'hypothèse écartant le *spill over*

H 1: Le libre-échange canado-américain n'impliquerait qu'une harmonisation limitée de politiques économiques, ne conduisant donc pas à une intégration économique poussée (et, par la suite, à une intégration politique).

H 2: Le libre-échange canado-américain ne réduirait pas le degré d'indépendance de la politique étrangère du Canada; il pourrait même l'accroître.

H 3: Le libre-échange canado-américain mettrait le Canada à l'abri de mesures tarifaires et non-tarifaires unilatérales des États-Unis et découragerait, par ailleurs, des départs de firmes canadiennes vers les États-Unis, départ visant à contourner les barrières tarifaires et non-tarifaires américaines.

H 4: Le libre-échange canado-américain ne conduirait pas à l'intégration politique et culturelle avec les États-Unis; il renforcerait plutôt l'économie canadienne et, par ricochet, le sentiment national et la spécificité culturelle des Canadiens ainsi que leur capacité de résister aux attrait des États-Unis, garan-tissant, de la sorte, leur indé-pendance politique et culturelle¹⁰.

L'argumentation sous-tendant ce rejet de l'éventualité de *spill-over* est multidimensionnelle. On y trouve:

- a) le recours à l'expérience comparative des phénomènes d'association économique internationale (zones de libre-échange, mais aussi unions douanières, marchés communs, etc...), n'ayant pas connu, selon les tenants de cette thèse, un *spill-over* économique (ni politique) marqué;
- b) l'argument tiré du fait que certaines formes de continentalisme contemporain qui caractérisent les relations canado-américaines (interpénétration en termes d'investissement, de propriété et de contrôle américain sur les ressources et l'économie canadiennes, en termes de commerce, etc...) n'ont pas conduit à une plus grande intégration économique, en termes de politiques internes ou extérieures communes, ni à une intégration culturelle et politique;
- c) l'argument fondé sur l'espoir d'un développement économique plus grand et plus harmonieux au Canada (s'étendant, notamment, aux Provinces atlantiques et aux Provinces de l'ouest), suite à la prospérité issue d'un libre-échange avec les États-Unis et considérée comme susceptible de renforcer la

cohésion horizontale (entre régions) du Canada (par l'obtention de plus grandes richesses à redistribuer) et, dès lors, son indépendance économique, culturelle et politique;

d) l'argument selon lequel le succès du libre-échange renforcerait l'économie canadienne servant ainsi de tremplin pour une plus grande diversification internationale de nos relations;

e) l'argument formulé de façon parfois implicite à partir de l'idée selon laquelle des pressions intégratives peuvent prendre la forme d'une menace sérieuse contre le Canada et exacerber le sentiment national, empêchant ainsi toute *absorption* ;

f) l'argument d'autorité consistant en un renvoi fréquent et plutôt général aux thèses de divers auteurs et acteurs canadiens, ayant développé une approche qui rejetait l'hypothèse de *spill-over* dans le cas d'une zone de libre-échange canado-américain.

Critique des deux thèses

1. Ce qui frappe, tout d'abord, dans ce débat, c'est l'absence d'une articulation systématique des deux thèses aux courants théoriques pertinents en cette matière de *spill-over* (approche néo-fonctionnaliste et approche dirigiste, par exemple), notamment par une présentation et analyse spécifique de leurs prémisses.

- En effet, les auteurs du document de la Troisième option (de 1972) auquel nous nous sommes référé et d'autres partisans de la même thèse, soulignant la forte possibilité de *spill-over*, s'inscrivent, sans toujours s'y identifier explicitement, dans le courant dirigiste de l'étude de l'intégration économique internationale, qui considère que la libéralisation des échanges, notamment par une zone de libre-échange ou par une union douanière, rend impérative l'adoption de certaines politiques harmonisées ou communes, déplaçant ainsi cette intégration initiale vers des phases plus avancées d'intégration. Ceci dit, le rattachement à ce courant est généralement implicite, s'inspirant davantage d'arguments comparatifs que d'une présentation systématique des prémisses de cette approche théorique (dirigisme); par ailleurs, des références systématiques et précises, pour des fins d'analyse et d'argumentation, aux théorisations de l'approche néo-fonctionnaliste du *spill-over*, pertinentes en la matière, sont généralement absentes de la démarche.

- Il en va de même de la position des opposants à la thèse de *spill-over*. Inspirés d'une approche libérale de l'intégration économique internationale et de la théorie des unions douanières, ils rejettent l'éventualité d'un *spill-over*,

à partir de considérations comparatives d'ordre fort général et sans effort de théorisation du *spill-over* qui soit rattaché de façon systématique au dit courant théorique. Ils postulent, par ailleurs, le fonctionnement régulier d'une intégration libre-échangiste même dans l'asymétrie des partenaires et sans percevoir le besoin de recours à des politiques économiques communes à caractère correctif.

2. On ne se pose pas, en outre, dans ce débat, des questions sur le degré de *comparabilité* du cas canado-américain avec d'autres cas intégratifs. Et pourtant, il y a d'importantes difficultés de comparaison de ce cas avec celui d'autres zones libre-échangistes des pays industrialisés, dûes à ses nombreuses particularités. Le tableau III, qui suit, résume ces particularités, par des variables de différenciation qui ne doivent pas être prises isolément mais comme un tout, leurs interactions et aspect **cumulatif** marquant encore plus la spécificité canado-américaine.

Tableau 3
Les particularités du cas canado-américain

-
1. Potentiel intégratif de départ, reliant les deux pays, très élevé (conditions intégratives de départ - par exemple, volume des transactions commerciales, des autres relations économiques, d'ordre souvent structurel, des communications sociales, etc..., c'est-à-dire précédant l'établissement d'une zone de libre-échange canado-américain).
 2. Système bilatéral (nord-américain) moins *pénétré* de l'extérieur que les autres systèmes intégratifs régionaux internationaux.
 3. Projet de libre-échange avec une superpuissance (États-Unis), d'un point de vue à la fois diplomatico-stratégique et socio-économique.
 4. Contiguïté géographique, avec une certaine absence de frontières naturelles, proximité démographique, etc..., reliant les deux pays.
 5. Caractère encore inachevé du processus d'intégration nationale au Canada.
 6. Fragmentation, en raison des divers niveaux de gouvernement, dans la dyade Canada/États-Unis.
 7. Dyade, fortement asymétrique et aux liens de dépendance structurelle extrêmement poussée.
 8. Absence, pour le Canada, de réelles solutions de rechange, en termes de cadre d'intégration régionale internationale.
-

3. En l'absence d'une quelconque analyse systématique des cas de comparaison retenus par les deux thèses, on soutient des conclusions diamétralement opposées, tirées des mêmes cas. On se réfère, par exemple,

à l'AELE et aux Communautés européennes soit pour rejeter l'idée d'un *spill-over* soit pour l'appuyer.

4. Des erreurs factuelles accompagnent le raisonnement de ceux qui croient déceler, dans les expériences d'intégration internationale libre-échangiste, l'absence de tout *spill-over*. Si l'on prend, par exemple, le cas de la zone de libre-échange Nouvelle-Zélande/Australie (NAFTA), on constate qu'elle a passé, en 1983, d'un libre-échange partiel et imparfait à une association dite de relations économiques plus étroites (*Closer Economic Relations - CER*) par l'accord dit de l'ANZCERTA, élargissant et approfondissant le premier libre-échange. Il en va de même de l'AELE, ayant réussi, entre autres, à effectuer un *spill-over*, encore que limité, vers le champ de certaines barrières non-tarifaires à supprimer et vers certaines politiques à harmoniser et un *spill-over* plus important au niveau du développement institutionnel.

Le même type d'erreurs apparaît au niveau des communautés européennes, car ceux qui rejettent, à ce propos, l'hypothèse de *spill-over* semblent avoir une vue très restrictive et peu exacte de l'évolution des communautés qui ont connu, entre autres, un *spill-over* institutionnel (voyez, par exemple, l'élection du parlement européen au suffrage universel et autres réformes institutionnelles), un *spill-over* de politiques (politiques monétaires, politiques commerciales, politiques de transport, politiques régionales, politiques technologiques, etc...), un *spill-over* dans la libéralisation du commerce, en matière de barrières non-tarifaires, etc....

5. La définition du concept de *spill-over* n'est pas donnée de façon conceptuellement rigoureuse. En effet, on semble vouloir insister sur le *spill-over* au niveau des institutions et des politiques, sans prêter assez d'attention au *spill-over* infrastructurel, déjà en progression et pouvant s'accélérer en cas de création d'une zone de libre-échange. Mais au même niveau des politiques, on devrait pouvoir observer de façon évolutive (selon un processus de *spill-over*), dans le cadre de la relation canado-américaine, l'accroissement, par le fait de notre dépendance structurelle (en matière économique) face aux États-Unis, de l'incapacité décisionnelle canadienne dans le domaine de certaines politiques économiques, incapacité illustrée par le besoin d'attendre l'évolution des politiques et de la situation économique américaine pour s'y aligner, souvent obligatoirement et passivement.

Propositions de théorisation de la question *spill-over*, adaptées au cas de la relation canado-américaine

Devant les carences empiriques, méthodologiques et théoriques que nous venons de mentionner, nous procéderons dans ce qui suit, à l'esquisse de certaines variables pouvant expliquer les mécanismes de *spill-over* et nous permettre ainsi de répondre à la question sur l'éventualité d'un certain *spill-over* économique et politique (et aussi culturel) à attendre de l'évolution d'une zone de libre-échange canado-américain. Pour y parvenir, nous nous appuyerons sur les deux principaux courants théoriques qui ont prêté une attention particulière et, en partie concluante, en termes d'analyse, à la question du *spill-over*: l'approche dirigiste et l'approche néo-fonctionnalise.

Le *spill-over* dans l'approche dirigiste et nos emprunts de théorisation

Selon l'approche dite **dirigiste**¹¹, un processus d'intégration, éliminant les barrières de commerce, et, dans certains cas, de circulation de divers facteurs de production, peut être générateur de perturbations et de distorsions dans l'activité économique, si les partenaires connaissent une asymétrie de taille économique, *au sein de leurs sociétés* (déséquilibre régionaux, par exemple) et **entre eux** (asymétrie dans le développement des facteurs de production, asymétrie relationnelle et structurelle, manifestée dans l'interaction des économies membres de la zone, etc...). Car, en effet, la libéralisation, partielle ou totale, dans la circulation des marchandises et, en cas d'intégration plus poussée, dans le mouvement des facteurs de production, renforce les inégalités initiales de développement et provoque des distorsions économiques dont l'impact socio-économique et politique appelle des politiques correctives, à adopter au niveau de la zone (*spill-over* vers une intégration plus poussée); sauf si, en cas de manque de consensus intégratif, on décide de les adopter dans un cadre national, de façon unilatérale, compromettant ainsi le processus de libéralisation entrepris (*spill-back* éventuel).

Cette notion de *spill-over* correctif rappelle celle de l'*enchaînement fonctionnel des tâches* des néo-fonctionnalistes, que nous évoquerons plus loin.

Le tableau IV, qui suit, résume ce besoin de *spill-over* correctif et de complément, contenu dans la thèse dirigiste.

Tableau 4
Les insuffisances et besoins intégratifs de chaque forme
d'intégration économique asymétrique susceptibles de
déclencher un processus de *spill-over*

Forme d'intégration¹ insuffisances et besoins intégratifs:

1. Lourdeurs et complexités de fonctionnement en l'absence d'un tarif extérieur commun (exemples: - contrôle des détournements de trafic; - calcul de la valeur ajoutée;): *Zone de libre-échange*
 2. Problèmes liés à l'absence de politiques tarifaires et non-tarifaires communes à l'égard des pays tiers: *Zone de libre-échange*
 3. Distorsions et autres perturbations de commerce, mais aussi plus généralement socio-économiques, pouvant résulter de l'absence d'une libre circulation de tous les facteurs de production: *Zone de libre-échange et Union douanière.*
 4. Distorsions et autres perturbations de commerce, mais aussi plus généralement socio-économiques, dues à l'absence de politiques harmonisées ou communes corrigeant les arithmies de la libre circulation des facteurs de production ou complémentaires d'une étape intégrative antérieure: *Zone de libre-échange, Union douanière, Marché commun² et Union économique partielle².*
 5. Problèmes liés à l'absence d'institutions communes fortes (réellement supranationales): *Zone de libre-échange, Union douanière, Marché commun³, Union économique partielle³.*
-

Notes du tableau:

1. Nous considérons ici que chacune des formes intégratives du continuum comprend les éléments constitutifs de la précédente.

2 Un marché commun ou une union économique partielle ne peuvent pas comprendre toutes les politiques harmonisées ou communes, nécessaires pour lutter contre les distorsions, d'où nos parenthèses (sinon, il s'agirait d'une union économique totale).

3 Un marché commun et une union économique partielle pourraient ne pas fonctionner toujours selon un modèle institutionnel fort (réellement supranational) et se contenter (pour des raisons surtout politiques) d'institutions intergouvernementales faibles (tout dépend de l'ampleur des politiques harmonisées ou communes logées dans une union économique partielle), d'où nos parenthèses. En revanche, l'union économique totale a besoin de ce type d'institutions, si l'économique y est complètement intégré.

Il apparaît, à la lecture de ce tableau, que, dans le cas d'une zone de libre-échange canado-américain, certaines conditions favorables à un *spill-over* intégratif y seraient réunies, sans que l'on puisse, toutefois, pour des raisons de limites méthodologiques, y voir une grille déterministe de conditions **nécessaires et suffisantes**.

Il y aurait, tout d'abord, certaines difficultés *techniques* de fonctionnement d'une zone de libre-échange canado-américain: l'ampleur des frontières canado-américaines et l'importance quantitative et qualitative du commerce intra-continental (Canada/États-Unis), souvent intra-firme, et extérieur des deux pays rendraient complexe, coûteux et lourd le contrôle de l'origine et de la valeur ajoutée des marchandises, contrôle nécessaire pour éviter des détournements de trafic. D'où la possibilité d'une forte pression vers la création d'une union douanière remédiant à ces difficultés. Ceci dit, les États-Unis, superpuissance économique, ne souhaiteraient pas cette *mise en commun* des politiques tarifaires et non-tarifaires face au reste du monde, d'où une prévision de pression désintégratives.

L'accès aux marchés des deux pays (et surtout l'accès des produits canadiens au marché américain) ne serait pas toujours, en pratique, privilégié face aux pays tiers, si l'un des partenaires, par des politiques de tarifs douaniers bas et de libéralisme, au niveau des barrières non-tarifaires, permettait à des produits en provenance de pays tiers (par exemple, de PNI) de demeurer concurrentiels, même après l'imposition douanière (surtout si le coût de production dans ces pays tiers est fort bas par rapport au coût de production dans la zone de libre-échange). Ici aussi, le passage à l'union douanière serait souhaitable (même si les réticences américaines pour une telle union demeurent et que le Canada ne semble pas envisager pareille forme intégrative).

L'établissement d'une union douanière inciterait à l'élaboration de son prolongement nécessaire, la politique commerciale extérieure commune, englobant les politiques tarifaires, mais les dépassant pour y inclure aussi, par après, les barrières non-tarifaires.

Mais, l'union douanière ne réglerait pas les asymétries dans les facteurs de production, l'absence d'une libre circulation à ce niveau devant favoriser le partenaire le plus fort (États-Unis), disposant d'un potentiel de facteurs de production, autour de ses agglomérations et pôles de développement économique, généralement supérieur, ce qui donnerait un avantage certain à sa production de marchandises et à leur circulation. L'établissement d'un marché commun libéralisant tous les facteurs de

production semblerait un début de réponse à cette concentration asymétrique (à condition que certaines politiques communes si ajoutent également).

En outre, vu l'existence aux États-Unis d'un certain nombre d'agglomérations économiques constituant - par la concentration, chez elles, de facteurs importants de production et par leur potentiel démographique et social - des pôles de développement pour les régions canadiennes, le libre-échange ou même le marché commun contribueraient au renforcement des inégalités dans le processus de production et fausseraient la libre circulation des marchandises et desdits facteurs, renforçant la compétitivité des États-Unis. Aussi le besoin de politiques correctives, harmonisées ou communes (harmonisation des politiques économiques et des coûts de production: politiques monétaires; politiques fiscales; politiques de transport; politiques industrielles et régionales; politiques de concurrence; politiques sociales; etc...), apparaîtrait-il, si l'on voulait, certes, éviter des interventions nationales de protection et de rééquilibrage qui risqueraient de perturber le libre-échange, d'irriter surtout les États-Unis et de contribuer au déclenchement de courants désintéressés.

Le besoin de proportionnalité entre le degré d'intégration de l'infrastructure économique et des politiques, d'une part, de la superstructure juridico-institutionnelle, d'autre part, inciterait, dans le cas d'un *spill-over* économique correctif, à l'établissement d'une certaine armature juridico-institutionnelle efficace, c'est-à-dire d'*encadrer* les politiques harmonisées ou communes, considérées comme nécessaires.

Les tenants canadiens du libre-échange canado-américain reconnaissent le besoin de mesures correctives de distorsions et arythmies d'une libéralisation des échanges entre partenaires inégaux. Ils y voient, toutefois, deux formules de solution, n'allant pas dans le sens d'une plus grande intégration: celle des remèdes nationaux, soit des politiques correctives unilatérales - en l'occurrence et plus souvent canadiennes -, qui, toutefois, ne serait pas acceptée par les Américains, y voyant, et à juste titre, les deux s'opposant à la philosophie économique de leur administration ainsi qu'à leurs efforts de libéralisation du commerce et de promotion de schémas continentalistes; celle des compensations qu'offrirait ou concéderait le plus puissant dans la relation asymétrique (en l'occurrence les États-Unis) au partenaire qui en souffrirait le plus (le Canada) (voyez, par exemple, les sacrifices consentis, au sein des Communautés européennes, par la RFA), compensations qui présupposent un intérêt extrêmement fort et irréversible des Américains en faveur du maintien de la zone, ce qui est loin d'être absolument certain.

Sources d'inspiration dans l'approche néo-fonctionnaliste

Selon nous, dans une compatibilité et complémentarité avec plusieurs éléments de l'approche dirigiste, le néo-fonctionnalisme propose, lui aussi, des variables de théorisation du *spill-over* et englobe, par ailleurs, dans son schéma, la totalité des phases du continuum intégratif, comportant un processus de *spill-over* économique et un processus de *spill-over* politique.

Les travaux de Haas et de ceux qui se sont penchés, dans la même perspective d'approche, sur cette question de l'évolution des intégrations internationales, comportent la théorie d'un *spill-over*, initialement doté d'une *mécanique fonctionnelle automatique*, celle d'un processus spontané de débordement que déclenche l'*enchaînement fonctionnel des tâches*, et ultérieurement conçu comme une création *délibérée* (*Deliberated or cultivated spill-over*), où seule une décision politique majeure serait en mesure de déplacer l'intégration vers les phases supérieures du processus.

On trouve, par ailleurs, sous la plume d'autres néo-fonctionnalistes, comme J.S. Nye¹², d'autres éléments de conceptualisation des phénomènes alimentant le processus de *spill-over* de l'intégration. Nye souligne, notamment, les aspects d'*externalisation* (*externalization*), d'*accroissement des transactions* (*rising transactions*), de *formation de coalitions* (*coalition formation*), de *socialisation des élites* (*elite socialization*), de *formation de groupes régionaux* (*regional group formation*) et d'*appel horizontal de socialisation intégrative des élites et des masses* (*ideological-identitive appeal*).

Parmi les principales variables indépendantes, explicatives d'un processus de *spill-over*, ou du moins favorables à son développement, la littérature néo-fonctionnaliste, complétée ici par des emprunts à l'approche dirigiste (là où les deux sont compatibles et complémentaires), nous suggère les conditions suivantes: la permanence de conditions intégratives de départ, quantitativement (nombre) et qualitativement (nature et degré) importantes; la prédominance d'un modèle bureaucratique sous-tendant l'action des élites et les rendant particulièrement sensibles à la rationalité technocratique des processus intégratifs, empêchant ainsi la politisation et l'idéologisation des questions; le développement de relations transnationales dépolitisant les relations des partenaires et créant des liens d'interdépendance, dans certains cas asymétrique; le plafonnement des résultats d'une étape intégrative; l'arythmie de fonctionnement et la répartition inégale des gains

dans la zone intégrée, invitant à la formulation de politiques correctives afférentes; l'absence ou la diminution de solutions de rechange, encourageant le maintien et le développement du processus intégratif; l'*externalisation* du dit processus (besoin d'établissement de relations avec des pays tiers, ressenti par les membres de la zone ou généré par des demandes des tiers); le besoin d'enchaînement fonctionnel de tâches par l'addition de nouvelles politiques (*complémentaires* ici, plutôt que correctives, du libre-échange); la continuité entre les matières de *low politics* et celles de *high politics*; l'établissement préalable d'institutions communes fortes; la volonté politique de *spill-over*.

Considérations finales portant sur l'éventualité d'un *spill-over* intégratif, en cas de libre-échange canado-américain

Dans le tableau 5, qui suit, nous avons tenté de cerner les variables (variables néo-fonctionnalistes, reformulées, dans certains cas, à la lumière, notamment, de l'approche dirigiste), susceptibles de nous aider à préciser les idées quant à l'éventualité d'un *spill-over* à partir d'un libre-échange canado-américain. Nous proposons, par ailleurs, un début d'évaluation de leur probabilité.

Tableau 5
Evaluation globalisante des probabilités de *spill-over*
intégratif en cas de libre-échange canado-américain
(conditions favorables)

Conditions favorables à un <i>spill-over</i>	Évaluation de chaque condition
1. Présence, permanence et développement d'un potentiel intégratif de départ quantitativement et qualitativement important (<i>background conditions</i>)	Moyenne forte
2. Prédominance dans les deux systèmes nationaux de l'union d'un modèle bureaucratique	Moyenne
3. Développement accru des relations transnationales (et éventuellement trans-gouvernementales)	Forte
4. Plafonnement des résultats de la zone	Forte
5. Arythmies de fonctionnement, distorsions de commerce, perturbations économiques et répartition inégale des gains dans la zone de libre-échange, ne pouvant être corrigées par des compensations unilatérales	Forte
6. Enchaînement fonctionnel des tâches, dû au besoin d'adoption de politiques nouvelles, complémentaires de celles du libre-échange	Moyenne
7. Absence ou diminution de solutions de rechange	Moyenne-Forte
8. <i>Externalisation du processus</i>	Moyenne
9. Continuité entre les matières de <i>low politics</i> et de <i>high politics</i>	Faible
10. Établissement, dès le départ, d'institutions communes fortes ou besoin et volonté de le faire plus tard	Faible
11. Volonté politique pour un <i>spill-over</i> délibéré (volonté au niveau des élites surtout, mais aussi des masses)	Faible

Ce tableau suggère plusieurs réflexions d'évaluation de synthèse et d'évolution future.

Force nous est de constater, tout d'abord, que l'évaluation des variables du tableau en intensité faible, moyenne, moyenne-forte et forte se complique par le fait qu'elles ne se présentent pas toutes de façon uniforme dans les deux pays. Par exemple, les variables figurant sous les numéros 7 et 8 sont perçues comme étant d'une plus grande intensité au Canada qu'aux États-Unis, ce qui rend plus difficile la démarche d'attribution d'une cote commune d'évaluation pour les deux partenaires.

Quant à la conclusion de synthèse de ce tableau, nous constatons un potentiel intégratif de *spill-over*: 3 conditions sont d'une intensité forte, 2 d'une intensité moyenne-forte, 3 d'une intensité moyenne et 3 seulement d'une intensité faible. Et bien que les indications *forte*, *moyenne-forte* et *moyenne* concernent des variables qui relèvent davantage du domaine socio-économique (*spill-over* socio-économique), on ne pourrait pas s'empêcher d'y voir aussi des possibilités d'enchaînements dynamiques vers le *spill-over* institutionnel - décisionnel, et même politique, du fait que, comme nous l'avons déjà indiqué, des politiques économiques harmonisées ou communes, correctives et complémentaires du libre-échange, impliquent certains abandons de pouvoirs souverains d'action unilatérale. Ceci dit, la faiblesse des trois dernières variables représente un frein pour ce processus de *spill-over*.

Il convient aussi de réitérer ici les difficultés méthodologiques de prévision, en matière de *spill-over*. En effet l'impossibilité actuelle de quantifier les variables de notre tableau, la difficulté de les pondérer et hiérarchiser avec grande précision, les incertitudes quant à leur interaction, l'impossibilité de s'exprimer ici en termes de *conditions nécessaires et suffisantes* sont autant d'obstacles à une démarche de prévision plus certaine.

D'ailleurs, s'agissant ici de l'exploration d'un *spill-over* surtout institutionnel et de politiques, on ne devrait pas exclure d'autres formes de *spill-over*, notamment infrastructurelles, déjà en opération et en constante progression.

En terminant, on doit souligner que tout processus de *spill-over* n'exclut pas des phénomènes de crise, qui peuvent, toutefois, contribuer, à leur tour, et sous certaines conditions, à la progression de l'intégration. Car, pour reprendre, à ce propos, la pensée de Haas, s'il est vrai que *the process of spill-over from economic integration will not only lead to gradual politization, but also to occasional crises*¹³, il n'en reste pas moins que *"crisis is the creative opportunity for realizing the potential to redefine aims at a higher level of consensus"*¹⁴.

NOTES

* L'auteur reprend ici, dans une version abrégée, restructurée et complétée, des développements sur la question du *spill-over* contenus dans son étude plus vaste sur *Le continentalisme dans les relations canado-américaines: sa version libre-échangiste*, parue in J. Quinn (sous la direction de), *Le milieu juridique international*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 135-220 (il s'agit du volume de 52 des études effectuées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada).

(1) Economics and Differential Patterns of Political Integration, in *International Organization*, 1964, no. 4, p. 707.

(2) Sur la notion de *spill-over* dans l'approche néo-fonctionnaliste et sur certaines problématiques connexes, voir principalement, les études de E.B. Haas: *The Uniting of Europe*, Stanford, 1957; *Beyond the Nation State*, Stanford, 1965; Economics and Differential Patterns of Political Integration (article avec Ph. Schmitter,), *loc. cit.*, pp. 705-739; *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, 1975. Voy. aussi R.D. Hansen, Regional Integration, in *World Politics*, 1969, no. 2, pp. 242-271 et European Integration: Forward, March, Parade, Rest, or Dismissed?, in *International Organization*, 1973, no. 2, pp. 225-254.

(3) Sur ce *cultivated spill-over*, voy. E.B. Haas, *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*, in *Journal of Common Market Studies*, 1967, no. 4, pp. 315-343, ainsi que sa préface à l'édition de 1968 de son ouvrage *The Uniting of Europe*, *op. cit.*.

(4) The Study of Regional Integration, in *International Organization*, 1970, no. 4, p. 617.

(5) Voy. E.B. Haas, *The Uniting of Europe*, *op. cit.*, Préface, p. XXIII.

(6) *European Economic Integration and the United States*, Washington D.C., 1968, p. 24.

(7) In *Perspectives internationales*, Automne 1972.

(8) Voy. *Les relations Canada/États-Unis*, vol. III, Ottawa.

(9) Voy., notamment, P.V. Lyon, *Canada/United States Free Trade and Canadian Independence*, Ottawa, Information Canada, for the Economic

Council of Canada, 1975, Voy. aussi son étude *Second Thoughts on the Second Option*, in *International Journal*, 1975, no. 4, pp. 646-670.

(10) Sur cette prévision de réaction, voy., N.Black, "*Absorptive Systems are Impossible: The Canadian-American Relationship as a Disparate Dyad*", in A. Axline et al., (eds), *Continental Community?* Toronto, 1974, pp. 92-108.

(11) Sur cette approche et l'approche libérale s'y opposant, voy., notamment K. Albrecht, *Probleme und Methoden der Wirtschaftlichen Integration*, 1951, B. Balassa, "*Towards a Theory of Economic Integration in Kyklos*", 1961, no. 1, pp. 1-17; H. Elsenhans, "*Théories économiques pour l'étude de l'intégration européenne*", in D. Lasok et P. Soldatos, (sous la direction de), *Les communautés européennes en fonctionnement*, Bruxelles, 1981, surtout pp. 577-585, et les références y citées; G.Giersch, "*Economic Union Between Nations and the Location of Industry*", in *Review of Economic Studies*, 1949-1950, no. 3, pp. 85-92; Fr. Perroux, "*Les industries motrices et la croissance d'une économie nationale*", in *Economie appliquée*, 1963, no. 1, pp. 151-196, (voy. aussi les travaux de cet auteur sur le concept spécifique de *pôle de développement*); J. Viner, *The Customs Union Issue*, New York, 1950.

(12) Voy., notamment, son étude *Peace in Parts*, Boston, 1971.

(13) Passage cité par R. D. Hansen, *Regional Integration*, loc. cit., p. 244.

(14) Ibid.

The Neo-Conservative Option: Integration and Economic Growth

Duncan Cameron
Université d'Ottawa

The comprehensive bilateral free trade agreement between Canada and the United States, proposed by the Progressive Conservative government of Brian Mulroney, is a seductive policy option primarily because of its simplicity. Its a simple idea, put forward for simple reasons. And, dare it be said, its proponents are simple people. Yet this in itself does not account for the new policy. The Progressive Conservative free trade option requires fuller explanation¹.

In addressing this subject three questions will be examined. First, what do the Conservatives expect to accomplish by a free trade agreement with the U.S.? Second, what led the Mulroney government to adopt this policy? Third, what does the free trade option signify for Canada politically?

The Free Trade Option

Three types of arguments have been used to promote the idea of a free trade agreement as an essential part of Canada's economic future. Commercial policy issues have lead experiences trade negotiators to argue for a new understanding with the U.S.². It is these arguments that seem to have been determinate in the decision made by the government to pursue a bilateral deal with the U.S. The economic arguments that lead some observers to conclude that Canada will be better off as a result of free trade, while important in bolstering the governments case, do not seem to have been the decisive factor in the choice of the new option. As for the political argument that a richer Canada would be a stronger Canada, better able to

make its way in the world and provide benefits for its citizens, this has emerged as a part of the governments position, but it is more closely linked to the economic argument that perhaps the government realizes, and it doesn't begin to address the political objections put forward by adversaries of the agreement.

As outlined by the government the Canadian agenda in the negotiations appears quite straightforward³. Chief negotiator Simon Reisman, and his 100 colleagues in the Trade Negotiations Office, have a mandate to seek a comprehensive agreement that would eliminate, or reduce as much as possible, tariff and non-tariff barriers to trade (the movement of goods and possibly services) between Canada and the United States. The objective is to protect Canada from any future protectionist legislation emanating from the U.S., increase the prospects for Canadian exports to the U.S. and get a written undertaking to this effect that includes some institutional mechanism for settling any disputes that may arise under the terms of the agreement.

To a great extent, for Canada, the negotiations are being driven by concerns that relate most specifically to the non-tariff measures being used by the U.S. to threaten Canadian raw material exports, and impede manufactured exports.

These trade policy provisions include what is called contingent protection devices or trade remedy legislation. as distinct from tariffs, or government policies that favour national producers (such as *buy America* programmes that require domestic procurement) contingency protection is brought to bear when producers in the U.S. believe they are suffering material injury and being subjected to unfair competition from Canada. Such producers can then petition their government to receive so-called relief, in the form of special duties, import quotas, or other restrictions on the ability to sell in the U.S. market. If, for example, U.S. producers can show that goods are being sold in the American market at a lower price than in the home of the exporter, they can apply for relief from this unfair competition or *dumping* by showing injury to their industry and asking that anti-dumping duties be imposed. These and other contingency protection measures are permitted under the GATT, of course, but they are administered by national authorities. And recourse to the GATT to protest against what is considered to be an unjust use of trade remedies can be long and time consuming. The treat of contingency protection measures is often enough to upset exporters and discourage new trade.

The concern about contingency protection has been outlined by Rodney Grey⁴. He argues that provisions on contingency protection available to nations after conclusion of the Tokyo Round of trade negotiations left Canada, in some sense, worse off than before. The reason is that participants, while reducing tariffs, were not really liberalizing trade. They were simply substituting one form of protectionism, tariffs, with another, trade regulation through contingency protection. For a country like Canada this can be destructive. If, for example, Canada builds up a good export trade in a product that is later deemed to have benefited from an unfair subsidy, the imposition of a countervailing duty that effectively renders that product uncompetitive hurts Canada more than a country with a larger domestic market. This is so because for Canada the export market may account for as much as 80 per cent of total production. Being shut out of the export market could destroy the industry. For a country like the U.S., with a huge domestic market and a much smaller share production being exported, an overseas countervailing duty would not have the same impact.

The text of Canada/U.S. trade agreement for the Canadian side will then be the degree to which Canada will be exempted from the application contingency protection measures, such as the countervailing duty, which is applied by the U.S. when it has been determined that exports have been unjustly subsidized. This has been made clear by the government. What it means is that Canada is seeking special treatment: an arrangement whereby Canadian goods will be treated like American goods and unlike other foreign goods. The celebrated case of the softwood lumber exporters, accused in the U.S. of benefiting from government subsidies, because the cost of cutting timber (stumpage fees) is lower on Canadian crown land than on private land in the U.S., and threatened with a countervailing duty as a result, is one example of the sort of trade practice that Canada would like eliminated from cross border trade in order to secure access to the U.S. market.

Though Canadian exporters of various products have been successful in showing U.S. authorities that subsidies were not the basis for commercial success, their American competitors still call for action against Canada, and petition the U.S. administration to this effect. The favoured solution for Canada would be total exemption from U.S. trade remedy legislation. This appears unrealistic. Senators and U.S. negotiators have insisted that the U.S. will not give up its powers to deal with what they call unfair trade practices as part of a bilateral pact with Canada.

But what would be the cost of obtaining some sort of exemption from this type of intervention? As one authority on U.S. trade law points

out, American views of what constitute acceptable government intervention in the economy are more stringent and limiting than those prevailing in almost every other country (including Canada). She adds:

*Since it is the relationship between the American state and private industry that is the model used to evaluate actions taken by other nations, no country is allowed to assist overtly home producers, or to interfere with consumer market preferences so as to undersell an American producer*⁵.

If in order to be partially exempted from countervail, Canada has to accept U.S. definitions of what constitutes acceptable government policies to assist industry, it may well be wiser to be wary of a comprehensive agreement and fight contingency measures issue by issue as they arise. The Canadian Labour Congress (CLC) has argued that this is certainly the case when Canadian industrial and regional development programmes include government assistance that would be unacceptable to U.S. negotiators, such as subsidized transport, regional grants, agricultural marketing boards, or provincial investment funds⁶. What is at issue is trading Canadian industrial policy initiatives against secure access to the American market.

The irony of the situation, as pointed out by Rodney Grey, is that many government policies allowed under GATT are also *countervailable* under U.S. trade remedy legislation⁷. It would seem that it is the divergence between U.S. policy and the GATT that causes the problem. This raises the issue of whether a bilateral forum is the best place to get the U.S. to recognize that Canadian policies should not be considered as unfair trade practices. The alternative is to persuade the U.S. to harmonize its trade legislation with GATT in the new round of multilateral negotiations. The government has judged that a policy of seeking exceptional treatment for Canada is not incompatible with attempts to negotiate within GATT. But it is not clear that the Conservatives are committed to preserving Canadian freedom to practice industrial policies. Indeed they may well see assured access to the U.S. market as a viable alternative to industrial policies. This is the view of the business community and the Macdonald Commission as well.

Free traders point out that any agreement would be phased in, so that the change in competitive conditions would be slow, and gradual, not abrupt; and that scenarios of job loss, and Canadian firms being swamped by their large American counterparts simply wouldn't occur. If the phase-in

was to take place over a five to ten year period, and if the benefits were to be in the order of a five to ten per cent gain in national income, then what is being talked about is an increase in GNP of about one percent per year as a result of free trade⁸.

This puts the matter in some perspective. Given a Canadian GNP of about \$450 billion in 1985, a one per cent increase would amount to \$4.5 billion, compounded for, say, seven years. While this is not an inappreciable amount, the question of costs of the agreement is crucial. Also, to the extent that the gains are overestimated, as Bruce Wilkinson has argued they may well be, the value of such an agreement becomes very doubtful, even if considered only on the narrow grounds of average income growth⁹.

The best argument the free trade economists have going for them is that the absence of an agreement would not stop industrial dislocation in any event, and that there would be no benefits to be had from doing nothing about trade policy¹⁰. As industrial restructuring is going on in the world economy, Canada needs assured access to a large market in order to improve its international competitive position. Increased international competition forces less efficient firms out of business and frees up resources to be applied in more competitive sectors. Economists point to a productivity gap of 20 to 25 per cent between Canadian market with the U.S. market. But given idle industrial capacity in Canada, and great numbers of unemployed and underemployed workers, it is not all clear that weaker firms have to fold in order to free up resources for higher productivity industry.

Looking to Washington

The challenge to American hegemony explains many recent events in the world economy. The emergence of the European Community as a great trading bloc and the rise of Japan Inc. both have tested the ability of the U.S. to compete internationally. And the U.S. economy has been found wanting. Successive trade deficits, including a \$140 billion (U.S.) unfavourable balance for 1985, have threatened to overturn the by now traditional U.S. free trade approach. Protectionism on a world scale of the sort that was introduced by the adoption in 1929-30 of the Smoot-Halley tariffs by the U.S. Congress is once again a serious concern. Over 200 protectionist bills were reported to be before Congress by the spring of 1985 and an omnibus trade bill, strongly protectionist, was approved by the House of Representatives in the spring of 1986.

No country is more fearful of U.S. protectionism than Canada. No country has more to lose than Canada from loss of access to the U.S. market, since no country does more business with the U.S. than Canada. As Simon Reisman put it, in a speech made before his nomination as chief negotiator with the U.S., Canada had got itself into a corner¹¹. The reduction of the National Policy tariffs through the series of post war GATT negotiations left Canadian industry unprotected from world competition. And the lack of assured access to a market of at least 100 million consumers meant that Canada could not count on reaping the benefits, through sales abroad, of the increased specialization of Canadian industry that was taking place as a result of tariff reductions and the more open domestic market.

It was Trudeau Liberals who first approached Washington to talk free trade. Their preferred strategy was sectorial free trade. They hoped to duplicate the success of the Auto Pact in other areas of the economy. Following their major report *A Review of Canadian Trade Policy*, issued in 1983, the Liberals opted for talks with the U.S. about speciality steel products, mass-transit vehicles, agricultural equipment and computer services. This study of commercial policy was serious and, as one would expect from a document prepared by bureaucrats, circumspect. But it had this to say about a comprehensive free trade agreement with the U.S.: *evidence to date of the need to proceed is not convincing, nor does a call for free trade command broad support*. In the event, the Americans were lukewarm to the Liberal option, the sectoral approach, and discussions never got beyond the preliminary stage.

However, that a Liberal regime, which had announced ten years earlier the adoption of a *third option* policy to reduce Canadian dependence on the U.S. market for Canadian exports, could reverse itself, to the point of attempting to strengthen economic ties between the two countries, was surely a sign that something was afoot.

It wasn't the subsequent federal election of 1984 that put the bilateral trade negotiations with the Americans back on the table, so to speak. The question hardly came up. The Tories made no secret of their desire to improve relations with the U.S., which they felt had deteriorated seriously under the Liberals, but free trade was not even considered an election issue. Indeed Brian Mulroney, in his campaign for the Conservative leadership in 1983, had gone on record with a Trudeau style quote about sleeping with an elephant, and what happened when the elephant rolled over, when asked for his views on free trade. Candidate Mulroney was against it, leader Mulroney

was non-committal, Prime Minister Mulroney has become free trade's cheerleader.

Explaining this shift on an issue with so much potential for political explosion is not simply a matter of exploring the psyche of a complicated individual. Usually when a politician changes his mind it is because pressure, powerful pressure is brought to bear.

In this case the pressure didn't come from the Americans. Despite months of talk about free trade by the Canadian government, in 1986 the American Ambassador could still report that free trade with Canada attracted little interest in the U.S.. Nor was there a popular movement in Canada in favour of free trade. In fact as the government was well aware if anything a grass roots movement might arise against free trade but hardly in support of it. No, the major source of support for free trade in Canada lies with the business community, the big business community, the Business Council on National Issues, to take the pertinent example.

The response of the chief executive officers of Canada's 150 largest corporations (who make up the BCNI) to Canada's economic mess was to encourage a move towards a *trade enhancement agreement* with the U.S.¹². As early as the late seventies the BCNI was lobbying Ottawa about a possible free trade agreement with the U.S.. One group that was receptive to the BCNI backed free trade initiative was the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, better known as the Macdonald Commission.

On November 19, 1984, nearly a year before the commission had completed its work, Chairman Donald S. Macdonald announced that a leap of faith, a commitment to a free trade agreement with the U.S., was the best policy option for Canada as it entered the twenty-first century¹³. Indeed, before many of the research studies commissioned on the subject were available, the Chairman was telling an audience in the U.S. of his support for a free trade pact. The concerted effort of dozens of corporations who heralded the free trade option in public appearances before the commission had a great effect not only in swaying the commission and influencing its work but also in putting free trade on the political agenda in 1985.

Despite the fact that the September 1984 election had not seen the free trade issue even debated, by March of 1985, at the Shamrock summit in Quebec City, President Reagan had agreed to the Canadian request that

discussions begin about a new bilateral trading agreement between the two countries. A joint declaration on trade was issued by the two leaders. What had happened in the intervening five months to convince the Primer Minister to move his party in the direction of free trade?

Well for one thing the business community, again led by the BCNI, had organized a special task force to push the government on free trade. Convened under the presidency of a CIL executive, the business group hired Tom Burns, formerly head of the Canadian Export Association, to solidify support among Canadian senior corporate leaders. With the major business leaders on side, approaches were made to senior ministers, and the result was newly found government support for free trade. Interestingly enough, weeks later, when Prime Minister Mulroney directed his trade minister, James Kelleher, to initiate consultation with Canadians about the bilateral trade relationship with the U.S., following the Shamrock summit, he chose Tom Burns to undertake a study of attitudes in Canada towards assuring market access in the U.S.¹⁴.

Other support had been building among the resource producing provinces. Led by former Premier Peter Lougheed of Alberta, most provinces were concerned that threatened U.S. restrictions on imports of energy, forest products, minerals and other raw materials could create havoc in their regions. Even the nationalist Parti Quebecois was favourable.

The Conservatives asked that free trade be examined by a special joint parliamentary committee of the Senate and House of Commons in the summer of 1985. This followed on the heels of a *grey paper* entitled *Competitiveness and Security* released by the Secretary of State for External Affairs, Joe Clark, in which the free trade option was highlighted. On August 23, 1985 the government dominated committee reported favourably on a trade initiative with the U.S.

The government was inclined to push the issue because it believed that President Reagan was a major supporter of the initiative and that Canada must choose to act while *the window of opportunity* was open. On September 6, 1985, the Macdonald Commission issued its 1911 page final report in which the major conclusion was that Canada must open its borders to increased international competition in order to raise national productivity, and that a free trade deal with the U.S. was the most likely way of bringing this about. It was left to Mel Hurtig, Edmonton publisher and Canadian nationalist, to wonder if the leap of faith through the window of opportunity

into the cold shower of international competition wouldn't end up on a cement floor.

On September 26, 1985 Prime Minister Mulroney rose in the House of Commons to announce that *I have today spoken to the President of the U.S. to express Canada's interests (sic) in pursuing a new trade agreement between our two countries*. He went to report that he had asked the president to explore with Congress their interest pursuing these negotiations ¹⁵.

Since nearly 80 per cent of Canadian exports went to the U.S., he called for assuring access to that market, in the event that American protectionist measures, aimed more likely at Japan and the EC, side-swiped Canada. A powerful argument, this one, and one that persuaded business, and subsequently cabinet, the prime minister, and many Canadians that it had validity.

What made the argument so convincing was that Canada apparently had no alternative than to pursue a free trade deal with the U.S. Despite efforts to diversify trade, exports to the U.S. continued to rise, from what had been considered to be a dangerous level of about 66 per cent, only ten years before, to the higher level. GATT had become cumbersome and bogged down, the EC and Japan were tough markets to crack, and the world recession had been clearly disaster for most potential trading partners in the Third World who were too overburdened with debt to make attractive trading partners.

So it was that Brian Mulroney who had scored so well in the televised debates during the 1984 election when he ridiculed John Turner's defence of Liberal patronage appointments - I had no option - found himself using a similar line when asked about a comprehensive bilateral trade agreement with the United States: we have no other option.

The Political Appeal of Free Trade

Apart from policy consideration there lies the political problem of securing support from within Canada for free trade. The support that is forthcoming from business and the provincial governments has been decisive in moving the government along this path, as we have seen, but it remains that without at least passive agreement for the free trade process, from a majority of Canadians, the initiative could be derailed. For the government to carry the Canadian population forward (or backward) into a free trade agreement it needs a message that elicits support and builds on any appeal

that a free trade treaty would have for Canadians. Failing that, they need a message that neutralizes public opinion.

As a leaked government communications document makes clear the government is concerned that opposition to free trade might focus on the issues of continental integration and political sovereignty¹⁶. Polls show that support for cultural independence and Canadian nationalism is strong, and the government wants to manage the debate: *Benign neglect from a majority of Canadians may be the realistic outcome of a well executed communications program*"

The government feels that: *the merits of the case of going to the negotiating table are not merely strong, they are over-whelming* . But it also thinks that: *the strategy should rely less on educating the general public than on getting across the message that the trade initiative is a good idea. In other words a selling job* . As to the grass roots opposition that the government fears could lead to its *losing control of the debate* the strategy is *to pursue a tactic of divide and neutralize as opposed to co-opting where the (sic) opposition or confusion exists on the issue* .

Government pollster Allan Gregg reports that *public opinion is not enjoined* on the free trade issue and calls it a *non-brainer* and the communications strategy paper concludes *that the best strategy for the government is to adopt a low profile approach to the general public while dealing with the specific concerns of interest groups on an individual basis*" .

Essentially then the government decided that a restrained communications programme would suffice to collect enough support to get the negotiation process going, since it was hard for the opposition parties, provinces, or labour to argue against talking to the Americans. But the test of the appeal of free trade comes when the government has to convince Canadians that it has met its negotiating objectives in a proposed agreement between the two governments. If opposition is difficult to muster against negotiations it may be an entirely different case in the event of a trade pact that offers concessions to the U.S. as well as promising benefits to Canada.

As the Environics Research Group polls show, support for the trade initiative has been declining among Canadians¹⁷. Moreover the issue seems to divide Canadians along regional lines. Ontario is the centre of opposition, with the West being strongly supportative. As debate develops, the free trade question is becoming increasingly a partisan issue: party affiliation is an important factor in determining attitudes to free trade. The

Conservative government has succeeded in convincing fellow Conservatives of the need for free trade. But, in the period from 1984 to early 1986, the general population has moved away from a position of clear support to one in which though a majority remains favourable, strong opposition has developed, and strong support eroded.

The struggle over free trade brings into conflict two different styles of politics. Favouring free trade are the major corporations, the resource producing provinces and the federal government. This alliance was brought together as a result of lobbying of government by business, as we have seen. In the time honoured tradition of brokerage politics, as practiced in Canada since the days of the construction of the CPR, the major business interests have convinced the party in power to pursue their favoured policy.

Ranged against free trade is a coalition of groups likely to pay the steepest price if it is adopted. Trade unions like the Canadian Auto Workers, the Canadian Union of Public Employees and other affiliates of the two million member Canadian Labour Congress are strongly opposed. The Ontario Federation of Labour, the provincial arm of the CLC, has undertaken to organize a grass roots movement against free trade, holding meetings and anti-free trade rallies across the province. In Quebec trade unions have organized against free trade around the theme of building popular solidarity. The Quebec trade union centrals have reached out to allies in other sectors with similar social concerns: women's organizations, churches, social agencies, farm groups and cultural industries.

Similarly the CLC has responded to concerns expressed at its national economic conference. Dialogue 86, about free trade, and is working with popular sector groups against the initiative. What brings these groups together are common concerns about job loss, unequal regional impact, curtailment of social programmes. American militarization of Canada, and the forsaking of a new international economic order in favour of a drawing inside an enlarged fortress America¹⁸.

Politically the government of Ontario has yet to come out in support of free trade and has expressed doubts about the wisdom of a comprehensive pact with the U.S.. It has worked to commit the federal authorities to consult closely with the provinces throughout the negotiations and the Conservatives have agreed to meet with the provinces every three months to discuss the talks. While this is far short of the desire expressed by Premier Peterson of Ontario that the provinces participate fully in negotiations it shows that provincial support for an eventual accord remains conditional.

Quebec, for instance, insists that it have a veto over a free trade pact. And as Richard Simeon has pointed out under the Canadian constitution the provinces would have to agree to the terms of the accord in order for it to be implemented¹⁹.

In the federal parliament the NDP have opposed the government trade initiative from the beginning. They disagree with the substance of the proposal, the way it is being handled by the Conservatives, and the vision of Canada it implies. And this despite the fact that the NDP is a party with a base in western Canada where free trade has historically been popular. The Liberals have been more circumspect. Links to the business community and a desire to rebuild their party in the west initially kept the Liberals from an unequivocal stand against free trade. What they did do was criticize the governments management of the issue. Attempts to undermine government credibility, rather than opposition to free trade, characterized the Liberal position until Prime Minister Mulroney's televised address in June, 1986. In his rebuttal, Liberal Leader John Turner made a strong statement against free trade. Shortly thereafter the polls began to show even greater weakness in public support for free trade. The Liberals seemed to have resolved internal tensions over free trade through a reading of public opinion which showed support for the initiative eroding.

In its endeavor to gain the trust of the Canadian people for its free trade policy the Conservatives counted heavily on support from the provincial governments and the business community. However to proceed without assurances that the two most populous provinces, Ontario and Quebec, favoured the proposal was risky to say the least. And though the BCNI has shown it can influence government and affect public opinion, having as its principal ally on free trade the 150 largest Canadian corporations is a mixed blessing at best for the government.

On the merits of the issue, free trade or no free trade, the government had a difficult case to put across. Perhaps for this reason it chose to try and sell the issue, rather than engaging their opponents in a public debate. Environics pin-points the period following the announcement of free trade talks as crucial and judges that the government strategy failed to hold its support on the issue²⁰. By not seizing the initiative the Conservatives and their free trade allies lost ground according to this analysis.

The free trade negotiations have now taken on a life of their own. They may fail or be suspended because of the inability of the two sides to agree, or to get their principals, the two governments, to agree. In the

meantime the free trade debate goes on in Canada and it has taken a distinctly partisan direction. In a real sense the Conservatives, who face a reelection bid in 1988 or perhaps earlier, must look good on free trade, regardless of what happens with the negotiations, if they hope to hold on to power. They have a lot at stake on this issue. Even if they decide to beat an honorable retreat they must be able to show the electorate that they have acted wisely.

Ranged against the Conservatives on this issue are some of the most articulate and vocal people in the country. Artists, writers and the cultural community in general are fiercely opposed to free trade for their sector. For producers of Canadian cultural products, the issue is access to a Canadian market now dominated by Americans, not the U.S. market. Issues like subsidies and trade regulation take on a different colouring in the arts environment. Bill C-58, which the U.S. finds objectional, created space for a flourishing magazine and periodical industry in English Canada, employing thousands of skilled people in interesting work, simply through the modification of existing tax treatment of foreign produced materials. What is restraint of trade for one side, is assuring that Canadians can see their concerns and interest reflected in printed material for the other.

Critics, like those in the artistic community, highlight the problem the government has in holding public confidence. While the Conservatives have a substantial set of arguments, they are more likely to generate support among economists and trade policy experts than in the population at large. To give a cutting edge to their argument in public debate the Conservatives need a populist message, one that can be readily understood. The critics case is a difficult one for a government to deal with in public debate. It is not subtle. It speaks directly to concrete fears and concerns. It is effective because it mobilizes people.

The arguments the Conservatives have to deal with have been developed by the trade unions and their allies. They have been articulated by the NDP and increasingly by the Liberals. They have been elaborated by academics and nationalists. They have emerged in studies, position papers, briefs to parliamentary and legislative committees, and letters to the editor.

Summarizing the Case Against Free Trade

How do free trade critics argue their case? By a wide ranging appeal to different dimensions of Canadian existence: history, economic, social, cultural, national, international and political concerns.

Historically, nations do not favour free trade agreements with the world dominant economic power as the means of assuring economic prosperity. Rather the reverse is the case. It is the dominant power that tries to impose free trade on its weaker trading partners. Economic success, historians point out, is more likely to come from the use of an *electric blanket*, a set of industrial policies, than from a *cold shower* like free trade. Using analogies like the formation of the European Common Market, to argue the case for Canada/U.S. free trade, is to misread the dynamics of power relations. The European Community, at its origin, was designed to bring nations together, to integrate them. Initially the goal was to avoid conflict between historical enemies, Germany and France. Later the EC became an important instrument for Europeans to *avoid economic domination by the U.S.* Free trade among themselves was a means to these ends, not a goal in itself. And it required increased political integration to make economic integration move ahead. As for those countries like Sweden or Austria that have since signed free trade agreements with the EC, they already had in place industrial policies, labour re-training schemes, and economic adjustment mechanisms before taking this step. They also had virtually full employment.

Economically, free trade promises to give more power to the already powerful major corporations who have been the principal backers of the initiative. Low income Canadians, trade unionists, women, farmers, pensioners and the unemployed doubt that free trade is designed to meet their concerns. Arguments in favour of free trade are contradictory. The government suggests that job creation is the primary objective. Economists say that benefits from trade occur through productivity increases and efficiency gains rather than job creation. While business worries that high wages will price Canadian goods out of world markets, economists argue that labour will reap much of the benefits of free trade through increased wages. The economic argument for free trade rests on the assumption that full employment exists already in the economy. Gains from trade occur as people and resources move from low efficiency sectors to high efficiency sectors. But when unemployment is high and capacity utilization rates in industry low, as is the case in Canada, the argument falls apart. More benefits are available from increasing employment directly rather than from free trade. With at least two million Canadians without work, the issue is human waste, not efficiency gains presumed from reallocating workers from one job to another.

Socially, free trade offers Canadians the dubious prospect of harmonizing Canadian programmes with standards prevailing in the U.S. for

medical care, minimum wages, welfare, unemployment insurance, pollution control, safety in the workplace, and pensions. Without similar cost structures for industry Canadians will be unable to compete in their own market is the argument that can be anticipated under conditions of free trade. This means that Canadians will import public policy decisions made by elected representatives in the U.S. without of course having a voice in those decisions.

Culturally, public power to encourage distinct representations of Canadian life is inhibited. Regulation of cultural industries becomes a non-tariff barrier to be eliminated under free trade. Subsidization of Canadian artists becomes an unfair trade practice. Measures to promote Canadian books, television, movies, theatre, dance and painting are ineffective in countering the economic advance of American cultural industries in a North American free trade area.

Nationally, the commitment to reduce regional disparities enshrined in the constitution with the adoption of the Canada Act becomes a dead letter as competitive market forces shut down industries across the country and send workers to southern Ontario and the U.S.. Provisions to protect the french language through bilingual labeling are ruled to be a restraint on trade. Federal-provincial relations deteriorate over arguments about responsibility for economic adjustment programmes needed to deal with free trade fall-out. Copyright, patent and intellectual property laws become a major item of litigation as American firms assert their rights under the free trade agreement.

Internationally, other nations question Canada's commitment to its traditional foreign policy goals after the decision to enter into free trade with the U.S.. Concern is expressed that Canada will increasingly mirror U.S. attitudes to Third World development, arms control and the international environment. In the U.S. the agreement is hailed as demonstrating to the rest of the world the validity of the U.S. approach to world economic problems. At the UN Canadian diplomats are assumed to be supporters of U.S. initiatives to reduce the authority to the General Assembly. Within the Canadian government much consideration is given to the impact of foreign policy statements on delicate negotiations with the U.S. over the terms of the new trade agreement.

Politically, national debate focuses on North American concerns. Increasingly attention is devoted to the U.S. political situation and how it will affect the North American entente. Discussion of the next steps

towards integration with the U.S. begins in Canada as the shortcomings of the new agreement become apparent. Prominent economists argue that the trade agreement doesn't go far enough to ensure that all the economic benefits of closer ties with the U.S. will be realized in North America.

Refuting the Critics

Faced with the scenarios presented by free trade critics the Conservatives have an number of options. They can continue to argue their case in terms of commercial policy considerations and economic benefits and hope that the weight of the evidence in favour of their option will carry the day. They can attempt to undermine the credibility of their adversaries, through disparaging their credentials and courage, as they have been doing as well. They can trust that the negotiations will produce a pact clearly beneficial to Canada, uncontroversial in its major provisions, and that will be easily salable to reasonable people. But as some point they must decide how much they want their fortunes to continue to be tied to free trade, in the face of declining public support.

A major effort to educate the Canadian population as to the attractiveness of free trade is difficult to mount once an election campaign has begun. Clearly if the Conservatives chose the option of refuting the critics, they must engage them in public debate in the pre-election period. And there is little doubt that to bring a trade agreement into existence the Conservatives will need to campaign on the issue. Without a clear mandate from the population, at very least, the ability of the government to bring the provinces along in the implementation phase of the agreement would be severely limited.

The free trade debate is well advanced in Canada. The government has stated its case. Its critics have made their concerns clear. The issues have been studied as well as debated. While no one can predict the course of negotiations between the two governments, the fight over free trade will continue in Canada so long as they are alive.

Notes

- (1) This paper is a part of the introduction to the book: Duncan Cameron (Ed.) *The Free Trade Papers* (Toronto: James Lorimer and Co., 1986). Excerpts from many of the references given below are being reprinted in that book.
- (2) The single most influential voice on trade policy has been Rodney de C. Grey. See especially his book *Trade Policy in the 1980's: An Agenda for Canadian/U.S. Relations* (Toronto: C.D. Howe Institute, 1981). See also Simon Reisman, "Canada/United States Trade at the Crossroads: Options for Growth", *The Canadian Business Review*, Autumn 1985.
- (3) The government position is presented in: *Canadian Trade Negotiations* (Ottawa: Department of External Affairs, 1985).
- (4) Grey, *op. cit.*
- (5) Judith Goldstein, "The political Economy of Trade: Institutions of Protection", *American Political Science Review*, vol. 80 no. 1, (March 1986).
- (6) Executive Council of the Canadian Labour Congress, *Position Paper on Canada/United States Free Trade*, Ottawa, July 1985 (mimeo).
- (7) Grey, *op. cit.*
- (8) The most complete examination of the economics of free trade is the study commissioned by External Affairs and subsequently published: A.R. Moroz and Gregory J. Meredith, "Economic Effects of Trade Liberalization with the USA: Evidence and Questions", *Discussion Paper in International Economics* (Ottawa: The Institute for Research on Public Policy, 1985).
- (9) Bruce W. Wilkinson, "Some Comments on Canada/U.S. Free Trade" in John Whalley (Ed.) *Canada/United States Free Trade* (Toronto: University of Toronto Press, 1985).
- (10) This view has been best put by Richard Harris. See Richard G. Harris (with David Cox), *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing* (Toronto: Ontario Economic Council).
- (11) Reisman, *op. cit.*
- (12) See their statement "Canadian Trade, Competitiveness and Sovereignty: The Prospect of New Trade Agreements with the United States", BCNI, Ottawa, Septembre 1985, (mimeo).
- (13) For a perspective on the commission see Daniel Drache and Duncan Cameron, *The OTHER Macdonald Report* (Toronto: James Lorimer and Co., 1985).
- (14) See Department of External Affairs, *op. cit.*

(15) Ibid.

(16) This document from the Prime Minister's Office will be found in Duncan Cameron (Ed.) *The Free Trade Papers* (Toronto: James Lorimer, 1986).

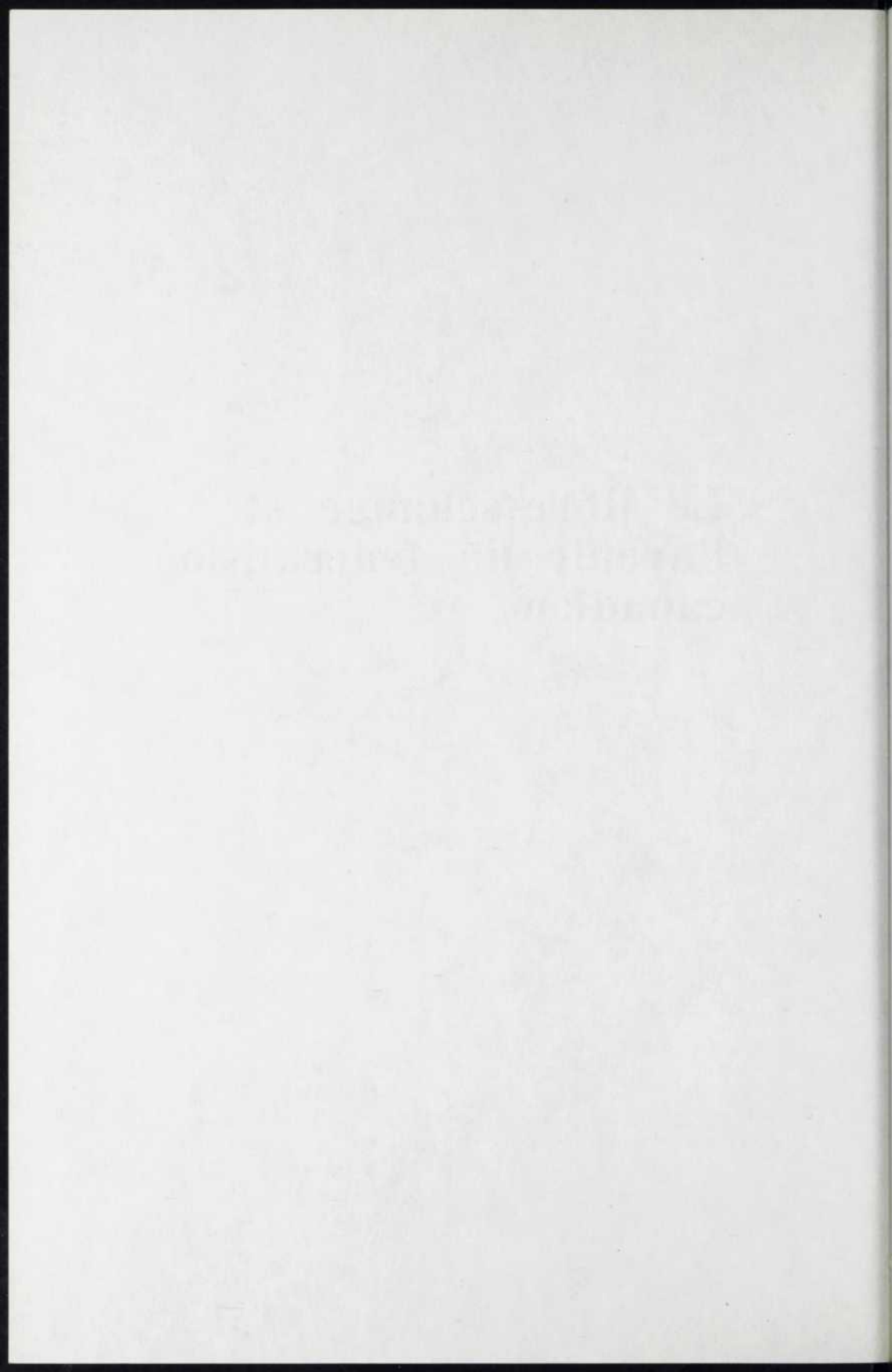
(17) Michael Adams and Donna Dasko, "Free Trade Tactics Unpopular", *The Globe and Mail*, July 2, 1986, p. 1.

(18) The development of the "popular sector" approach to public policy is described in Drache and Cameron, op. cit.

(19) In his brief to the Ontario Select Committee studying free trade. See Cameron, op. cit., for an excerpt.

(20) Adams and Dasko, op. cit.

**Le libre-échange et
l'avenir du fédéralisme
canadien**



Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis: les conséquences pour les provinces de l'Ouest

Garth Stevenson
University of Alberta

Bien que la plupart des gens de l'Ouest soutiennent l'idée d'un accord de libre-échange avec nos voisins du sud, je suis pour ma part contre cette idée pensant que les risques sont plus importants que les avantages. Ce que je vais dire n'est donc pas vraiment le point de vue d'un porte-parole typique des Canadiens de l'Ouest. En deuxième lieu, je pense qu'il est très difficile de prédire les résultats d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Même si un grand nombre d'accords de libre-échange existent ou ont existé, il n'y a pas de précédent valable pour un accord entre deux états fédéraux dont un est dix fois plus grand que l'autre. C'est pour cette raison que je suis hésitant face à l'idée elle-même et face à la tâche de prédire ses conséquences pour le fédéralisme canadien. Enfin, il faut tenir compte des caractéristiques particulières de chacune des quatre provinces de l'Ouest.

Le passé

Le libre-échange avec les États-Unis est un enjeu politique dans les provinces de l'Ouest depuis 1911. A cette époque les nouvelles provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan ont voté massivement pour le Parti Libéral et son projet de réciprocité. En effet, le mécontentement des cultivateurs dans ces deux provinces à l'égard du régime fédéral a commencé avec la défaite de Laurier et a provoqué ensuite la création de nouveaux partis comme les Progressistes, le C.C.F. et le Crédit Social. Bien que le Manitoba et la Colombie britannique soient restés fidèles au Parti Conservateur en 1911, le

libre-échange avec les États-Unis est devenu un symbole des aspirations de l'Ouest, frustrées par l'Etat fédéral et par le pouvoir politique de l'Ontario et du Québec. Les cultivateurs des prairies, les pêcheurs et les industries minières et forestières de la Colombie britannique exportaient la plupart de leurs produits vers les pays étrangers ou le prix dépendait du le marché mondial. Ils ont ressenti la protection accordée par le tarif canadien aux industries de l'Ontario et du Québec, protection dont l'effet fut de hausser les prix des importations en provenance des États-Unis. La protection tarifaire, comme les tarifs-marchandises des chemins de fer, est devenue un symbole pour les Canadiens de l'Ouest et l'appui au libre-échange avec les États-Unis ou avec le monde entier a contribué à façonner l'identité d'une région qui sortait à peine de son enfance. Ces attitudes restent toujours importantes malgré la diversification économique, malgré l'urbanisation de la population et malgré le fait que le niveau de la protection au Canada ait diminué beaucoup depuis la deuxième guerre mondiale. Il est peu surprenant que les quatre gouvernements de l'Ouest aient soutenu l'initiative du gouvernement Mulroney en ce qui concerne le libre-échange avec les États-Unis. Ils l'ont fait, peut-être, sans vraiment en considérer les conséquences. Par exemple, l'ancien premier ministre Peter Lougheed a dit à l'assemblée législative que les avantages de l'initiative Mulroney pour l'Alberta sont évidents qu'on n'a pas besoin de faire d'études sur ce sujet.

La tradition n'est pas la seule raison pour laquelle les gouvernements de l'Ouest canadien soutiennent l'initiative du gouvernement Mulroney. La plupart des Canadiens de l'Ouest se réfèrent toujours à une définition simpliste du libre-échange comme étant l'absence des tarifs douaniers, sans considération des effets qu'un accord pourrait avoir pour leurs propres politiques économiques, qui peuvent être considérées comme *NTB* par les Américains. En effet, peu de gens dans l'Ouest travaillent dans des industries protégées par les tarifs douaniers. De plus, quelques produits de l'Ouest canadien, comme le porc, le bois, et les produits pétrochimiques, font face actuellement aux barrières dans le marché américain ou sont menacés par la croissance de protectionnisme à Washington. Les craintes que l'indépendance du Canada pourrait être menacée sont moins importantes dans l'Ouest qu'en Ontario. La frontière entre les deux pays semble plus artificielle dans l'ouest que dans l'Est du continent. Aucune différence sociale ou culturelle ne distingue les provinces de l'ouest des États voisins comme le Washington ou le Montana. Pour la plupart des gens de l'Ouest, sauf ceux qui arrivés pendant les années soixante-dix, ces états sont plus proches et plus familiers que le Canada de l'autre côté des Grands Lacs.

Néanmoins, il faut distinguer le mythe de la réalité dans les relations proprement économiques entre l'Ouest et les États-Unis. Les exportations de l'Ouest vers les États-Unis sont beaucoup moins importantes que celles de l'Ontario et ses exportations outre-mer, et surtout vers l'Asie, sont beaucoup plus importantes. Alors que 76% des exportations canadiennes en 1984 ont été vendues aux États-Unis, pour les provinces de l'Ouest cela ne représente que 61%. La valeur des exportations de l'Ouest vers les États-Unis est à peu près égale à celles du Québec et la moitié de celle de l'Ontario. En effet, les états de l'Ouest américain produisent les mêmes choses que leurs voisins canadiens et leurs économies ne sont pas vraiment complémentaires. Le libre-échange avec le Japon pourrait donner plus d'avantages à l'économie de l'Ouest canadien que le libre-échange avec les États-Unis.

Les exportations de l'Ouest vers les États-Unis consistent surtout en produits des ressources naturelles. La moitié de la valeur de ces exportations provient du pétrole et du gaz naturel, originant surtout de l'Alberta mais aussi de la Saskatchewan et de la Colombie britannique. En deuxième rang on trouve les produits forestiers (bois, pâte et papier) provenant presque tous de la Colombie britannique et représentant environ 25% des exportations de l'Ouest vers les États-Unis. Le reste se compose d'une variété de produits: électricité, pétrochimie, potasse, viande, matériel de transport, etc... La plupart des exportations sont dirigées vers les États voisins: le Washington, l'Oregon, l'Idaho, le Montana, le Wyoming, le Dakota et le Minnesota. L'Alberta est le plus important exportateur vers les États-Unis, suivie par la Colombie britannique, la Saskatchewan et le Manitoba.

Le pétrole brut et le gaz naturel sont admis aux États-Unis sans barrière et ne sont pas menacés par le protectionnisme américain. L'exportation de pétrole et de gaz est contrôlée par le gouvernement canadien (celle du gaz par le gouvernement albertain aussi), pour répondre aux besoins des consommateurs canadiens et albertains. Les producteurs de gaz ont souffert, à leur avis, de la difficulté d'obtenir des permis d'exportation pendant les années de Trudeau. Aujourd'hui, ils se voient menacés par la dérèglementation des prix aux États-Unis ce qui leur rapporte une concurrence beaucoup plus forte et des prix moins élevés sur le marché américain. Les difficultés de l'industrie pétrolière sont d'ordre mondial et un accord de libre-échange entre les deux pays nord-américains aurait peu d'effet.

L'enthousiasme du gouvernement albertain pour le libre-échange est surtout fonction de ses efforts pendant quelques années à encourager la croissance de l'industrie pétrochimique basée sur ses ressources de gaz

naturel. L'Ouest canadien est trop petit, avec sept millions d'habitants, pour soutenir une industrie pétrochimique de bonne taille et l'industrie albertaine fait face à la concurrence de Polysar et de Dow Chemical dans le marché de l'Est canadien. Il ne reste que les États-Unis où le tarif douanier pour les produits pétrochimiques est de 20%. Néanmoins, il y aurait des difficultés même dans un régime de libre-échange: les grands marchés américains sont loin, le transport des produits pétrochimiques est difficile et quelquefois dangereux et le prix du gaz naturel aux États-Unis a baissé. L'Alberta a en effet un prix préférentiel pour les consommateurs albertains, ce qui donne un avantage à sa propre industrie, mais les Américains peuvent considérer cette politique comme une subvention et peuvent demander qu'elle soit supprimée dans le cadre d'un accord de libre-échange.

En Colombie britannique l'industrie du bois se trouve au centre d'une controverse entre les gouvernements canadien et américain en raison de son grand succès accaparant environ un tiers du marché américain. Les producteurs du nord-ouest américain et leurs représentants au Congrès sont très mécontents. Ils considèrent que le bas prix exigé par la Colombie britannique pour le droit de couper des arbres sur les terres de la Couronne donne un avantage injuste à leurs concurrents canadiens. La résolution de ce problème est d'une importance primordiale pour la Colombie britannique mais ses espoirs ne sont pas limités à la croissance de ses industries traditionnelles. En effet, le gouvernement de Bill Bennett s'intéresse à la diversification de l'économie et au développement des industries de fabrication pour servir les marchés de la côte pacifique des États-Unis. La réalisation de ces espoirs, à leur avis, serait possible dans un régime de libre-échange. A mon avis, il est peu probable que les grandes sociétés américaines, canadiennes ou japonaises soient motivées à investir beaucoup dans les industries de fabrication en Colombie britannique.

L'agriculture reste très importante dans les prairies, surtout en Saskatchewan mais la plupart de ses exportations sont vendues en dehors de l'Amérique du nord. La protection canadienne a perdu une grande partie de son importance comme obstacle à la rentabilité du secteur agricole. Les équipements agricoles sont admis sans tarif depuis 1944. S'il y avait un accord de libre-échange avec les États-Unis les producteurs canadiens de viande pourraient gagner un plus grand pourcentage du marché américain, mais les producteurs de volaille et des produits laitiers pourraient concéder une grande partie du marché canadien aux concurrents américains. Malgré leur appui traditionnel pour la réciprocité, les cultivateurs de l'Ouest ne sont pas unanimes aujourd'hui et l'Union nationale des cultivateurs, syndicat

progressiste très fort en Saskatchewan, a exprimé des hésitations importantes.

Bien que tous les gouvernements provinciaux dans l'Ouest soutiennent, en principe, l'ouverture des négociations avec les États-Unis, le gouvernement néo-démocrate du Manitoba a exprimé de très sérieuses réserves. En effet, son appartenance à la coalition pour le libre-échange semble être une concession à la solidarité régionale plutôt qu'une prise de position véritable. Ce manque d'enthousiasme est fonction peut-être de la philosophie du N.P.D. mais aussi de la diversification de l'économie manitobaine qui ressemble davantage à celle du Québec qu'à celles des autres provinces de l'Ouest. Le Manitoba produit actuellement moins de 6% des exportations de l'Ouest canadien et la plupart de ses exportations sont des produits manufacturiers. Dans son discours à la conférence des premiers ministres en novembre 1985, le premier ministre Howard Pawley a dit que les avantages d'un accord de libre-échange avec les États-Unis seraient minimes, et que le Canada ne devrait pas faire de concessions importantes en ce qui concerne sa liberté de poursuivre ses propres politiques économiques et sociales.

Historiquement, le ressentiment de l'Ouest contre la domination de l'Ontario et de l'État fédéral était lié avec son désir d'avoir des relations économiques plus étroites avec les États-Unis. Les politiques nationalistes de l'État fédéral, telles que le monopole donné au Canadien Pacifique, le tarif protectionniste, la réglementation des exportations d'énergie et la réglementation des investissements étrangers, semblaient aux provinces de l'Ouest des obstacles imposés par le Canada central et freinaient l'expansion économique de l'Ouest. Depuis la deuxième guerre mondiale il n'y eut que quatre épisodes vraiment sérieux de conflit entre Ottawa et les provinces de l'Ouest: le traité du fleuve Columbia, la première crise énergétique de 1973-74, le programme national d'énergie en 1980 et le rapatriement de la constitution. Trois d'entre eux constituaient des conflits entre le nationalisme du gouvernement fédéral et le désir des provinces d'exploiter leurs ressources naturelles avec l'aide des Américains.

Cette histoire n'indique ni que les provinces cherchaient à supprimer l'indépendance du Canada, ni que les Américains voulaient encourager l'effondrement de l'État fédéral canadien. Néanmoins, il semble que les politiques centralisatrices, nationalistes et interventionnistes, furent liées pendant toute l'histoire du Canada comme État fédéral. Le gouvernement Trudeau, comme celui de Macdonald, fut centralisateur, nationaliste, et interventionniste. Le gouvernement Mulroney, par contre, a répudié ces

tendances, au moins en principe. Être nationaliste au Canada, c'est courir le risque de conflits avec les provinces, surtout celles de l'ouest. Être interventionniste, ce qui est à peu près la même chose, c'est courir le risque de conflits avec nos voisins du sud.

L'avenir

De quel fédéralisme s'agirait-il dans le cadre d'un accord nord-américain de libre-échange? Pour répondre à cette question, il faut estimer les pertes de pouvoir et d'influence infligées aux deux ordres de gouvernement - le fédéral et le provincial. Pertes sérieuses pour le gouvernement fédéral parce que la réglementation du commerce extérieur lui appartient: non seulement le droit d'imposer des tarifs aux importations américaines, mais aussi le droit de réglementer l'exportation de gaz et d'électricité et probablement celui touchant l'investissement étranger. Menace aussi à ses politiques culturelles surtout en matière de communications. Diminution de l'importance du transport ferroviaire principalement due à l'interdiction des subventions au transport du blé. Quasi-impossibilité d'élaborer une politique fiscale, comme le souligne le gouvernement du Manitoba dans son aide mémoire sur le commerce extérieur, (novembre 1985).

A greatly increased number of Canadian firms would become primarily dependent on demand levels in the United States rather than in Canada. At the same time, changes in Canadian demand levels which might result from a Canadian fiscal stimulus would have their major impact upon employment in the United States. Limitations on federal fiscal policy would be similar to those which now confront provincial fiscal policy.

Perte aussi du droit de subventionner directement l'industrie et, par conséquent, de poursuivre ses politiques de développement régional. Peut-être les gouvernements de l'Ouest (sauf le Manitoba) et une grande partie de la population, surtout en Alberta et en Colombie britannique, ne seraient pas désolés de ces pertes de pouvoir du fédéral, mais l'équilibre de l'État canadien serait, à mon avis, menacé.

Néanmoins, les provinces aussi ont des pouvoirs importants qui risquent d'être menacés. Les gouvernements de l'Ouest s'intéressent peu aux politiques culturelles parce qu'il n'existe pas dans ces provinces de cultures

vraiment distinctes et la plupart des politiciens sont des hommes d'affaires pour lesquels la culture n'est pas prioritaire. Les politiques économiques cependant sont d'une importance majeure. Les gouvernements provinciaux de l'ouest deviennent en effet de plus en plus interventionnistes peu importe l'image gauchiste ou conservatrice qu'ils affichent. L'enthousiasme rhétorique pour *l'entreprise libre* ne les empêche pas d'intervenir dans le marché, surtout pour contrecarrer les avantages économiques dont jouit l'Ontario dans le cadre du fédéralisme canadien. Aussi, il faut reconnaître que leurs économies sont basées surtout sur les ressources naturelles appartenant à la Couronne dans chaque province. Ce fait impose des pouvoirs et des responsabilités aux gouvernements provinciaux. En Alberta et en Saskatchewan les fonds de patrimoine s'avèrent des instruments utiles d'intervention économique. Par rapport à la population, les quatre gouvernements en effet dépensent davantage dans des politiques économiques, que les gouvernements des provinces de l'est. L'Alberta dépense plus que le Québec dans la catégorie *conservation des ressources et développement de l'industrie*, bien que sa population ne dépasse guère deux millions. Les quatre provinces de l'ouest, avec sept millions d'habitants, dépensent plus que les six autres provinces, avec dix-huit millions. De plus, elles possèdent d'importantes sociétés d'État comme les réseaux de téléphone dans les trois provinces des prairies, les systèmes hydro-électriques (sauf en Alberta). La Société de potasse de la Saskatchewan, le Chemin de fer de la Colombie britannique et la Société d'énergie de l'Alberta. Plusieurs de ces entreprises sont d'importantes exportatrices aux États-Unis.

Combien de ces activités devraient cesser dans le cadre d'un accord de libre-échange avec les États-Unis? Les politiques économiques aux États-Unis, et surtout au niveau des états individuels, sont beaucoup moins interventionnistes que celles qui existent chez nous. Les ressources naturelles n'appartiennent pas aux états, sauf en Alaska. Les sociétés d'État n'existent point et ce qu'on appelle chez nous le *province-building* non plus. D'un point de vue américain les activités de nos gouvernements provinciaux peuvent apparaître comme des subventions injustes et discriminatoires ou comme des *barrières non-tarifaires*. Déjà des sénateurs américains ont critiqué le bas niveau des prix pour les permis de coupe d'arbres en Colombie britannique. Les prix d'électricité dans la même province et au Manitoba sont subventionnés parce que les sociétés de la Couronne ne payent pas d'impôts, reçoivent des terrains sans frais pour leurs installations et peuvent emprunter aux taux d'intérêt préférentiels. En Alberta l'industrie pétrochimique jouit d'un prix préférentiel pour le gaz naturel.

Les Américains pourraient aussi se plaindre des politiques provinciales qui ont tendance à restreindre les importations. Les régies provinciales d'alcool sont très vulnérables à cette accusation en raison de leur discrimination contre les produits étrangers. La préférence locale en ce qui concerne l'achat des biens et services par les gouvernements et par leurs sociétés existe aussi dans toutes les provinces de l'ouest.

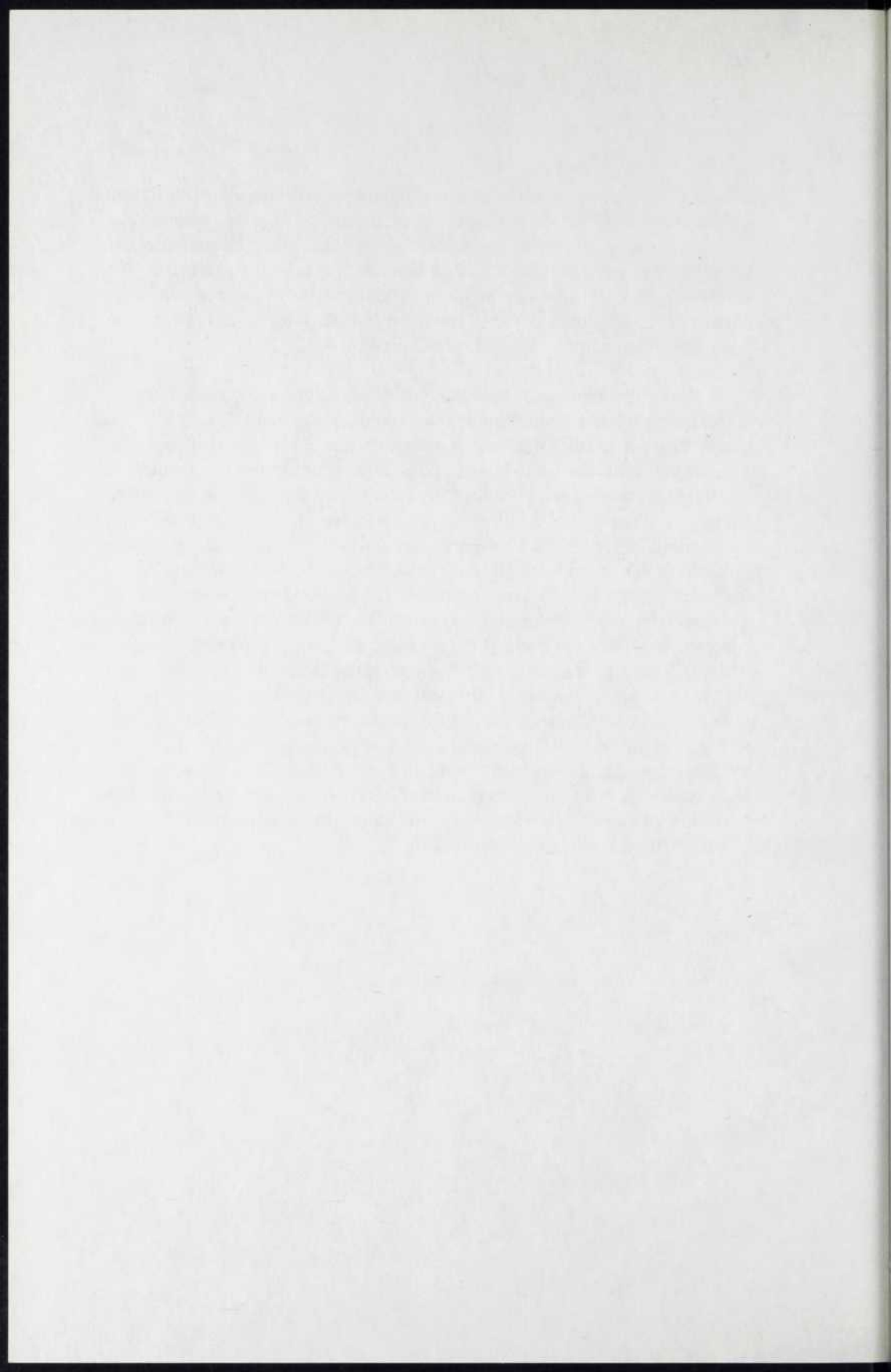
Le processus par lequel un accord de libre-échange pourrait être négocié et appliqué pourrait aussi avoir des conséquences pour les provinces. Déjà elles ont demandé le droit de participer aux négociations, mais le gouvernement Mulroney n'a promis que de les consulter. Aux États-Unis, les États n'ont pas le droit de participer aux relations extérieures et ils doivent se soumettre aux conditions de n'importe quel traité qui est ratifié par le Sénat. Notre situation où un traité touchant les pouvoirs des provinces ne peut pas être appliqué si elles ne sont pas d'accord, semblerait inconvenante. Néanmoins, je ne pense pas qu'Ottawa puisse changer la situation. Le pouvoir d'appliquer les traités sera toujours partagé entre les deux niveaux de gouvernement et il faudra toujours consulter les provinces avant de signer un accord qui met en question leurs compétences.

La Commission Macdonald, en soutenant l'idée d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, a constaté qu'un tel accord pourrait augmenter la centralisation du fédéralisme canadien. A son avis, les provinces perdront d'importants pouvoirs économiques. En deuxième lieu, elle soutient que les Canadiens, surtout dans l'ouest, feront plus confiance au gouvernement fédéral lorsque la politique nationale de John A. Macdonald n'existera plus et seront prêts à renforcer ses pouvoirs au détriment des provinces. Je n'en suis pas convaincu. En effet, si les provinces perdent des pouvoirs, le gouvernement fédéral perdra davantage. Aussi le ressentiment des provinces de l'Ouest contre Ottawa persistera dans le cadre d'un accord sur le libre-échange et pour plusieurs raisons. Ces sentiments sont fondés sur une longue tradition, voire une mythologie, plus que sur les réalités économiques. A cet égard, le *tarif* a déjà perdu une grande partie de son importance parmi les sources de mécontentement. Que ce tarif existe ou non, la soi-disant *western alienation* est très utile pour les politiciens de l'ouest et l'exploitation de ces sentiments en faisant d'Ottawa le bouc-émissaire pour tous les problèmes de l'ouest ne cesserait pas. Il faut se souvenir aussi que le tarif protectionniste contre les importations d'outre-mer resterait en place.

A mon avis, un accord de libre-échange, au moins à long terme, réduirait les pouvoirs du gouvernement fédéral plus qu'il ne réduira ceux des

provinces. Je pense que les gouvernements provinciaux de l'Ouest sont d'accord avec moi sur ce point et c'est pourquoi la Colombie britannique, l'Alberta et la Saskatchewan soutiennent un tel accord. C'est aussi pourquoi le gouvernement néo-démocrate du Manitoba a exprimé ses réserves. Un accord de libre-échange augmentera la valeur des ressources naturelles appartenant aux provinces de l'ouest en leur donnant accès au marché américain et en réduisant les coûts d'exploitation.

En deuxième lieu, le gouvernement fédéral perdrait une grande partie de sa raison d'être si la politique nationale de Macdonald se termine. La Confédération a été faite pour construire une économie nationale en concurrence avec les États-Unis et pour gérer cette économie ensuite. Si l'intégration économique entre les deux pays se poursuit, ces objectifs seront menacés et l'État fédéral lui-même deviendra inutile. L'interdépendance entre les régions éloignées du Canada deviendra moins importante, alors que l'interdépendance entre les régions canadiennes et leurs voisins proches du Sud sera renforcée. Le gouvernement de Washington sera en effet le gouvernement central pour tout le continent, ce qui est déjà le fait en ce qui concerne la défense nationale. Les provinces, par contre, garderont la plupart de leurs fonctions, comme font actuellement les cinquante états de l'union américaine. Les Canadiens, sauf peut-être les Québécois, se sentiront de plus en plus nord-américains, et de moins en moins canadiens. Il faut souligner le fait qu'au Canada anglais c'est le gouvernement central, et non les provinces, qui garde le patrimoine culturel, mais son pouvoir de le faire sera diminué de beaucoup dans le cadre d'un accord avec les Américains. La prévision pessimiste de George Grant, dans son *Lament for a Nation*, sera peut-être la réalité du prochain siècle.



L'Ontario et la fédération libre-échangiste

Robert. A. Young
University of Western Ontario

Au Canada, la question du libre-échange avec les États-Unis domine maintenant l'agenda politique. C'est un dossier sombre et sérieux. Après le sommet de Québec, où messieurs Mulroney et Reagan se sont engagés à ne pas agir dans le domaine des plus acides sauf dans la recherche et à poursuivre avec célérité la réduction aussi générale que possible des barrières au commerce bilatéral, illustre bien l'attitude sceptique de beaucoup d'Ontariens envers cette politique, une blague circulant néanmoins: l'accord Mulroney/Reagan instaurerait le libre-échange en pluies acides.

En discutant de l'Ontario et de la fédération libre-échangiste, cet article aborde trois sujets. D'abord les enjeux économiques et gouvernementaux que soulève une entente pour l'Ontario et pour le fédéral. Ensuite la nature d'une telle entente, et je suggère qu'aucun traité prévisible ne sera vraiment global, dans le sens d'éliminer tout obstacle au commerce privé, mais sera au contraire composé d'une série de conventions spécifiques et limitées. La composition de ce mélange d'ententes affectera le pouvoir relatif des provinces et du gouvernement fédéral. Et enfin, les ressources politiques que possèdent Ottawa et Queen's Park, afin de prédire la nature probable des accords Canada/États-Unis.

Les enjeux du libre-échange pour l'Outaouais

Un traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis soulève plusieurs défis économiques pour l'Ontario, la province qui bénéficie le plus du statu quo. Au premier plan se trouve le secteur automobile et équipement de transport qui représente 112,000 emplois dans la province, où est manufacturée 79% de la production canadienne¹. Ce secteur est le moteur de l'économie de l'Ontario, surtout en ce qui concerne les exportations, qui ont augmenté en flèche récemment. Dans ce secteur, les échanges avec les États-Unis sont relativement libres déjà, à cause du pacte de l'automobile qui date de 1965, et qui contient des garanties pour la production au Canada. Certes, le pacte de l'automobile subit des pressions résultant de la surcapacité et de l'incorporation dans le système des filiales nord-américaines des compagnies étrangères. Les Américains ont indiqué que les négociations sur le libre-échange n'exclueront pas le pacte de l'automobile, ce qui fait frissonner le gouvernement de l'Ontario. Cependant, ce traité est toujours sur la table parce qu'il peut être abrogé dans une année seulement après avertissement. D'ailleurs, c'est un traité qui découle directement des intérêts et des vœux des grands producteurs nord-américains, et c'est à eux d'y apporter des modifications. On peut considérer l'investissement récent à Oshawa de \$2 milliards par General Motors à Oshawa comme une assurance de la production en Ontario et que l'industrie ne sera pas atteinte dans les négociations plus générales entre le Canada et les États-Unis.

Les tarifs doivent constituer la deuxième préoccupation du gouvernement de l'Ontario. Le régime courant des barrières tarifaires protège des industries importantes en Ontario, et il est probable que plusieurs d'entre elles ne pourraient pas concurrencer leurs homologues américaines sans cette protection. Une étude récente commissionnée par la province a identifié 53 sous-secteurs manufacturiers *très sensibles* à une diminution des barrières tarifaires, et dans ces industries on trouve 281,000 emplois, ou 31% du total². Même si la position des partisans du libre-échange est juste, à l'effet que des pertes dans quelques-unes de ces industries seront compensées par l'expansion dans d'autres secteurs, la réduction des tarifs pose un autre défi à l'Ontario. Il touche la réaction des filiales américaines au libre-échange. En 1981, des compagnies contrôlées par les sociétés américaines comptaient pour 39% des emplois dans le secteur manufacturier en Ontario, et pour 44,8% de la valeur ajoutée. En Alberta et au Québec, seulement 20% des emplois se trouvaient au sein des filiales américaines³. Tandis qu'une proportion importante de ces compagnies exporte sur le marché mondial, beaucoup d'entre elles ne se sont installées ici que pour servir le marché canadien en *sautant le tarif*. Il est inconcevable que ces dernières restent pour

faire concurrence à leurs sociétés-mères sous un régime de libre-échange, et la probabilité des fermetures menace donc beaucoup d'emplois. Parmi les emplois contrôlés par des sociétés américaines, notons 26,000 emplois dans l'industrie des aliments et boissons, 21,000 dans le caoutchouc et les plastiques, 31,500 dans la machinerie, 30,600 dans la chimie...⁴. Pour l'Ontario, bénéficiaire principal des tarifs canadiens depuis la politique nationale de Macdonald, c'est cette dimension du libre-échange qui soulève les craintes les plus importantes.

Deux autres secteurs méritent notre attention. Le premier est l'agriculture qui, en Ontario, représente 25% de la valeur ajoutée canadienne et offre deux fois plus d'emplois qu'au Québec. Si le commerce entre le Canada et les États-Unis était entièrement libre, l'avantage comparé produirait une diminution significative de ce secteur. Lié étroitement à l'agriculture, le secteur des aliments et des boissons (90,000 emplois) suivrait ce déclin. En dernier lieu, examinons les industries culturelles, qui sont hautement protégées par les barrières tarifaires et non-tarifaires (comme les restrictions sur la propriété et la fameuse loi C-58). L'inquiétude de l'Ontario envers ces industries ne reflète pas seulement leur influence sur l'opinion publique mais aussi leur importance économique. Dans le seul secteur *imprimerie, éditions, et activités connexes* on trouve 55,000 emplois et une valeur ajoutée de \$2,1 milliards (qui égale la valeur ajoutée en papier et produits connexes). Ce secteur est largement (88%) la propriété des intérêts canadiens: si une entente entre le Canada et les États-Unis comprenait un *droit d'établissement* ou le démantèlement complet de la réglementation des investissements étrangers, des industries canadiennes importantes pourraient tomber sous contrôle américain, et il est probable qu'elles subiraient des pertes d'emplois.

Si ces enjeux économiques sont plus ou moins particuliers à l'Ontario, les enjeux gouvernementaux et constitutionnels des négociations sont les mêmes pour toutes les provinces. En général, une entente de libre-échange entre le Canada et les États-Unis réduirait la capacité de l'État canadien de gérer l'économie d'une façon indépendante. Elle engendrerait inévitablement une harmonisation des politiques économiques⁵. Cet effet se produirait principalement à cause des négociations elles-mêmes. Un accord global viserait particulièrement les barrières non-tarifaires, et sous cette rubrique sont classées à peu près toutes les interventions économiques qui favorisent certains secteurs ou activités - les subventions, les politiques d'achat, les mesures fiscales discriminatoires, et une certaine partie de la réglementation économique. Les limites de ces politiques seront identifiées dans les négociations et, étant donné le poids relatif des deux pays, on peut

prévoir que ce seront les politiques américaines actuelles qui serviront de base. De plus, il faut reconnaître que les mécanismes existant à Washington pour protéger les industries américaines qui souffrent de la concurrence étrangère resteront en place après la formalisation d'une entente. Le grand espoir de certains milieux industriels canadiens est que les compagnies exportatrices pourront se voir exemptées des lois protectionnistes américaines, par la création d'un tribunal bilatéral par exemple. Mais le Congrès n'aliénera jamais son autorité sur le commerce extérieur qui lui confère sa capacité d'aider les industries atteintes par le dumping, l'échange déloyal, ou la concurrence pure et simple. Les compagnies (et les syndicats) américains protesteront toujours contre les politiques canadiennes qui favorisent nos industries et créent l'échange déloyal - selon leur définition. En même temps, les compagnies canadiennes résisteraient aux politiques sociales (et aux taxes qui les paient), à la réglementation économique et au système des relations de travail qui les désavantagent sur le plan concurrentiel dans la zone nord-américaine de libre-échange. Le résultat de ces doubles pressions sera l'harmonisation des politiques des deux pays.

Au niveau des provinces, ce sont les gouvernements les plus interventionnistes qui subiraient le plus de contraintes sur leur capacité de gérer les sociétés provinciales. Ce sont les provinces à tendance socialiste qui seraient les plus touchées par les attaques contre les politiques sociales, pas l'Ontario. Sur le plan économique, des limites aux subventions à l'industrie, par exemple, affecteraient l'Alberta et le Québec plus que l'Ontario. Quant à la réglementation économique, les contraintes affecteraient toutes les provinces d'une manière sérieuse. Mais comme nous le verrons plus tard, l'Ontario, en rapport aux autres provinces occupe une position constitutionnelle si forte que son accord à des changements négociés s'avérerait nécessaire. Donc pour l'Ontario, ce sont les politiques fédérales qui sont au premier plan, dans les domaines des tarifs, de l'investissement étranger, des industries culturelles, et de l'agriculture. Or, c'est précisément au fédéral que les contraintes engendrées par une entente globale seraient les plus fortes. En effet, certains commentateurs croient déceler le véritable plan du gouvernement Mulroney: le libre-échange peut permettre à l'État néo-conservateur de se débarrasser de ses fonctions (dites inefficaces) de gestion économique et de ne se préoccuper que des programmes d'ajustement aux forces du marché⁶. En tout cas, Il est évident qu'une entente de libre-échange affaiblirait beaucoup la capacité d'Ottawa d'intervenir indépendamment dans la structure économique d'une manière discriminatoire, c'est-à-dire d'exécuter une stratégie industrielle⁷.

Un accord global obligerait le gouvernement canadien à éliminer la protection tarifaire contre les importations des États-Unis, et à éventuellement coordonner les structures des tarifs contre les tiers parties. Ottawa subirait des pressions pour harmoniser ses régimes fiscaux et pour limiter sérieusement les programmes d'aide directe aux industries canadiennes. Sans doute éliminerait-on les crédits à l'exportation pour les ventes aux États-Unis et Ottawa verrait diminuer sa capacité de promouvoir l'industrie dans les régions défavorisées. Le gouvernement fédéral abandonnerait les contrôles sur les volumes et les prix des exportations des ressources naturelles, de même que les restrictions sur la plupart des investissements étrangers. (Ce dernier point constitue une exigence importante des États-Unis en ce moment, et s'il y a une possibilité d'obtenir une garantie d'accès aux marchés américains, ce ne sera qu'en échange d'un traitement national du capital américain.) Enfin, tandis que les économistes insistent sur le fait que le taux d'échange du dollar canadien jouerait le rôle d'amortisseur des chocs d'ajustement au nouveau régime de libre-échange, il est possible que les États-Unis insistent sur des limites aux fluctuations de la devise canadienne; dans ce cas, la gestion macroéconomique échapperait au contrôle du gouvernement fédéral. En somme, une entente de libre-échange globale promet de contraindre tous les gouvernements canadiens, mais son impact serait le plus grave au niveau fédéral.

La nature de l'entente

Cette analyse et les conclusions que nous en tirons dépendent, cependant, de la nature précise de la convention négociée entre le Canada et les États-Unis. On ne peut évidemment pas parler des contraintes et des ouvertures qui existeraient dans un nouveau fédéralisme canadien sans connaître la forme que prendra le régime libre-échangiste. Au Canada, le débat sur la grande option politique que représente une entente avec les États-Unis reste très peu nuancé. Généralement les commentateurs s'occupent des questions globales - les coûts et les bénéfices d'une entente comme telle - et on n'analyse guère le caractère de l'entente. C'est peut-être normal, parce que l'initiative canadienne, dans le discours public, vise une entente globale qui éliminerait toutes les barrières au commerce entre les deux pays: comme monsieur Mulroney l'a dit en septembre 1985, *We seek to negotiate the broadest possible package of mutually beneficial reductions in tariff and non-tariff barriers between our two countries*⁸. Tandis que les négociations continuent, l'attention sur les grandes questions de la politique.

Néanmoins, comme nous l'avons vu déjà, même une entente dite globale serait composée d'éléments divers. Ce serait un panier d'accords

limités et distincts (comme le sont les protocoles du GATT). La composition de ce panier dépendrait des objectifs et des ressources des parties aux négociations, et déterminerait ses effets économiques et ses retombées politiques, y compris les implications pour les pouvoirs des provinces. En plus, il est possible et même probable qu'on n'assistera pas au dévoilement intégral d'un panier global, mais que le processus de négociation entre le Canada et les États-Unis continuera pendant longtemps et produira une série d'ententes. Une discussion des facteurs qui contribuent à une telle stratégie se trouve ailleurs⁹. Il suffit ici de noter entre autres, l'opposition croissante au Canada à une entente qui libérerait entièrement les forces du marché, la complexité de certains dossiers, l'incertitude des milieux d'affaires et de la machine gouvernementale si les négociations ne résolvent pas certaines matières urgentes, et la pression des échéanciers électoraux dans les deux pays. On peut prévoir donc, dans de brefs délais, que l'accord sera assez restreint, simple et vendable politiquement vendable.

Si on décortique l'entente globale selon ces critères, quels éléments pourrait-on y trouver?

1. L'élimination des tarifs: quoique ce soit là un dossier très complexe (comme dans l'entente Israël/États-Unis de 1984, il y aurait diverses catégories de produits, avec des modalités d'abolition différentes, et des délais différents), et quoique les processus de consultation avec les compagnies et les provinces soient difficiles.

2. La restriction des subventions à l'industrie, une telle convention pourrait influencer, sinon déterminer, les décisions sur les demandes de droits compensatoires de la part de la Commission internationale du commerce aux États-Unis (International Trade Commission) et du Tribunal des Importations au Canada, en spécifiant les limites des subventions légitimes. Ceci devrait aussi lier les provinces et les états.

3. La création d'une organisation conjointe pour surveiller le commerce bilatéral, examiner les plaintes des compagnies et des secteurs menacés par la concurrence (loyale ou déloyale), et faire des recommandations aux deux gouvernements¹⁰. Certains osent croire que ces recommandations auront un caractère exécutoire. En effet, la priorité des milieux d'affaires canadiens est précisément d'échapper à l'application normale des lois protectionnistes des États-Unis, et d'obtenir la garantie d'accès aux marchés américains, et une telle institution bilatérale, semble-t-il, pourrait les isoler des poursuites coûteuses et gênantes. Il est difficile, cependant - voire impossible - de croire que le Congrès américain accepte de déléguer son autorité sur le commerce international à une institution conjointe. Donc les lois existantes continueront de harceler les exportateurs

canadiens; néanmoins, on peut envisager la création d'un organisme de recherche et de consultation.

4. Un accord sur les mouvements de capitaux, c'est-à-dire une convention qui garantisse le droit d'investir et le traitement national des investissements étrangers: ceci soulève des inquiétudes au Canada en ce qui a trait à la dépendance économique et le contrôle étranger des secteurs-clés comme les institutions financières et les industries culturelles. Ces craintes sont importantes en Ontario. Mais, comme l'histoire de l'Agence d'examen de l'Investissement étranger nous le démontre, les Américains sont très sensibles aux barrières à l'investissement, et un engagement bilatéral à les éliminer s'avère possible.

5. Les achats publics: dossier qui constitue la deuxième priorité du gouvernement canadien¹¹. Dans ce domaine un accord qui offrirait le traitement national aux soumissionnaires des deux côtés de la frontière, est fort probable, car les compagnies trouveraient des marchés nouveaux, les gouvernements réaliseraient des économies importantes, et la concurrence nouvelle serait sous la gestion de comités administratifs¹².

En somme, ces cinq volets représentent la vraie substance des négociations sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Si ces négociations aboutissent à une entente dans les délais prévus, elle devra être une combinaison de ces éléments. Mais quelle combinaison serait acceptable pour l'Ontario?

Ressources

Nous avons déjà examiné les enjeux de ces différents éléments pour l'Ontario. Avant de prédire le résultat des négociations, il nous incombe de discuter plus profondément la position de cette province. Premièrement, il faut rappeler l'importance de l'Ontario sur le plan économique: 35% de la population du Canada, 39% des revenus des particuliers et plus de 50% de la valeur-ajoutée dans le secteur manufacturier. Bien que le gouvernement de l'Ontario doive subir quelques-unes des mêmes pressions qui sont exercées sur Ottawa en faveur du libre-échange, on trouve dans cette province un mélange unique d'intérêts économiques. Au fur et à mesure qu'une entente affaiblirait son économie, le gouvernement se trouverait en opposition au fédéral, agissant comme porte-parole des intérêts provinciaux qui se sentent menacés.

Dans les négociations avec Ottawa, d'où provient le pouvoir de l'Ontario? A part le poids économique que représente le gouvernement provincial, c'est sa pleine juridiction sur le commerce intra-provincial qui

confère à Queen's Park sa puissance. C'est vrai que la section 91(2) de la loi Constitutionnelle confie au gouvernement central le contrôle du commerce interprovincial et international, et que les provinces ne peuvent pas voter des lois avec une application extra-provinciale directe. Cependant les provinces ont le droit incontestable de réglementer le commerce intra-provincial, et ces lois affectent souvent, d'une façon indirecte, les importations. Dans de tels cas, en diffère de la situation américaine où les cours ont interprété généreusement les pouvoirs de Washington dans le domaine du *trade and commerce*, ici, la réglementation fédérale ne prévaut pas. Par exemple, si les lois provinciales qui régissent les ventes de X à Y en Ontario affectent indirectement les ventes de l'étranger de Z à X, une loi fédérale qui règle les ventes de Z à X ne l'emporte pas¹³. C'est ce pouvoir fondamental qui donne aux provinces leur influence sur le contenu des ententes qui touchent les barrières non-tarifaires - les subventions, la politique d'achats, les régimes fiscaux, et la réglementation protectionniste du commerce. Mais seulement l'Ontario et le Québec ont le pouvoir économique de bloquer un projet de convention avec lequel ils ne sont pas d'accord, en refusant de voter les lois requises afin de l'exécuter.

A ce niveau fondamental où on analyse les ressources qui peuvent être déployées contre les adversaires politiques, même à l'intérieur du pays, il faut reconnaître que le fédéral dispose d'armes considérables. Bien que les lois fédérales qui restreignent l'investissement étranger sont importantes pour l'Ontario, de son point de vue, c'est la juridiction fédérale sur les tarifs qui est certainement la plus significative. Ottawa dispose entièrement du pouvoir de réduire, demain, le niveau des tarifs à zéro. Certes, en proposant des réductions substantielles dans les tarifs, le gouvernement fédéral subirait les mêmes pressions que le gouvernement de monsieur Peterson. Mais son pouvoir dans ce domaine ouvre la possibilité de prendre prise sur ce dernier en s'alliant avec d'autres provinces et, en contournant Queen's Park, avec des éléments moins protectionnistes de la société ontarienne. Peut-être pourrait-on isoler le gouvernement Peterson.

Il faut alors considérer la position politique de ce gouvernement. En ce moment c'est un gouvernement minoritaire, appuyé par le Nouveau parti démocratique, qui s'oppose fermement au libre-échange. Maintenant les commentateurs constatent que les grands débats politiques en Ontario se distinguent nettement de ceux qu'on trouve dans le reste du pays. Ailleurs, c'est la situation économique qui domine; en Ontario ce sont les politiques sociales - l'environnement, l'habitation, la condition féminine, les droits syndicaux, la salubrité des usines, l'accès aux soins médicaux. Il faut se demander si ce sont vraiment les préoccupations du Parti libéral. Sinon, il

est probable que lors de la rupture avec le NPD, dans une année à peu près, on verra ensuite l'élection d'un gouvernement libéral majoritaire capable de prendre une position plus souple sur le libre-échange et plus disposé à le faire.

Enfin, nous pouvons tracer les grandes lignes d'une entente. On y trouvera sûrement un accord sur la politique d'achats. Cette convention accordera le traitement national aux compagnies des deux pays dans l'octroi des marchés publics. L'Ontario acceptera cette proposition pour deux raisons: elle ouvrirait entièrement le marché des autres provinces à ses produits, et la compétition de ses compagnies avec leurs homologues américaines pour des achats publics serait sous la gestion des administrateurs. Il y aura aussi une entente sur les subventions, qui n'entravera guère le gouvernement d'Ontario, surtout si elle admet des exceptions pour les petites et moyennes entreprises. Sans doute, le Canada et les États-Unis s'accorderont pour mettre sur pied une commission bilatérale. Les parties discuteront pendant longtemps les pouvoirs de cette institution, et le côté canadien sera déçu quand il deviendra clair qu'aucun mécanisme n'isolera les exportations canadiennes des lois protectionnistes de Washington. Mais probablement chargera-t-on la commission conjointe de faire d'autres efforts de réduction des barrières au commerce. Pour l'Ontario, le noeud de la question se trouve dans les dossiers d'investissement et des tarifs. Il est probable qu'on verra ici un troc. Le Canada acceptera le traitement national des investissements, excluant toujours autant que possible des industries culturelles et financières. En même temps, les parties s'entendront pour éliminer les tarifs en étapes, et dans les secteurs très sensibles à la concurrence; le rythme des réductions sera très lent, sur une période d'une dizaine d'années. En échange de son acceptation de la liberté d'investir des compagnies américaines, l'Ontario jouera un grand rôle dans le dessein de la structure tarifaire.

En conclusion, il faut souligner que cette analyse nous amène à prévoir une entente qui sera loin d'être globale. A cause de la résistance de l'Ontario (et le protectionnisme aux États-Unis), le résultat des négociations actuelles sera probablement une série d'accords limités, qui dans son ensemble ne bousculera pas la structure industrielle en place au Canada. L'Ontario restera capable de faire des interventions économiques importantes; plus significatif est le fait que sa résistance à une entente plus large servira à maintenir la capacité du gouvernement fédéral à gérer l'économie canadienne d'une façon autonome. Généralement les analystes des grandes politiques industrielles se demandent si les milieux d'affaires ont un besoin structurel d'une politique ou d'une autre. Ici il faut poser une question différente: les

compagnies ontariennes ont-elles besoin d'un État pour protéger à long terme leurs intérêts généraux ? Notre réponse est positive, mais pour elles c'est le pouvoir du gouvernement fédéral qui compte finalement.

NOTES

- (1) Statistique Canada, *Industries manufacturières du Canada: niveaux national et provincial 1980*, 31-203, (Ottawa: 1982), Tableaux 27 et 31.
- (2) Ontario, Ministry of Industry, Trade and Technology, *Assessment of Direct Effects of Freer Trade for Ontario's Manufacturing Industries*, (Toronto: 1985), Tableau 1.
- (3) Statistique Canada, *Le contrôle nationale et étranger des établissements du secteur de la fabrication, des mines et de l'abattage au Canada 1981*, 31-401, (Ottawa: 1985), Tableau 2.
- (4) Ibid.
- (5) R.A. Young, "Last, Worst Deal", *Options politiques*, 6/6 (juillet 1985), 4-9.
- (6) G. Bruce Doern, "The Tories, Free Trade and Industrial Adjustment Policy: Expanding the State Now to Reduce the State Later?", dans M. Prince, (éd.), *How Ottawa Spends 1986-87* (Toronto: Methuen) à paraître.
- (7) André Blais et Philippe Faucher, "La politique industrielle dans les économies capitalistes avancées", *Revue canadienne de science politique*, XIV/1 (mars 1981), 3-35.
- (8) Canada, House of Commons, *Debates*, 26 septembre 1985, 7056.
- (9) R.A. Young, "A Way Out for Mr. Mulroney", *Options politiques*, 7/4 (mai 1986), 3-8.
- (10) Frank Stone, "To Avoid Trade Disputes", *Options politiques*, 7/5 (juin 1986), 19-22.
- (11) Canada, External Affairs, Statements and Speeches, no. 85/26, Joe Clark, "Towards a New Trade Agreement With the United States", speech to the Foreign Policy Association, New York, 18 novembre 1985.
- (12) Young, "A Way Out for Mr. Mulroney".
- (13) H/ Scott Fairley, "Jurisdiction Over International Trade in Canada: the Constitutional Framework", presented to the Canada-U.S. Trade Law Conference, Faculty of Law, University of Windsor, 20-21 septembre 1985.

Les enjeux politiques pour le Québec de l'initiative fédérale: vers une restructuration centralisée de l'Etat canadien

François Rocher
Université de Montréal

La volonté d'approfondir les rapports économiques bilatéraux découle d'une analyse des avantages économiques qu'en retirerait le Canada à long terme. Elle se présente de plus comme une voie possible pour rendre l'économie compétitive sur le marché international tout en surmontant les craintes face au protectionnisme qui se fait de plus en plus jour aux Etats-Unis. Jusqu'à présent, le débat sur le libre-échange a surtout été mené par des économistes. Les arguments qui militent en faveur d'une plus grande intégration continentale procèdent de la logique générale suivante: plus le niveau d'intégration est élevé, plus les avantages économiques sont grands. Cette logique est vraie tout aussi bien en ce qui concerne la relation Canada/Etats-Unis qu'en ce qui concerne la mise en place d'une véritable union économique au Canada, projet présent mais inachevé lors des négociations constitutionnelles du début des années 1980. Ainsi, la réalisation du libre-échange n'impliquera pas que des modifications mineures ne touchant que la politique commerciale. L'approche continentaliste est *globale* et implique une révision à long terme des lieux où se prennent les décisions concernant le développement économique du Canada. A travers le projet libre-échangiste, c'est aussi la nature du fédéralisme canadien qui est à l'ordre du jour.

La démarche que nous proposons vise, dans un premier temps, à mettre en lumière l'impact d'un éventuel libre-échange sur la forme fédérative de l'Etat. Nous fondons notre analyse sur l'intuition qu'il existe un rapport

étroit et complémentaire entre l'option continentaliste et la volonté maintes fois exprimée au Canada de réaliser l'union économique. Notre analyse se fondera pour l'essentiel sur les diagnostics posés par la Commission Macdonald à propos des problèmes économiques nationaux. Le libre-échange canado-américain constitue une des recommandations principales de la Commission, recommandation s'inscrivant dans une problématique beaucoup plus large qu'il n'est pas inutile de considérer. Par la suite, nous pourrons formuler quelques réflexions sur les enjeux économiques et politiques du libre-échange pour le Québec et ainsi évaluer l'impact de ce projet sur la place qu'occupe le Québec au sein de la fédération canadienne.

Forme fédérative de l'Etat et option continentaliste

Le rapport Macdonald pose d'entrée de jeu la question de la forme fédérative de l'État et de son impact sur les activités économiques internationales¹. Les activités des gouvernements provinciaux se sont étendues à la scène internationale, notamment par des ententes formelles ou informelles entre les provinces et les États américains limitrophes et, particulièrement pour le Québec, par la participation à des organismes internationaux et la création d'un ministère des Relations internationales (ou du Commerce extérieur). De plus, les interventions économiques des gouvernements provinciaux ont eu une incidence certaine sur le commerce extérieur, particulièrement par l'érection de barrières non-tarifaires (BNT).

Le système fédéral rend difficile une approche coordonnée de la stratégie industrielle et commerciale. Les relations fédérales-provinciales sont perçues principalement à travers ce qu'elles ont de conflictuelles. La prédominance des affrontements mine les ressources politiques et empêche l'établissement d'un consensus (entre les secteurs privé et public tout comme entre les paliers de gouvernement au Canada. En ce sens, il n'est pas inutile de rappeler que la définition des termes du projet libre-échangiste sont, à l'heure actuelle, largement définis par le gouvernement central. Il faut y voir bien entendu le fruit d'une analyse des problèmes économiques qui affligent le Canada, mais aussi l'expression d'une volonté politique d'imposer une solution unitaire, dirigée par le gouvernement fédéral.

Libre-échange et union économique

Il existe un rapport étroit entre la volonté de réaliser le libre-échange et la consolidation de l'union économique canadienne. La mise en place du libre-échange présuppose l'amélioration des rapports commerciaux entre les partenaires canadiens. Ces deux réalités, loin d'être exclusives, constituent

les deux faces de la même médaille: assurer l'intégration économique continentale et ce aussi bien au Canada qu'avec notre principal partenaire, les États-Unis. Ainsi, les avantages de l'intégration économique - spécialisation dans les secteurs de production où le Canada dispose d'avantages comparatifs, meilleure répartition des facteurs de production, accentuation de la concurrence, réalisation d'économie d'échelle, etc... - sont sensiblement les mêmes, qu'il s'agisse du libre-échange ou de l'union économique. Évidemment, le niveau d'intégration n'est pas similaire dans les deux cas, mais les objectifs économiques visés s'expriment dans les mêmes termes. Comme le soulignait le rapport Macdonald, *la théorie économique ne fait pas de distinction entre l'union économique canadienne et les autres unions économiques* ².

Le maintien de l'union économique apparaît comme une condition essentielle au maintien et à l'amélioration de la position concurrentielle du Canada sur les marchés internationaux. L'accroissement de la concurrence internationale induit des rajustements économiques structurels et, partant, une réévaluation des institutions nationales afin de faciliter l'adaptation aux nouvelles conditions du commerce international.

C'est dans cette perspective qu'est préconisée la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis qui couvrirait les BNT. Le fil conducteur qui amène les commissaires à favoriser cette option est que *l'économie canadienne doit devenir plus concurrentielle et que les politiques intérieures qui retardent cette adaptation doivent faire place à des stratégies qui encouragent ce rajustement. Notre position en matière internationale et notre position sur les politiques intérieures sont complémentaires* ³. L'adaptation de l'économie repose sur l'adoption d'une nouvelle stratégie commerciale mais ne se limite pas à ce seul aspect. Bien au contraire, elle implique des modifications en profondeur, non seulement des politiques sociales et industrielles, mais aussi des institutions du fédéralisme canadien ⁴.

L'option continentaliste telle que préconisée par le gouvernement central aurait donc des répercussions importantes sur le partage des pouvoirs au sein du fédéralisme. La logique développée par lui au cours des dernières décennies va dans le sens d'un *transfert*, formel ou non, des pouvoirs vers l'autorité centrale. Cette *nécessité* s'explique par le fait que les entraves à l'intégration économique sont, pour la plupart, selon ses analyses, du ressort des provinces: *c'est pourquoi le Canada ne peut pas rechercher une entente de libre-échange avec les États-Unis sans qu'il n'y ait de longues discussions entre nos gouvernements fédéraux et provinciaux* ⁵. Les contraintes à la mise en place du libre-échange recourent les obstacles au commerce

interprovincial. Ainsi, les conditions identifiées pour la réalisation de l'union économique s'avèrent les mêmes que celles facilitant l'approfondissement des relations commerciales bilatérales⁶.

Réalisation du libre-échange et abolition des BNT

Les intérêts provinciaux sont à la source des obstacles qui ont été érigés à l'égard de l'union économique canadienne et qui, ultimement limiteront l'adoption d'une politique commerciale libre-échangiste. Bien qu'en vertu de la Constitution, seul le gouvernement fédéral soit en mesure de gérer les relations économiques extérieures par l'imposition de tarifs douaniers, la prolifération des programmes et des règlements provinciaux a conféré aux provinces un pouvoir important permettant d'orienter, en partie, le commerce extérieur et les mouvements de capitaux. Le partage des compétences constitutionnelles a donné aux gouvernements provinciaux le pouvoir de mettre en place diverses politiques en matière de fiscalité, de redevances, de subventions et de réglementation qui influent sur le commerce interprovincial et international⁷. De plus, les interventions des gouvernements provinciaux touchent de nombreux secteurs déterminants dont, notamment, l'exploitation des ressources, l'industrie manufacturière, l'agriculture⁸. Finalement, l'interprétation du BNA Act de 1867 n'a pas conduit à l'affaiblissement de l'identité provinciale⁹. Au contraire, bien que les compétences fédérales en matière de commerce international et interprovincial soient nettement reconnues, il n'est pas toujours facile de rendre *ultra vires* des lois qui créent des entraves au commerce. Il est difficile de déterminer par le biais des tribunaux si les interventions législatives provinciales visent clairement à protéger le marché local ou constituent, au contraire, des mesures correctives profitant, en dernière analyse, à l'économie globale¹⁰.

Ainsi, comme le montrent les nouvelles préoccupations au sein du GATT à l'égard des BNT, les limites imposées au commerce ne relèvent plus uniquement des barrières tarifaires. Le chevauchement des compétences constitue un frein à la définition des politiques industrielles et commerciales.

La complexité des niveaux d'intervention et la multiplication des programmes pour chaque palier gouvernemental créent donc des distorsions en imposant des limites aux échanges commerciaux. Toutefois, les politiques produisant ces effets ne reposent pas toutes sur une volonté délibérée d'exercer une discrimination à l'égard des producteurs oeuvrant au sein des autres espaces régionaux. Les objectifs visés tendent plutôt à *favoriser* les producteurs locaux de biens et de services. Elles se situent

d'avantage dans le sillage de l'établissement de politiques industrielles provinciales faisant la promotion du développement économique régional. Ces politiques industrielles régionales soutiennent les entreprises orientées vers le marché local ou celles ayant leur base d'accumulation dans la région mais qui désirent étendre leur champ d'intervention¹¹. Les mesures provinciales faisant obstacle à la libre-circulation des biens, des services et des capitaux au Canada sont multiples et tous les gouvernements en font usage¹².

Globalement, ces mesures sont considérées comme indésirables et certaines distorsions peuvent être justifiées dans la mesure où les mêmes règles s'appliquent aux producteurs du marché intérieur. Cependant, la discrimination volontaire, (politique linguistique, politiques d'achats préférentiels, de subventions aux entreprises locales, etc...) est contraire à la réalisation de l'union économique ou à l'établissement d'une nouvelle politique commerciale. En ce sens, la philosophie de base qui lie le libre-échange, l'union économique et le renouvellement à terme du fédéralisme s'exprime dans les termes suivants:

Le fédéralisme justifie des variations entre les provinces, en réponse à des préférences locales, il ne justifie pas une discrimination volontaire contre les autres provinces. Il faut équilibrer le besoin de tenir compte de la diversité des préférences, qui prêche en faveur de la décentralisation, par des objectifs tirés du commerce, qui prèchent en faveur d'une plus grande centralisation ou d'une uniformité des politiques¹³.

En somme, l'érection de BNT par les gouvernements régionaux sont incompatibles à la fois théoriquement et pratiquement avec tout projet de relations bilatérales plus soutenues.

De la néanmoins prédominance des arguments politiques

La prolifération des BNT et leur incompatibilité avec la définition de toute politique commerciale visant les marchés intérieurs et internationaux peut laisser croire que le prix à payer est trop élevé pour l'économie canadienne. Cependant, les analyses économiques ayant pour objet de quantifier le coût de ces distorsions évaluent ces dernières entre 0.11% et 1.54% du produit national brut¹⁴.

La mobilité des facteurs de production n'est donc pas compromise au Canada. Une étude concluait d'ailleurs à la très grande mobilité du capital financier et physique, tant au Canada qu'entre le Canada et les pays industrialisés¹⁵. Toutefois, la mobilité du capital physique est directement tributaire de l'investissement direct étranger de la part d'entreprises disposant d'un avantage technologique. Dans la même perspective, la mobilité internationale des ressources non renouvelables dépend souvent d'un réseau d'entreprises multinationales. C'est finalement au chapitre de la main-d'oeuvre que la mobilité est la moins grande, notamment à cause des différences linguistiques et culturelles des francophones du Québec qui limitent à la fois la venue de cadres anglophones canadiens et étrangers vers le Québec et l'implantation de francophones à l'extérieur du Québec.

L'impact plus que faible des barrières interprovinciales au commerce cache toutefois le fait que les mesures restrictives affectent davantage les entreprises à caractère monopoliste - surtout sous mainmise étrangère - ayant leur base d'accumulation dans plus d'une région. Comme le rapporte la Commission Macdonald, 20% des grandes entreprises de transformation rencontrent des difficultés dans la vente de leurs biens à cause des restrictions provinciales¹⁶. Si l'évaluation des coûts liés aux barrières peut laisser croire que le problème est somme toute mineur, les arguments économiques pour les condamner sont largement invoqués: les limitations ralentissent la croissance du commerce interprovincial; elles rendent les entreprises dépendantes des gouvernements; les petites entreprises ne sont pas assez poussées à devenir concurrentes; elles empêchent le développement des grandes entreprises pouvant être compétitives à l'échelle internationale. En somme, les critiques à l'égard des BNT érigées par les gouvernements provinciaux se fondent davantage sur les bienfaits éventuels - et théoriques - d'une libéralisation globale des échanges que sur une évaluation quantitative des limites imposées à l'heure actuelle par de telles mesures.

Par ailleurs, la libéralisation des échanges à l'intérieur des frontières canadiennes vise aussi, pour ne pas dire surtout, la réalisation d'objectifs politiques. Les effets quantitatifs de la limitation du commerce ne sont pas suffisants pour fonder la volonté manifeste d'une réforme globale. L'argumentation politique fait plutôt appel aux craintes liées à ces entraves. La première inquiétude repose sur le caractère virtuellement *inflationniste* des mesures provinciales. Si ces dernières sont aujourd'hui relativement peu importantes et les mécanismes de coopération et de coordination encore efficaces, les commissaires manifestent leur inquiétude à l'égard d'un *processus d'effilochement* <qui>, une fois entamé, pourrait aller fort loin¹⁷. Toutefois, derrière cette inquiétude se situe la réponse que le fédéral veut

apporter à l'accroissement inéluctable des rapports économiques bilatéraux. Cet accroissement risque à long terme de modifier la structure économique canadienne au détriment de l'axe est-ouest et donc d'accentuer le poids politique des provinces en matière de relations canado-américaines. Dans cette opération, le palier central de l'État est celui qui verrait son pouvoir politique le plus substantiellement érodé.

En second lieu, l'édification de liens économiques libérés des entraves imposées par les provinces vise à accentuer le sentiment d'identité nationale. La réalisation de cet objectif est attribuée au seul palier gouvernemental pouvant se dire investi de la mission de répondre aux besoins exprimés par tous les Canadiens, à savoir le gouvernement central. La logique politique fait appel à des variables ne pouvant être quantifiées et relevant bien souvent du domaine de la symbolique¹⁸. Ainsi, la conséquence à long terme du libre-échange, parce qu'il consoliderait l'union économique, se situe sur le plan du renforcement de l'unité nationale par la suppression des politiques protectionniste qui ont historiquement été le vecteur du sentiment d'aliénation nationale. Même si la question n'est pas mentionnée explicitement dans le Rapport, la principale menace à l'unité nationale ne provient pas des provinces de l'Ouest mais plutôt du Québec¹⁹. En ce sens, la réalisation de l'union économique est perçue comme un moyen, à terme, d'affaiblir le nationalisme québécois à travers une restructuration de la forme fédérative de l'État à l'avantage du pouvoir central.

Vers une restructuration centralisée de l'État canadien

Le libre-échange est indissociable de l'amélioration de l'union économique canadienne. Le gouvernement central s'attribue un rôle prépondérant dans la protection de cette union: *ce rôle implique un leadership capable de promouvoir des normes nationales et un traitement égal pour tous les citoyens canadiens, même lorsqu'il s'agit de compétence provinciale*²⁰. Cette philosophie qui transpire explicitement du Rapport Macdonald et qui touche tous les secteurs d'intervention de l'État, exprime la volonté de l'État central de limiter l'action des gouvernements provinciaux dans des secteurs où les enjeux économiques sont marginaux²¹. Ce projet doit se réaliser en dépit et par-delà les contraintes imposées par le partage des compétences constitutionnelles. La nécessité de la division politique des champs de juridiction au profit du gouvernement central est exposée clairement par les commissaires pour qui le fédéral doit:

Pour cela disposer d'un rôle prépondérant dans la négociation et la ratification des traités, dans la

coordination des activités fédérales et provinciales à l'étranger ainsi que dans la gestion des ajustements intérieurs qui découlent des activités internationales. Le gouvernement fédéral doit ensuite se faire l'avocat et le catalyseur d'un fonctionnement efficace de l'union économique. C'est également lui qui est essentiellement responsable des politiques de stabilisation. Le gouvernement fédéral est enfin le principal responsable de la redistribution entre les régions et les provinces, entre les intérêts sociaux et économiques et entre les différents citoyens.

Le rôle du fédéral est donc d'offrir à l'activité économique du secteur privé et aux initiatives provinciales un cadre national unifié afin de favoriser le développement économique 22.

Cependant, ce rôle élargi ne fonctionne pas à l'exclusive. Les provinces disposent d'outils d'intervention leur permettant d'agir dans tous ces domaines. Toutefois, elles doivent ultimement, d'une part, reconnaître la *prépondérance* du fédéral et, d'autre part, utiliser les leviers dont elles disposent pour compléter les activités du gouvernement central en fonction des priorités nationales et non des *préférences locales*.

Pour parvenir à coordonner les politiques fédérales et provinciales, le Rapport Macdonald suggère des mécanismes multiformes suivant l'évolution de la conjoncture. Plusieurs options sont évoquées. A court terme, il préconise une approche souple faisant appel à la coordination interprovinciale à travers des mécanismes de consultation continue au niveau ministériel. De plus, des représentants provinciaux devraient assister aux négociations commerciales afin de conseiller les porte-paroles fédéraux. Même si les commissaires sont convaincus qu'une consultation informelle est suffisante pour conclure éventuellement un accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis, cette formule ne représente nullement une condition suffisante pour que les gouvernements provinciaux abandonnent leurs politiques de développement régional ou qu'elles épousent les priorités déterminées par Ottawa. Les problèmes actuels à la réalisation de l'union économique et à l'intégration continentale demeurent entiers.

Pour dépasser les limites inhérentes à la première hypothèse, les commissaires soulignent que la question des relations internationales doit conduire, à terme, à une modification constitutionnelle. La proposition

favorisée préconise une formule d'amendement constitutionnel faisant en sorte que:

Les articles d'un traité se traduisant par des obligations pour les provinces pourraient entrer en vigueur quand les deux tiers des provinces auraient fait adopter à leur législature des résolutions en ce sens. Les deux tiers des provinces devant en même temps représenter au moins la moitié de la population canadienne ²³.

Cette formule n'accorde de droit de veto à aucune province. Dans tous ces mécanismes, le Québec est considéré comme une province comme les autres. Une variante de cette solution consisterait à créer une commission fédérale-provinciale mixte sur les accords internationaux devant approuver, suite à un vote à la majorité des deux tiers, les accords touchant des domaines de compétence provinciale. Dans les deux cas, les gouvernements provinciaux seraient légalement tenus de mettre en application les traités approuvés par la Commission²⁴. Dans le cadre des relations économiques extérieures impliquant directement les provinces, les commissaires ne préconisent aucune autre modification ayant des incidences sur le partage des pouvoirs²⁵.

Si les modifications constitutionnelles ayant trait au commerce extérieur semblent peu nombreuses, l'amélioration des rapports commerciaux internationaux induit des mesures réduisant la capacité des gouvernements provinciaux d'ériger des entraves au commerce intérieur et extérieur. Ainsi, le renforcement de la protection constitutionnelle passerait par un amendement à l'article 121 (Interdiction aux provinces d'ériger des barrières tarifaires). Celui-ci devrait inclure l'interdiction de politiques entravant la mobilité des biens, des capitaux et des services. Cependant, pour favoriser l'élimination des BNT, le gouvernement fédéral propose que les provinces s'entendent sur un code de conduite économique qui confirmerait les principes généraux de l'union économique. Ce code devrait être ultimement enchassé dans la Constitution, ses dérogations faire l'objet d'une justification de la part de la province et son administration serait confiée à un Conseil des ministres du développement économique qui verrait à répertorier les barrières imposées par les gouvernements provinciaux. Par la suite, une commission fédérale-provinciale analyserait les barrières et ferait des recommandations au Conseil. Ce Conseil serait investi d'un pouvoir règlementaire qui régirait les gouvernements²⁶. Encore ici, le Québec ne dispose d'aucun statut lui permettant d'adopter des mesures

contrevenant aux principes de l'union économique. Rien ne garantit que les législations à caractère linguistique ou culturel, (pour ne prendre que celles-là), ne contreviendraient pas à la libre-circulation des personnes et constitueraient des barrières économiques indésirables.

Les propositions mises de l'avant par la Commission Macdonald concernant le libre-échange et l'union économique reprennent les arguments invoqués lors des négociations constitutionnelles de 1980-1982. Le *projet inachevé* sous Trudeau de restructuration de l'économie canadienne et de son articulation à l'économie mondiale, à cause des compromis nécessaires au rapatriement²⁷, revient à l'avant-scène des préoccupations. Mais cette fois, ce projet est épuré des scories politiques liés ça la volonté du gouvernement du Québec, perpétuellement répétée entre 1960 et 1980, de revoir le partage des pouvoirs au profit des provinces.

La réalisation du libre-échange constitue une occasion de rouvrir, à terme, le débat constitutionnel sur la seule base d'un projet économique auquel bien peu peuvent s'opposer théoriquement. L'ensemble des réformes constitutionnelles vise uniquement à revoir les prérogatives provinciales en dépit du fait que bon nombre des contraintes relevées sont le fruit des activités du gouvernement central. cette politique des deux poids deux mesures est justifiée par une rhétorique qui limite la pertinence d'imposer des mesures de stabilisation régionale au seul gouvernement fédéral, puisque ce dernier agit au nom de la santé de l'ensemble contrairement aux motivations des gouvernements provinciaux qui conduisent à la balkanisation économique et politique du Canada.

Au-delà des déclarations d'intention, le projet économique de la Commission Macdonald repose la question de la redéfinition des lieux d'exercice du pouvoir au Canada. Toutefois, si le problème du régionalisme est omniprésent dans les analyses de la Commission qui ont conduit à la proposition du libre-échange, le second problème endémique à la formation sociale canadienne, sa dualité nationale, est quant à lui complètement oblitéré lorsqu'il s'agit de définir les stratégies économiques à long terme.

Les enjeux du libre-échange pour le Québec: un marché, trois sociétés

La *prédominance* du fédéral dans la réalisation du libre-échange n'est pas sans soulever de nombreuses inquiétudes sur la place qu'occuperait le Québec au sein d'une fédération revue et corrigée. Comme nous l'avons souligné, le projet libre-échangiste ne peut efficacement s'implanter, selon

l'analyse de la Commission Macdonald, qu'à la condition de réévaluer à long terme le partage des pouvoirs constitutionnels. Cette logique a des conséquences importantes sur la reconnaissance du gouvernement du Québec comme levier indispensable au développement de l'économie québécoise et à la préservation de la spécificité culturelle du Québec.

Si les constats de la Commission Macdonald concernant l'inadéquation entre les politiques provinciales et fédérales en matière de commerce extérieur sont réputées valables pour toutes les régions canadiennes, ils induisent des effets particuliers pour le Québec, ne serait-ce qu'en raison de son caractère culturel distinct. Dans cette perspective, nous allons brièvement rappeler comment le Québec est perçu à travers le Rapport Macdonald pour ensuite mettre en évidence les enjeux économiques et politiques du libre-échange pour le Québec dans le cadre de ce nouveau fédéralisme.

Une perception édulcorée du Québec

La perception du Québec qui se dégage du Rapport Macdonald se situe dans la mouvance de la problématique centralisatrice qui teinte l'ensemble des travaux de la Commission. Une nouvelle approche est préconisée concernant la place du Québec dans la Confédération:

il importe au départ de dépasser les clichés traditionnels sur la spécificité du Québec pour dégager une vue réaliste des données qui, en 1985, caractérisent cette province ²⁸.

Cette nouvelle approche passe par la reconnaissance de l'hétérogénéité culturelle de la société québécoise, évaluant la présence des francophones à la lumière du multiculturalisme qui caractérise la société nord-américaine. Ainsi, le Québec est reconnu comme le *foyer principal mais non exclusif des francophones au Canada*. Le Québec est présenté comme une région et une société distincte, mais les références à la légitimité des la structure étatique québécoise sont on ne peut plus rares. Les initiatives économiques du gouvernement québécois sont plutôt perçues négativement, prenant prétexte sur le débat entourant l'État-providence. En ce sens, les commissaires notent:

<qu> une nouvelle constatation se fait jour au plan économique; l'appareil gouvernemental, de plus en plus lourd, et surtout de plus en plus coûteux, n'est

plus perçu comme le seul instrument de développement de la société québécoise. Dans un tel contexte, la recherche de pouvoirs constitutionnels accrus perd quelque peu de son sens, alors qu'il est déjà assez difficile d'exercer pleinement ceux qui sont effectivement reconnus ²⁹.

Toutefois, bien que le Rapport Macdonald reconnaisse aux Québécois le droit d'assurer leur *survivance et leur pérennité culturelle* dans un environnement menaçant, cette réalité est tempérée lorsque les modalités d'application du libre-échange sont abordées, la logique économique l'emportant sur les variables culturelles. En ce sens, le libre-échange est fondamentalement incompatible avec toute mesure faisant obstacle à la libre circulation des facteurs de production. La concentration des francophones au Québec impose à elle-seule une barrière de taille, barrière accentuée par les législations voulant protéger et promouvoir le fait français³⁰. Les exigences linguistiques imposées par le Québec sont perçues comme des barrières commerciales et, partant, jugées indésirables.

Or la logique même du continentalisme vise à niveller toutes les politiques qui ont des *conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés*, la politique linguistique n'échappant pas à cette nécessité. Par ailleurs, la prise en compte des seuls facteurs économiques, comme c'est le cas dans le discours dominant libre-échangiste, conduit à minoriser davantage le poids du Québec lors des prises de décision importantes. De plus, les seules considérations économiques sont largement défavorables qu'au Québec dans la mesure où le marché continental francophone ne représenterait plus que 2% de la zone de libre-échange. Dans une telle perspective, les exigences relatives au français perdent beaucoup de leur poids et de leur pertinence pour les autres partenaires. Finalement, comme nous l'avons déjà mentionné, les mécanismes de gestion du libre-échange au Canada n'attribuent pas un statut particulier au Québec.

La stratégie fédérale d'uniformisation: l'inévitable opposition du Québec

Globalement, les craintes des gouvernements provinciaux à l'égard du libre-échange portent sur la possibilité de voir disparaître les programmes fédéraux de développement régional et de péréquation. Pour le Québec, nous pouvons souligner que la concentration des exportations dans le secteur primaire, le faible degré de transformation des ressources naturelles, la faible dimension des entreprises et leur faible capacité d'innovation, le haut degré de

contrôle américain sur l'appareil productif et l'importance relative des politiques de sécurité sociale constituent des facteurs qui placent d'entrée de jeu le Québec dans une position fragile à l'égard des États-Unis³¹. En ce sens, *si le Québec uniformise ses politiques avec les États-Unis, il accentuera souvent ses problèmes conjoncturels et structurels sans les corriger*³². Les conséquences d'une libéralisation bilatérale des échanges seraient multiples parce que les entreprises américaine sont déjà efficaces et ont atteint leur dimension optimale, elles seront éventuellement en mesure d'éliminer bon nombre de concurrents québécois qui sont actuellement protégés par les tarifs douaniers ou les BNT; le degré de contrôle étranger risque d'augmenter. De plus, le poids économique et politique du Québec au sein de la structure continentale fait en sorte qu'il ne pourrait réussir à influencer les politiques américaine dans le sens de ses intérêts.

Les problèmes économiques spécifiques au Québec ont toujours conduit les gouvernements québécois à revendiquer non seulement une plus grande marge de manoeuvre dans l'administration des politiques définies au niveau fédéral, mais aussi un respect de l'actuel partage des compétences constitutionnelles. La positions des deux principaux partis politiques sur l'union économique et le libre-échange reprend, avec des nuances, la même logique.

Le Parti québécois affirmait la nécessité pour le gouvernement du Québec de contrôler entièrement les politiques de main-d'oeuvre, d'éducation et de formation professionnelle dans le but de compenser les déséquilibres causés par la moins grande mobilité de sa population³³. En ce sens, la stratégie québécoise s'oppose en partie à la logique canadienne qui accorde une prédominance à la mobilité de la main-d'oeuvre en fonction de l'offre de travail. Elle met plutôt l'accent sur la création des emplois au Québec pour rétablir les équilibres sur le marché du travail. Dans cette perspective, le Parti québécois revendique une décentralisation des pouvoirs:

*le gouvernement du Québec a besoin de pouvoirs supplémentaires, alors que l'intérêt du Canada exige au contraire que cette centralisation se fasse au profit du gouvernement fédéral. Mais, quelle que soit la solution retenue, le statu quo, en tout cas, nous empêche à toutes fins utiles d'élaborer une politique cohérente de plein-emploi, justement à cause de cet éparpillement des pouvoirs et de la concurrence dont ils font l'objet*³⁴.

Le discours nationaliste tel que véhiculé par le PQ ne préconise pas une nouvelle forme d'autarcisme. L'ouverture vers l'extérieur est souhaitée mais à la condition que les principales décisions économiques soient prises par l'État du Québec. Les raisons qui motivent cette stratégie singulière découlent de la spécificité nationale du Québec de telle sorte qu'*Ottawa ne peut accepter que la stratégie québécoise soit reprise par certains mouvements régionalistes qui tentent de s'articuler autour d'autres provinces*³⁵.

Si l'argumentation du Parti québécois tourne essentiellement autour de la problématique centralisation-décentralisation, la position du Parti libéral du Québec (PLQ) vise surtout à faire des recommandations afin de garantir le marché commun canadien. Cependant, pour y arriver le PLQ rejette l'établissement de nouvelles règles constitutionnelles limitant les pouvoirs des gouvernements provinciaux³⁶. Ainsi, il n'est pas question pour le PLQ de départir l'État québécois de leviers économiques essentiels au développement du Québec. La participation actuelle du Québec aux négociations sur le libre-échange s'inscrit dans la même perspective. Le gouvernement du Parti libéral n'entend pas pousser l'intégration économique au point de confier au gouvernement central un rôle déterminant dans la définition des stratégies d'intervention économique de l'État québécois. La position du Québec sur le libre-échange pose d'entrée de jeu des limites à la stratégie fédérale puisqu'elle se fonde sur:

*le respect intégral du cadre constitutionnel et des compétences législatives du Québec, qui exercera en outre son influence sur les questions affectant son avenir économique; le respect de l'intégralité des lois, programmes et politiques façonnant la spécificité de la société québécoise; la nécessité de conserver au gouvernement une marge de manoeuvre suffisante pour travailler au renforcement de son tissu industriel et de sa base technologique, en pensant particulièrement aux petites et moyennes entreprises les plus vulnérables; la nécessité absolue de prévoir des périodes de transition et des programmes d'assistance pour certains secteurs touchés par le nouveau cadre*³⁷.

Dans un tel contexte, la participation du Québec au libre-échange demeure limitée. L'ensemble des conditions identifiées par la Commission Macdonald s'inscrit dans une perspective qui a toujours été historiquement inacceptable pour le gouvernement du Québec. A cause des inconvénients économiques de la libéralisation des échanges pour le Québec et des

inévitables limites politiques que le gouvernement québécois imposera au cours des pourparlers, il est probable que ces derniers n'iront pas très vite.

Conclusion

Le projet libre-échangiste tel que proposé par la Commission Macdonald repose sur la théorie économique des échanges internationaux. La concurrence internationale devrait stimuler le développement et la croissance économique de tous les pays participants. Pour le Canada, les avantages de l'intégration continentale doivent être accompagnés par ceux découlant d'une consolidation de l'union économique canadienne. Ces arguments économiques sont cependant complétés par d'autres faisant appel à des facteurs politiques. Ainsi, derrière la rhétorique des avantages économiques (les coûts liés au libre-échange sont d'ailleurs abordés très brièvement par les commissaires sans même tenir compte des effets régionaux qu'une telle orientation commerciale produirait), se profile la volonté fédérale de revoir le partage des pouvoirs dans le but d'une part, de confier à Ottawa les principaux leviers de gestion de l'économie nationale et des rapports internationaux, mais aussi, d'autre part, de consolider l'unité nationale. Cette dernière réalité est présente depuis le début des travaux de la Commission même si ses membres ont toujours voulu démontrer le contraire³⁸. Le libre-échange se situe donc dans une problématique globale de révision des mécanismes de gestion de l'économie nationale mais aussi des institutions politiques qui découlent de la forme fédérative de l'État.

La libéralisation des échanges telle que définie par la Commission Macdonald s'oppose à la dynamique de développement de l'État québécois préconisée encore aujourd'hui par tous les partis politiques qui oeuvrent sur la scène provinciale. Les gouvernements québécois seront toujours sensibles aux effets qu'aurait la signature d'un accord de libre-échange sur les pouvoirs politiques provinciaux. Ils refuseront de voir assujettir les politiques touchant les domaines du développement industriel, de la fiscalité, de la culture, de l'éducation aux conditions édictées par le gouvernement fédéral. Le libre-échange tous azimuts risque donc de faire long feu s'il est assorti d'une redéfinition profonde des lieux d'exercice du pouvoir au Canada.

Notes

- (1) Gouvernement du Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, volume 1, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1985, p. 36.
 - (2) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 3, *op. cit.*, p. 124.
 - (3) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 1, *op. cit.*, p. 54.
 - (4) *Ibid.*, p. 63.
 - (5) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 1, *op. cit.*, p. 401.
 - (6) Le rapport intérimaire du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada en arrivait aux mêmes conclusions, (Gouvernement du Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada, *Relations extérieures du Canada - Rapport intérimaire*, Hansard, Fascicule 18, août 1985, pp. 38 et suivantes).
 - (7) Shearer, "Le régionalisme et la politique en matière de commerce international", in Roderick Hill et al. (eds), *Le libre-échange canado-américain*, Etude no. 11, Commission royale sur l'union économique, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 - (8) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 1, *op. cit.*, pp. 405 et suivantes.
 - (9) Canada, *Pouvoirs touchant l'économie: Fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, *op. cit.*, pp. 18 et suivantes.
 - (10) Ivan Bernier, "Législation et pratiques relatives à la libre circulation des marchandises, personnes, services et capitaux au Canada", in *Revue d'intégration européenne*, 3, 1980, pp. 267-282.
 - (11) Judith Maxwell, Caroline Pestieau, *Réalités économiques de la Confédération*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1980, p. 93.
 - (12) Moroz répartit les BNT en trois groupes: les mesures défensives, les politiques industrielles et les politiques socio-culturelles. Les gouvernements provinciaux interviennent notamment à travers le contrôle des exportations (particulièrement manifeste au sein de l'industrie forestière), les politiques d'approvisionnement, les exigences de contenu, les subventions, l'aide financière directe ou indirecte. Andrew Moroz, "Commentaires sur les barrières non tarifaires et leur utilisation au Canada", in R. Hill et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 276 et suivantes.
 - (13) *Ibid.*, pp. 147-148.
 - (14) *Ibid.*, p. 132. Ces données proviennent d'une étude réalisée par John Whalley, "Induces Distorsions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues", in M.J. Trebilcock et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 161-200.
- Mentionnons que ces données tiennent aussi compte des barrières imposées par le gouvernement fédéral, ces dernières ayant même des effets plus importants que celles imposées par les provinces. A ce sujet, voir une autre

étude de John Whalley, "The Impact of Federal Policies on Interprovincial Activity", in Trebilcock et al., (ed.s), *op. cit.*, pp. 201-242.

(15) P.P. Proulx, L. Dulude, Y. Rabeau, *Etude des relations commerciales Québec/USA, Québec-Canada - options et impacts - craintes et potentiels*, Québec, Ministère des affaires intergouvernementales, Editeur officiel, 1979, pp. 216-243.

(16) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 3, *op. cit.*, p. 133.

(17) Ibid, p. 148.

(18) Voir le commentaire éloquent dans le *Rapport*, Ibid, p. 125.

(19) Voir les conclusions de la Commission sur l'unité canadienne, *Se retrouver - Observations et recommandations*, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

(20) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 1, *op. cit.*, p. 19.

(21) A ce sujet, le Rapport Macdonald souligne que *notre gouvernement national a cherché à préserver et à encourager les objectifs nationaux et un traitement commun du citoyen canadien, non seulement pour les questions relevant de sa propre juridiction, mais également pour celles qui relèvent de la juridiction provinciale*. Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 3, *op. cit.*, p. 30.

(22) Ibid., p. 166.

(23) Ibid., p. 172.

(24) Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 1, *op. cit.*, p. 408.

(25) L'hypothèse d'une réforme du Sénat, lequel représenterait les provinces, n'a pas d'incidence sur la conduite des affaires internationales. Toutefois, les commissaires avaient envisagé la possibilité d'accorder au Sénat un droit de regard sur les traités, ces derniers devant être approuvés par la majorité des sénateurs et ayant primauté sur toute législation provinciale. Ibid.

(26) Canada, Commission sur l'union économique, *Rapport*, volume 3, *op. cit.*, pp. 151-156.

(27) Daniel Latouche, "Les calculs stratégiques derrière le Canada Bill", in *Law and Contemporary Problems*, 45, 4, Autumn 1982, pp. 165-176.

(28) Canada, Commission sur l'union économique, *Rapport*, volume 3, *op. cit.*, p. 379.

(29) Ibid., p. 380.

(30) Ainsi, selon le Rapport Macdonald: *"les liens sociaux, culturels et communautaires bien établis freinent la mobilité interprovinciale de la main-d'oeuvre au Canada. En ce qui concerne les liens culturels, la Charte de la langue française au Québec pourrait bien freiner le déménagement au Québec de Canadiens qui ne parlent pas français et de ceux qui, à cause des effets combinés de la Charte du Québec et de la Charte canadienne des droits et libertés doivent renoncer au droit de faire recevoir à leurs enfants une instruction en anglais, si c'est leur volonté. De plus, la tendance croissante des francophones québécois à devenir unilingues limite la mobilité à l'extérieur de la province, où il y a peu d'emplois pour des francophones unilingues"*. Canada, Commission royale sur l'union économique, *Rapport*, volume 3, *op. cit.*, p. 143.

- (31) *La Revue commerce*, dans son édition de mars 1986, identifie les branches industrielles qui seraient sensibles à la libéralisation des échanges.
- (32) Proulx, Dulude, Rabeau, *op. cit.*, p. 35, voir aussi pp. 279-282.
- (33) Conseil exécutif national du Parti québécois, *Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'union économique canadienne*, texte ronéotypé, décembre 1983, pp. 28 et suivantes.
- (34) *Ibid.*, p. 30.
- (35) *Ibid.*, p. 31.
- (36) Robert Bourassa, *Mémoire présentée par le Parti libéral du Québec devant la Commission sur l'union économique*, texte ronéotypé, février 1984.
- (37) *La Presse*, 19 mars 1986.

Free Trade and Canadian Federalism: the Maritimes

Jim Bickerton
St Francis Xavier University

Free Trade has historically been perceived as some sort of panacea for the economic ills of the Maritime Provinces, at least by an important sector of the region's population. This is related to the regional grievances that came to be associated with the national economic policies pursued by Ottawa in the aftermath of Confederation, which more or less coincided with the gradual decline of the region's traditional economy. The loss of the ability to determine tariffs for the region meant the acquiescence of Maritimers to a National Policy that would foster infant industries behind a protective barrier, but ultimately penalize whose interests are engaged in the export of products abroad. (The latter would be forced to purchase more expensive domestic inputs while having to cope with the problem of retaliatory tariffs.)

This sacrifice of comparative advantage may have been worth it if the Maritimes had benefitted greatly from tariff protection. And indeed there were important interest within the region with that in mind. Manufacturing, steel, and coal grew prodigiously for a period of time before WWI. But in the long term these industrial benefits proved chimerical, as manufacturing was consolidated and centralized by monopoly capital, while coal and steel stagnated in the inter-war period. The overall impression left with Maritimers was one of absolute and relative decline within Confederation, and lost potential due to the inappropriateness for the region of national policies constructed to serve the interests of central Canada.

Adding to the discomfiture of the region were grievances related to the political arrangements of Confederation which appeared to add insult to injury, doubly penalizing a region already ill-served by national economic policies. Here the problem related to the Maritimes' declining political influence in Ottawa and a decentralized fiscal regime that minimized the inter-regional re-distribution of wealth in Canada. Political concessions to the region that were an implicit part of the Confederation deal - such as the exclusive use of Maritime ports for Canada's trans-atlantic trade or the independent freight rate structure of the Intercolonial Railway - were ignored or lost with a change in the political climate in Ottawa. And the transformation of the initially centralized quasi-federalism of 1867 into a decentralized agglomeration of quasi-independent principalities by the 1880's presented significant obstacles to Maritime governments struggling to involve the federal government in their fiscal and economic problems. This *peripheralized* federalism was ill-adapted for the task of establishing national programmes that could provide some semblance of a common purpose or some means of sharing nationally-generated wealth. And the determination of the wealthier provinces to block any constitutional change that might make this possible (but only at the cost of some reduction in their considerable powers) provided a further basis for grievance in those provinces such as the Maritimes that were experiencing significant disparities relative to the larger, wealthier provinces. Thus, it was becoming very difficult in the interwar period to discern the precise advantages of Confederation for the Maritimes.

But how applicable or relevant are these historical grievances, and the vague discontents they occasionally stir in Maritime breasts, to current economic and social problems and concerns? That is, where does the region stand now in terms of the benefits or detriments incurred as a result of national economic policies and federal-provincial political arrangements?

To begin, significant changes have occurred in the regional economy which have paralleled economic movements in the national and international economy. Spurred by liberalized trade arrangements in the postwar era and US demand for resources and resource-based products, the primary sector in the Maritimes has been transformed. The concentration of capital and the application of new technologies has led to increases in productivity in fishing, farming, forestry, and mining, and their related processing sectors. The decline in employment in these sectors which inevitably accompanies their *modernization* has been partially offset by the steady growth of employment in the service sector. In this respect the Maritimes are not

unlike the rest of Canada, save for the fact that public sector investment, employment, and wages constitutes a more important part of the service sector, and indeed a more important part of the economy of the Atlantic region in general, than is the case for the rest of Canada. This, of course, reflects the continuing relative weakness of the private sector as a source of investment and employment. It also stands as a testament to the failure of regional development policies to remove this *handicap* by enticing, subsidizing, and promoting the expansion of private capital in the region, although it is arguable that the status of the regional economy without such state encouragement would have been considerably worse. This federal role in regional development, however, has only been part of the change in federal-provincial arrangements that have overturned past injustices and discrimination against the region and removed the obstacles to a substantial measure of inter-regional redistribution. Federal transfers into the region through equalization payments, Established Programmes Financing, and unemployment insurance either explicitly or implicitly embody a significant and growing subsidy for the growth of government-provided services and the maintenance of a *decent* standard of living for many groups within the region.

For some this regional reality of an increased dependence upon Government is evidence of the victory of *politics* over *economics*, but a hollow victory in that it is an artificial situation, maintained only at an ever-escalating cost to the more dynamic economies of other regions. In an atmosphere of increasing international competition, such burdens on the Canadian economy are considered to be unacceptable. For others the commitment to a substantial measure of inter-regional redistribution has become an essential part of the values embodied in Canadian federalism and part of the new *Confederation deal*. It is often referred to as an admirable quality that *sets Canada apart*, that helps define it as a national entity with virtues worth preserving (and fighting for?).

While this is a pleasing and gratifying image of Canada's political and social arrangements (arrangements based on sharing), it somewhat obscures the fact that elsewhere such contingencies have been made unnecessary because of different constitutional arrangements and/or the employment of other means to buttress the economies of depressed regions (eg., military spending in the USA or agricultural subsidies in Europe). The fact is that in a capitalist economy that continually creates and re-creates regional disparities - economic *cores* and *peripheries* -, governments have been obliged at the very least to compensate those *losers* who persist in

utilizing *politics* to resist the market-based erosion of their regional societies.

Enter *free-trade* with the United States. In the event of an agreement, the Atlantic Provinces are unlikely to share in any advantages to the same extent as other regions in Canada. It is most unlikely, for instance, that the region will break out of its resource export-dependent economy and become a *world class* producer of manufactured goods and services, simply because of the removal of trade barriers with the USA. If anything, the relative disadvantages of the region in terms of population, capital, technology, and *know-how* in those sectors it wishes to break into will forestall any development strategy which envisions transcendent its historic and current role of *supply region* for more highly-industrialized centres.

(In this connection APEC's *The Atlantic Vision 1990* looks to greater regional integration and self-reliance, on the one hand, and the development of *software* in the region - a strong service sector tied to manufacturing and construction industries - on the other, as the basis of regional development in the 1990's. But what opportunity will there be for promoting greater regional integration or for fostering infant *software* - industries if free trade makes the importation of ready-made, pre-packaged products, technologies, and services from US - manufactures the quicker, cheaper, more logical option?)

A free trade agreement would also put in motion political and economic forces working towards a harmonization of taxation, regulation, and social programmes which would be disadvantageous for a region dependent upon subsidized transportation and federal transfers for the maintenance of services and incomes. A litany of pro- grammes could be affected: regional development policies, federal and provincial procurement policies (Ottawa, N.S., N.B.) preferred hiring policies (Nfld), restrictions on land purchase (P.E.I.), provincial investment incentives, marketing boards and agricultural support programmes, unemployment insurance arrangements, aids to protect and promote regional culture. Because free trade would mean a reduction in the power of governments - federal and provincial - to intervene or interfere with the market processes which otherwise shape and determine civil society, a dire threat is posed to any region dependent upon a large role for government in its economy and a set of social and political arrangements meant to compensate the region for its limited economic role.

Even equalization, that *scared cow* entrenched in principle in Canada's new constitution, its potentially threatened. For as Ontario and other *have* provinces come under increased pressure to emphasize the *competitiveness* of their economy over all other *virtues*, in turn pressure will mount on Government to decrease the burdens on those productive economies, including and especially the price they pay for their prosperity to outlying regions. Instead of a system of *sharing* that is definitive of, or essential to *Canada* as a distinct national entity, interregional transfers will be increasingly perceived as one more source of ballast that must be jettisoned to lighten the load in the all-consuming competitive race that is envisioned by free trade advocates as our individual and collective futures.

There is much about the debate over free trade that is reminiscent of the Confederation debates. It was American protectionism following the Civil War that provided the stimulus for the debate over British North America's options (joining the Americans being one option), just as fear of growing protectionist sentiment in the USA now motivates free trade talks. Also, at least for the Maritimes, choosing Confederation meant giving up control over government policy to a larger unit (Canada), just as now choosing free trade would require both federal and provincial governments in Canada to give up some of their political power over economic matters, and social and cultural matters as well, to a larger unit and larger forces.

Of course, describing the Maritimes' entry into Confederation as *choosing Confederation* is debatable, since the deal was struck between political elites, with little or no popular input, consultation, or approval. Entry into a free trade agreement might have followed the same route as Confederation, as government attempted to blanket debate over the full implications of a free trade deal for the Maritimes and other regions. (Indeed, the Macdonald Commission suggested as much as the best strategy for achieving an agreement.) Certainly much of what has been said to date has remained at the level of vague generalities, platitudes, and nostrums regarding the benefits of free trade. But the rising level of public awareness about the matter has triggered a sharp fall in public support for the notion, and nowhere has this been so precipitous as in the Atlantic region. From a 90% approval rating in April, 1984, support in the region for free trade has dropped to 57% as of December, 1985.

A survey of the more vocal proponents and opponents of a deal is revealing. Representatives of corporations in the resource sector, and regional big business in general, have been strong supporters. For example, Harry Steele, former owner of Eastern Provincial Airlines (now wholly

owned by Canadian Pacific), asserts that there is no alternative to free trade. *We've got to get in bed with them... Somebody is going to have to accept a little less pay, or do an awful lot more work... We have to learn to compete.* (Halifax Chronicle Herald, March 12, 1986) H. DeMone, a NatSea V.P., argues that we can no longer continue to lean on *the social aspects of the fishery*, subsidies are simply *not compatible* with the American system, etc.. (Halifax, Chronicle Herald, April 24, 1986).

The Atlantic Chamber of Commerce also backs a free trade agreement. John Hazen, its Chairman, states that free trade might be the last chance to reduce dependence on massive transfers of money from Ottawa. *Its the only way to get out from under the skirts of central Canada.* This will happen, so the argument goes, because free trade will force industries in Atlantic Canada to *rationalize* to meet tough new competition. The chairman did admit that it would be tough on manufacturing in the region. (Textiles, he said, would be hard-pressed to survive; it is not surprising, therefore, that Stanfield's opposes free trade and warns of the dire consequences for Nova Scotia's textile towns.) However, he expects that the region's resource industries - fishing, farming, forestry - would be beneficiaries. (It should be noted that a study done for the MacDonald Commission is at total variance with this optimism regarding the fate of the region's agriculture and forestry sectors under free trade.) (Halifax Chronicle Herald, May 3, 1986) Incredibly, Hazen admitted that he had no idea what effect free trade would have on *employment*. *That's the one reservation I have*, he said. (Halifax Chronicle Herald, May 2, 1986).

The logic in the position of the Atlantic Chamber of Commerce is confusing, to say the least. To argue that the key to success for Maritime business is *tougher competition* is to beg the question why, up to this point in time, the private sector in this region has failed to meet the *tough competition* provided by central Canada. It is, however, typical of the simplistic *faith in the market* ideology of much of the business community. Moreover, Hazen's comments on employment should give cause for concern, revealing as they are of the low priority allocated to employment levels in the representations of business on this matter. It is hardly surprising that regional Federations of Labour and Agriculture, and organizations such as the Maritime Fishermen's Union (MFU), which represents inshore fishermen, strongly oppose a free trade agreement.

Provincial governments in the Maritimes have responded positively to the federal government's free trade initiative, but this has largely been a knee-jerk response followed by expressions of concern over this or that

industry or programme. What the Canada West Foundation has noted about the enthusiasm of the Western Provinces for free trade - that it has an air of unreality about it since no real research has been done by these provinces into the likely impact of an agreement on their region - goes in spades for the Maritimes. The obvious lack of information about free trade at the regional level has led APEC to launch a study into the impact on Atlantic Canada of *enhanced trade* with the US. This report, however, will not be finished until mid-summer, 1986, at the earliest. (Nova Scotia has named a trade negotiator and is conducting its own consultation process, canvassing about 100 key industries for their views.)

Some differences within the region are apparent. For instance, New-Brunswick, the Maritime province most dependent on resource exports to the US, was the only province *not* to endorse the provincial stand calling for representation on the federal negotiating team and some ability to veto federal moves in areas of provincial jurisdiction. Nova Scotia has repeatedly argued the need for a *negotiated immunity* for basic resource industries that benefit from regional development and other support programmes, citing the vulnerability of certain of its industries and communities. (Halifax Chronicle Herald, March 24 and April 9, 1986) *Freer trade* or *enhanced trade* are now the more common epithets used by provincial politicians when the subject is broached. All Atlantic Premiers have expressed concern at one time or another about any weakening of the central government such that it would be unable to fulfill its role in inter-personal and inter-regional redistribution.

What regional politicians appear not to have done, and perhaps are incapable of doing, is to seriously consider and reflect upon the impact of a free trade agreement on the long-term political dynamics of Canadian federalism. It is the consequences of free trade for the latter, as much as its direct effects on this or that economic sector, industry, or community, that poses the greatest threat to the future of Maritimers.

Not that the region's dependence on transfers does not leave it vulnerable in the absence of free trade. Increasing pressure to be internationally competitive and to re-structure the Canadian economy towards that end continue to be operative regardless of the outcome of these negotiations. And there has been increased skepticism about the efficacy of the role of the state in the regional economy, at least the forms of state intervention that have characterized past regional development policies. Recently there have been calls for more local involvement and community-based control over projects, investment funds, etc., (with provincial and

federal assistance). But the truth of the matter, and this *truth* is more widely applicable than the Maritimes where it manifests itself most forcefully, is that very high levels of structural unemployment and underemployment will be made inevitable by the application and diffusion of new technologies. Our traditional concepts of employment and income will be challenged, as will the role of the state. The key question for Maritimers, and for the majority of the population in other regions, is what kind of social and political arrangements will accompany this re-structured economy? The ability to determine this as a society, our freedom of choice in this matter, will be gravely impinged by a free trade agreement that will exert tremendous pressures to move inlock-step with our liberal southern neighbor.

In other words, this is a crucial conjuncture in which economic and social instability, transition, and re-structuring has led to the rise of protectionist sentiment and the search for new *arrangements*. Meeting the crisis by signing a free trade agreement with the USA would set the parameters for a range of other choices that Canadians must make regarding future economic, social, and political arrangements.

Conclusion

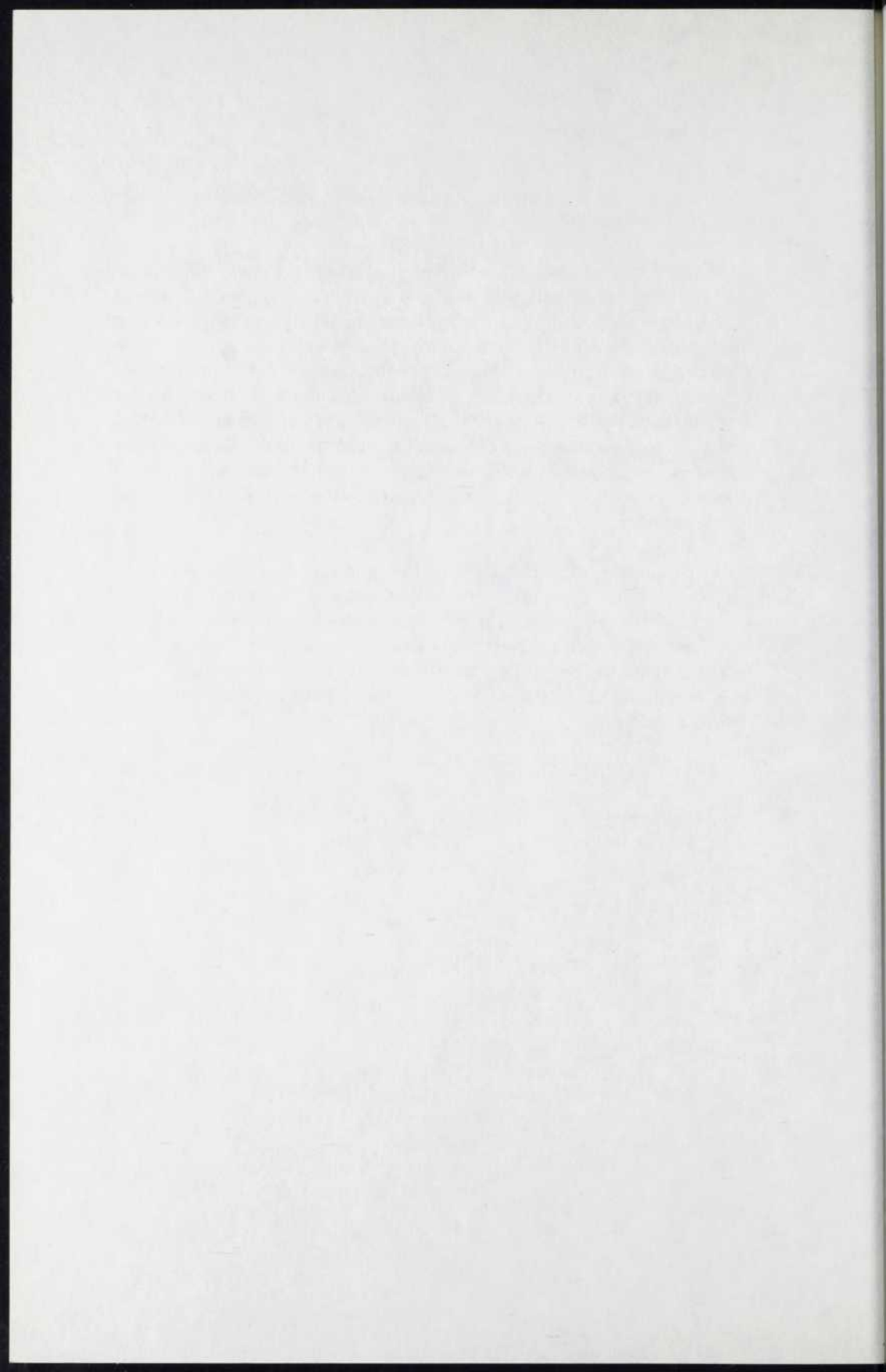
It must be understood that free trade has an appeal for many Maritimers frustrated by the failure of regional development policies to bring about the coveted *diversification* and *industrialization* of what remains a dependent resource-based economy. Why not free trade? But in this case the status quo so many Maritimers wish to escape is also the source of their vulnerability under a free trade arrangement.

The problem with the economy of the Maritimes was long ago diagnosed as insufficient levels of private sector investment and job-creation - especially in secondary manufacturing. Sadly and ironically, regional development policies only contributed to the employment problem by subsidizing the modernization of primary industries, thus reducing its labour requirements, without providing offsetting opportunities for employment in secondary industries. And now - in the mid-1980's - the strategy of attracting labour-intensive manufacturing to the region seems hopelessly archaic and naive. But a free trade arrangement can only exacerbate this situation. In a dependent region such as the Maritimes free trade will only undermine local industries and business that base themselves on what is still a rather poorly-integrated regional market in which the level of demand for

goods and services is greatly and increasingly tied to the level of government transfers and expenditures.

As for the vaunted benefits of free trade, not even the primary industries that export to the US would automatically or universally benefit, as some have suggested. Yes, Big Business would have assured access to its major market, but this is more a *safeguard* than a *gain*. And smaller producers would be undermined by a combination of greater competition and the removal of state subsidies that permit their continued operation. And labelling the latter as part of our social policy won't save them, not only or even primarily because of US objections, but because of the altered political and economic climate in which domestic opponents of such subsidies will demand their removal as part of their corporate survival strategies under free trade conditions.

Ultimately, the real danger of free trade for the Maritimes is that political avenues previously open to subordinate groups of interest to protect themselves and resist marginalization will be closed off, or at the very least littered with a great many more obstacles for regional political forces seeking to use *politics* as a means of redress, compensation, or amelioration for the harsh vicissitudes of an increasingly integrated North American market.



Le Libre-échange et l'avenir du fédéralisme canadien

Michel Pelletier

Université du Québec à Montréal

Nous sommes en présence de deux thèses radicalement opposées. D'un côté, François Rocher, s'appuyant sur une analyse méthodique et minutieuse du *Rapport Macdonald* et, particulièrement, de ses intentions avouées, nous propose, comme intuition de base, qu'il existe un rapport étroit et complémentaire entre l'option continentaliste (c'est-à-dire "libre-échangiste") et la volonté maintes fois exprimée au Canada de réaliser l'union économique. La forme fédérative de l'État imposerait en effet des limites à une véritable intégration économique au sein même de l'ensemble canadien. Or, la mise en place d'une véritable union économique au Canada (ayant été) un projet présent mais inachevé lors des négociations constitutionnelles du début des années 1980, et la logique selon laquelle plus le niveau d'intégration est élevé, plus les avantages économiques sont grands étant vrai tout aussi bien en ce qui concerne les rapports Canada/États-Unis qu'en ce qui concerne la mise en place d'une véritable union économique au Canada, il s'ensuivrait, implicitement, que le projet de libre-échange mis de l'avant par le gouvernement fédéral serait un moyen détourné et quelque peu diabolique par lequel celui-ci chercherait à renforcer son pouvoir aux dépens des provinces et, notamment, du Québec: Ainsi, derrière la rhétorique des avantages économiques se profile la volonté fédérale de revoir le partage des pouvoirs dans le but d'une part, de confier à Ottawa les principaux leviers de gestion de l'économie nationale et des rapports internationaux, mais aussi, d'autre part, de consolider l'unité nationale. (...) Le libre-échange se situe donc dans une problématique globale de révision des mécanismes de gestion de l'économie nationale mais aussi des institutions politiques qui découlent de la forme fédérative de l'État.

A l'opposé, Garth Stevenson, tentant un bilan sommaire de ce que perdraient respectivement les deux ordres de gouvernement au Canada si un accord de libre-échange était conclu avec les États-Unis, rejette l'idée de la Commission Macdonald selon laquelle *un tel accord pourrait augmenter la centralisation du fédéralisme canadien* et estime au contraire qu'un *accord de libre-échange, au moins à long terme, renforcerait les pouvoirs des provinces et réduirait ceux du gouvernement fédéral. Je pense que les gouvernements provinciaux de l'Ouest sont d'accord avec moi sur ce point, et c'est pourquoi la Colombie Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan soutiennent un tel accord*. Plus fondamentalement, parce qu'il *n'y a pas de précédent valable pour un accord entre deux États fédéraux dont un est dix fois plus grand que l'autre*, il s'avoue hésitant non seulement face à la tâche de prédire ses conséquences pour le fédéralisme canadien, mais aussi face à l'idée elle-même. En d'autres termes, il est contre le projet d'un accord de libre-échange, car il craint que ce soit l'existence même de l'entité politique canadienne, comme entité distincte de celle des États-Unis, qui soit mise ultimement en cause par le projet.

Jim Bickerton est assez proche de cette position de Stevenson, quoique pour des motifs différents. Soulignant que, par suite de la faiblesse de leur économie, *les provinces de l'Atlantique sont peu susceptibles de tirer profit d'un éventuel accord de libre-échange autant que d'autres régions au Canada*, et que, pour le même motif, elles ont toujours été largement dépendantes des mécanismes de redistribution inter-régionale qui constitueraient *un élément essentiel des valeurs constitutives du fédéralisme canadien et un élément du nouveau pacte confédéral*, il estime lui aussi que la conclusion d'un tel accord de libre-échange pourrait entraîner la disparition même de ce qui distingue le Canada: *Parce que le libre-échange entraînerait une diminution du pouvoir des gouvernements - fédéral et provinciaux - d'intervenir dans ou d'interférer avec les mécanismes du marché qui par ailleurs modèlent et définissent la société civile, il en résulte une menace directe pour toute région qui dépend largement de l'intervention gouvernementale au plan économique et d'un ensemble d'aménagements sociaux et politiques destinés à compenser pour le poids économique réduit de la région. Même la péréquation, cette "vache sacrée" dont le principe a été inscrit dans la nouvelle constitution du Canada est menacée*.

Il y a de quoi être perplexe face à des positions aussi radicalement éloignées les unes des autres. Pour ajouter à la confusion, si besoin était, notons que le rapport Macdonald, dans le but de rassurer justement ceux qui pouvaient craindre que le Canada perde son identité nationale par suite d'une intégration économique plus poussée des économies canadienne et

américaine, invoque précisément, entre autres choses, la force des régionalismes au Canada pour écarter ces craintes! *Si nous sommes convaincus que notre autonomie et notre identité ne seront pas compromises par le libre-échange, c'est notamment parce que l'intégration économique du Canada lui-même a été accompagnée d'un renforcement du rôle des gouvernements provinciaux, fondé sur des sentiments d'appartenance collective et d'identité forts et persistants au niveau provincial. (...) ¹.*

Le profane pourrait s'attendre à plus de convergence de la part des spécialistes se penchant sur des questions pourtant aussi fondamentales que l'avenir du pays. Une aussi grande variabilité des perceptions tend en effet à faire douter de la valeur prédictive des sciences sociales, sinon de leur objectivité. Cependant, comme le soulignent les gauchistes, ou bien les gouvernements concernés (surtout provinciaux) n'ont pas cru bon d'étudier l'impact potentiel d'un accord de libre-échange sur l'union fédérale canadienne, ou bien ils ont refusé de les rendre publiques (gouvernement fédéral) en invoquant les impératifs de la stratégie de négociation. Même les experts sont donc contraints de se contenter de conjecture... et une fois de plus, les citoyens canadiens sont confrontés à une option politique fondamentale, sans avoir vraiment la possibilité de choisir lucidement.

Malgré la diversité des approches et des points de vue, toutefois, notons qu'il y a convergence en ce qui concerne le rejet du projet fédéral de libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis: les Québécois s'y opposent parce que, selon son appréciation, cela aurait pour effet de renforcer le pouvoir fédéral aux dépens du Québec; les autres s'y opposent parce que cela affaiblirait plutôt l'union fédérale... Mais qu'à cela ne tienne, tous s'y opposent... Reste à savoir laquelle des évaluations est la plus proche de la réalité.

A cet égard, la position de Robert Young est non seulement originale et subtile, mais elle permet peut-être de rapprocher quelque peu ces points de vue opposés. Young estime en effet que trop d'intérêts au Canada seraient affectés négativement par un accord global de libre-échange, et que trop de contraintes, notamment d'ordre électoral, existent pour qu'il puisse être effectivement conclu. Comme par ailleurs le processus tel qu'amorcé ne saurait être abandonné purement et simplement sans entraîner des conséquences extrêmement néfastes pour les rapports ultérieurs entre le Canada et les États-Unis, Young croit que le gouvernement Mulroney n'aura d'autre choix que de se replier sur un accord à caractère limité. A l'analyse, il croit que le type d'accord limité qui aurait le plus de chances d'être conclu et qui serait le plus profitable en serait un qui porterait sur les politiques

gouvernementales d'achat. En pareil cas, la position de l'administration fédérale serait effectivement renforcée par rapport aux administrations provinciales, puisque ces politiques préférentielles d'achat constituent un instrument de politique économique beaucoup plus important pour celles-ci que pour celle-là, en même temps que la fluidité du marché canadien serait grandement améliorée.

La thèse de Young est intéressante, attrayante même. Mais on peut se demander si, de même que Rocher prend les vœux de la Commission Macdonald pour la réalité, il ne tombe pas lui aussi dans le piège du *wishful thinking*. Comme Stevenson et Bickerton, il ne semble pas croire qu'un accord global de libre-échange puisse être une bonne chose pour l'avenir du Canada. Réaliste toutefois, il reconnaît que quelque chose devra être fait. Or ce quelque chose qu'il se trouve à préconiser en fait, est précisément ce qui paraît poser le moins de problèmes pour l'Ontario, qu'il représentait sur le panel. Mais de là à ce que ses vœux se réalisent, il y a tout un pas...

En fait, ce qui me paraît manquer dans les diverses analyses qui nous sont proposées, c'est une analyse sinon en termes de classes sociales, tout au moins en termes de groupes d'intérêts. Quelles sont en effet les forces sociales ou politiques qui interviennent dans le débat? Pourquoi et surtout, quel est le rapport de forces en présence?

On y fait allusion au passage: Bickerton, par exemple, nous indique que c'est le grand capital principalement, dans les Maritimes, qui est favorable au libre-échange, mais on ne s'arrête guère à cette dimension. Or, il me semble qu'on pourrait trouver de ce côté plus d'éléments solides nous permettant de prévoir avec un peu plus d'assurance ce qui risque d'advenir. Je pense, par exemple, aux travaux de W. Clement concernant *l'élite continentale* ou la fraction *compradore* de la bourgeoisie canadienne². Je pense encore à la thèse de P. Fournier, selon laquelle il y aurait opposition entre les bourgeoisies canadienne et québécoise, celle-ci n'hésitant pas à s'associer à la classe capitaliste américaine dans le but de renforcer sa position face à la bourgeoisie canadienne³. Je pense encore aux travaux de Richards et Pratt⁴ selon lesquels il y aurait désormais dans l'Ouest une bourgeoisie régionale montante souhaitant s'affranchir de la tutelle fédérale, derrière laquelle se cacheraient les groupes d'intérêt du Canada central et qui, pour cette raison, verrait d'un très bon oeil une libéralisation des échanges... Ces travaux sont sans doute criticables à maints égards, mais ne nous invitent-ils pas à identifier avec plus de précision les principaux acteurs en présence, leurs motivations profondes, leurs forces relatives?

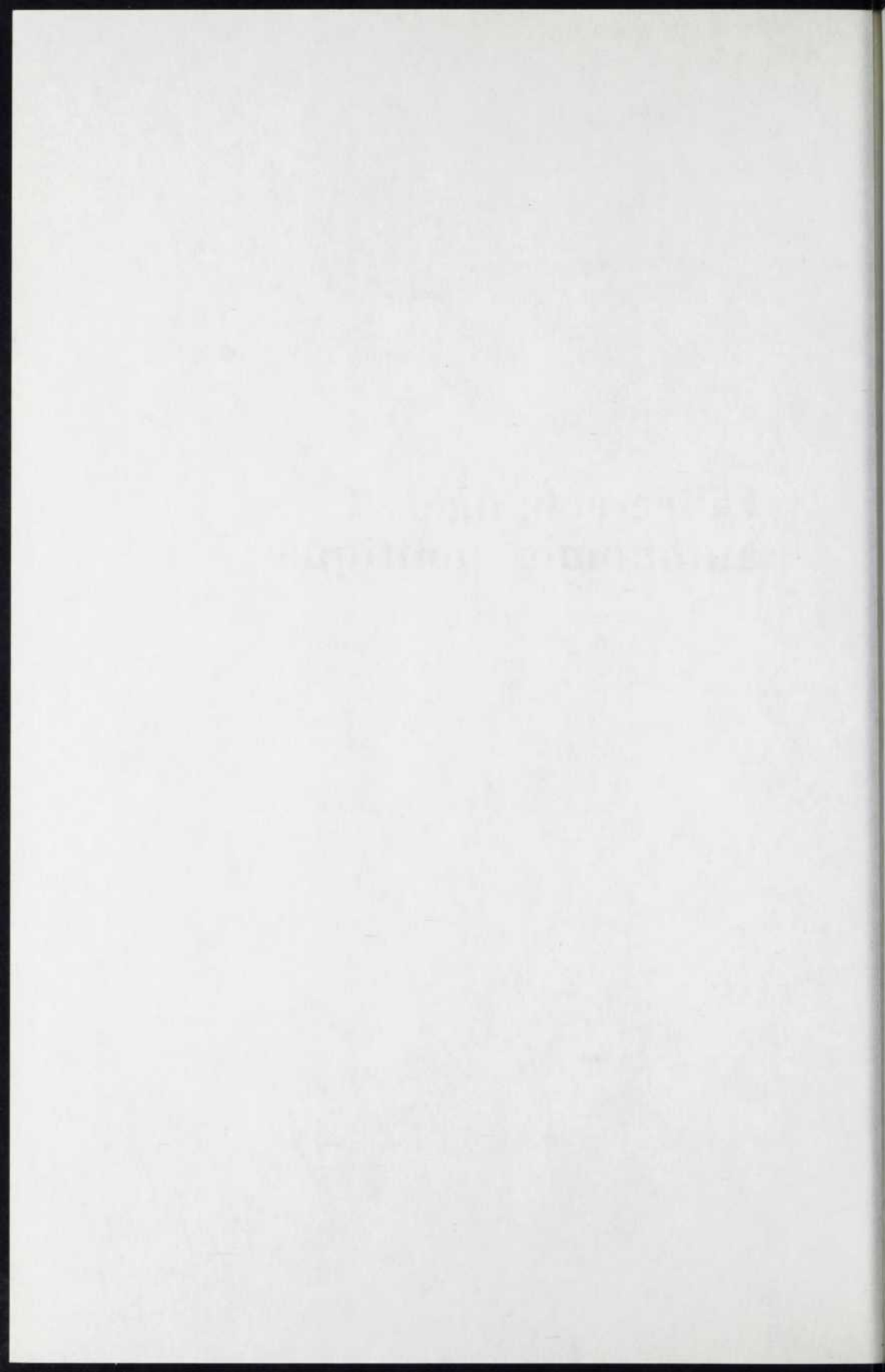
En outre, comme nous invitent les travaux de Clement notamment, je crois que nous ne pouvons restreindre notre horizon au seul ensemble canadien. Sans doute y a-t-il d'importantes forces protectionnistes aux États-Unis. Mais s'il existe une telle chose qu'une *élite continentale*, comme le prétend Clement, on peut supposer qu'il y existe aussi des groupes d'intérêts pour lesquels le territoire canadien serait en quelque sorte *hinterland* du territoire américain. Et dans le contexte contemporain de crise et dans celui de restructuration du système économique international, on peut supposer aussi que ces forces ont pu être renforcées par la dynamique économique de ces dernières années. On aurait tort de croire que le néo-libéralisme est uniquement un phénomène idéologique: si ce courant idéologique est aussi puissant, c'est certainement parce qu'il est véhiculé par des forces socio-politiques puissantes, même s'il n'est pas toujours facile de les identifier clairement. A cet égard, Rocher a raison d'effectuer un rapprochement entre la révision constitutionnelle en cours au Canada et ce courant néo-libéral.

Enfin, je suis toujours quelque peu étonné de constater que le courant économique néo-libéral occupe tout le terrain, quasi incontesté, alors que pendant deux décennies au moins, un fort contingent d'économistes se sont employés à développer les théories du *développement du sous-développement* ou encore de *l'échange inégal*... Où sont passés ces économistes? Que sont leurs théories devenues? Stevenson n'a-t-il pas raison de s'inquiéter de ce qu'il adviendrait de l'association entre un David et un Goliath? Ces théories économiques, élaborées il est vrai surtout en rapport avec la dynamique *pays développés - pays sous-développés*, ne pourraient-elles permettre aux spécialistes des sciences sociales de proposer autre chose que de simples conjectures, face à l'option néo-libérale qu'on nous présente comme une panacée? Peut-être ne sont-ce pas tant les sciences sociales qui seraient déficientes, que les spécialistes qui n'en expliciteraient pas pleinement toutes les ressources...

Notes

- (1) Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. I, p. 67.
- (2) W. Clement, *Continental Corporate Power: Economic Linkages between Canada and the United States*, Toronto, McClelland & Stewart, 1977.
- (3) Voir notamment P. Fournier, "Les nouveaux paramètres de la bourgeoisie québécoise", in P. Fournier éd., *Le capitalisme au Québec*, Montréal, Ed. Albert St-Martin, 1978, pp. 137-181.
- (4) J. Richards et L. Pratt, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland & Stewart, 1979.

**Libre-échange et
autonomie politique**



Politics: The Heart of The Free Trade Debate

Marjorie Cohen and Daniel Drache
University of Toronto

I confess I get alarmed beyond measure at the casual way in which a few officials take it into their hands to try and settle the great national policies... without the least knowledge of the political side of matters of the kind or the least kind of political judgement , (Mackenzie King's reaction to detailed proposals for a Canada/U.S. trade agreement. Diary May 6, 1948.)

In the 1980s, the objectives of free trade are much different than they used to be. Free trade no longer means only the free movement of goods, the standard definition of free trade, but something much closer to economic union; that is, the necessity for political and economic policy to be sufficiently similar that *unfair* advantages on both sides are eliminated. In addition to dismantling conventional barriers to trade, an economic union *involves varying degrees of harmonization of national economic policies in order to remove discrimination due to disparities in these policies*¹.

In trade theory when nations have harmonious economic relations (as they create a larger market area unimpeded by trade restrictions) they become richer and everyone is better off. But the economic models which prove the benefits of free trade fail in one important respect - they are unable to take

into account political reality. In the case of free trade between Canada and the United States the vast differences in market power in the private sectors and political power in the public sectors between the two countries simply have not been part of the calculations of the effects of trade liberalization. Neither have these models taken into account the effect of very different political approaches to solving social and economic problems between the two countries.

We will argue that harmonization of social systems will be the result of a free trade agreement and that Canada will be the country with the most to lose. The main focus will be on two aspects of the problem. The first issue is that it is the tremendous strength and power of U.S. political forces and mechanisms which will force Canadian institutions to *harmonize*. The second issue is that the impact of this harmonization on the political process in Canada requires too great an adjustment on the internal relations between governments. We maintain that the political process will be unable to accommodate the dramatic nature of change which would be necessary.

Harmonization is particularly dangerous for Canada because of the decentralized nature of our political system and because of the distinctly different ways we have in coping with economic, political and cultural issues. The results of free trade will be greater regional conflict as regional equalization programs are eliminated, and weakened governments at both the federal and provincial levels as power over economic decision making is shifted more to the private sector.

U.S. Challenges

There are serious political obstacles to negotiating a successful free trade agreement with the U.S. The term success here is used in accordance with what the government is seeking - i.e., an agreement which would give Canadian producers greater access to the American market and which would remove barriers to trade on both sides of the boarder so that production would become rationalized and economies of scale would operate.

The major point is that while a free trade arrangement may be negotiated, the effect will be different for Canada than for U.S. producers. U.S. firms may have better access to the Canadian market, but unless there is substantial change in Canadian social and economic programs, there will be little increase in access to the U.S. market for Canadian firms. This can happen because of the nature of U.S. trade remedy legislation and the power of subnational governments: these are the forces which will compel Canada

to restructure existing institutions or face the consequences of increased barriers to trade.

Trade Remedy Legislation

The U.S. Congress has pioneered the whole issue of trade remedy legislation - at least as it affects subsidies and countervailing measures². U.S. legislation is stronger than that in other countries and it is used more often. Trade remedy legislation is passed so that domestic producers can be protected from unfair trading practices of other countries. The use of *anti-dumping* legislation, for example, can be particularly important. Most countries have protection against this type of thing. But the trade remedy legislation in the U.S. takes on a different order because of the political philosophy which backs it up.

The U.S. assumes its government relations with business and regions are less interventionist than the actions of all other countries: essentially they view more interventionist policies as being unfair. The result is a tendency for the U.S. to use its trade remedy legislation to protect domestic industry by making trading partners conform to their own actions.

The major questions with regard to the problem of trade remedy law for Canada are what constitutes injury to domestic industries and what constitutes a subsidy. Under GATT trade remedy legislation can be applied when a subsidy specifically causes injury to a domestic industry³. However, in practice the U.S. treats the concept of injury very loosely.

What is considered a subsidy is not clearly defined and there is reasonable concern that some of the most significant development programs in Canada could be treated as unfair trading practices. In the past a wide range of programs has been questioned or challenged by U.S. claims of unfair trading practices. These include, among others, federal and local regional development schemes, agricultural price support programs, operation of national railroads, stumpage fees for lumber companies, fishing boat construction loans, research and development grants, corporate tax policies, and special unemployment insurance benefits to fishermen.

The concern over the effect of U.S. trade remedy legislation is not confined to those who are opposed to free trade. Even some economists who favour free trade are worried about the likelihood of greater use of antidumping and countervail actions in coming years⁴. As certain sectors of the U.S. economy are increasingly threatened by Canadian imports, and as

the trade imbalance between the two countries continues to grow, the differences in approaches to economic development become more significant. The president of the U.S. International Trade Commission has made a point of noting that the public sector in Canada accounts for about 40% of our economic activity: *Such active involvement in the private sector has few parallels in the United States and consequently has been viewed by certain U.S. companies as an unfair trade practice*⁵. In some respects this is an extremely misleading statement but it highlights the problem in identifying trade subsidies in the U.S. According to a recently published IMF study, Canadian non-tariff protection is dramatically less than most countries and strikingly less than the U.S. This study found that approximately ten percent of Canadian goods and services produced were affected by non-tariff barriers. In the U.S. over forty percent of the GNP was potentially protected by subsidies, grants and special programs⁶. The crucial difference is that provision of American government subsidies to business is handled directly through normal market, so it is less likely to be challenged as a regional subsidy than is the more directly planned action in Canada. The activities of the military-industrial complex in the U.S. is the best example of government involvement in regional and industrial development, yet it would not be possible to challenge this activity as an unfair trade practice under current rules. The result, then, is that Canada will have to change its approach to economic and social development if it is to be seen as playing fair.

The significance of the damage U.S. trade remedy legislation could do to Canada under a free trade arrangement has been recognized by the government: Simon Reisman, Canada's chief trade negotiator, has acknowledged the necessity for Canada to get special concessions from countervail and antidumping actions. But it is highly unlikely that a trade agreement could obtain major revisions to U.S. actions. For one reason, the use of the laws are not controlled by the government, so any producer who is feeling a threat from imports can claim unfair practices and petition for a remedy. So, even if the federal government may feel inclined to reject a challenge to certain universal social programs, with current legislation in place and the ability of the private sector to initiate complaints, there can be no guarantee that the investigating bodies will be lenient on Canada. William Merkin, the deputy assistant U.S. trade representative with special responsibility to Canada put the issue bluntly: *We do not believe it would be possible to exempt any country from our countervailing duty or anti-dumping laws*⁷. Secondly, the evolution of unfair trade laws (from 1974 to present) has made them more protectionist and less and less confined to a specific branch of government⁸. Considering the tension between the

Executive and Legislative branches of government over the control over trade negotiations, and the strong protectionist stand of many members of Congress, actual changes in the legislation which would reduce U.S. power are remote. A third sign which indicates that Canada will be unable to negotiate relief from U.S. trade remedy action is the precedent set by the bilateral free trade agreement the U.S. made with Israel in 1984. Even Israel, with the most powerful political lobby in Washington, failed to win an exemption from U.S. trade remedy legislation.

Power of Subnational Governments and Protectionist Sentiment

While the U.S. federal government can conceivably eliminate tariff and non-tariff barriers subject to federal jurisdiction, its ability to control the actions of states is considerably less certain. The compliance of states in a free trade arrangement is crucial to Canadian access to the U.S. market. These states are major trading entities in their own right. California alone has a larger population than Canada, its economic base is greater than that of all of Africa, and it has an annual budget bigger than most countries in the world⁹. California isn't the only major trading state - in fact, about two-thirds of the states operate their own overseas trade and investment offices¹⁰. The states have considerable control over the operation of business within their borders and exercise their power to protect domestic industries and jobs. In fact, with many states, as with national governments, trade and domestic problems are inseparable and strategies to promote industrial development often result in protection in the form of non-tariff barriers to trade.

These barriers to trade take a variety of forms. About forty states have procurement laws with *Buy American* provisions. About twelve states have a unitary system of taxation on corporations. This means if a corporation has one tenth of its sales or assets in a state, one-tenth of its over-all income is subject to state taxation¹¹. This can be a powerful way of limiting the activities of a foreign corporation in a state. States also have individual requirements for things such as professional licencing, manufacturing standards, consumer protection, environmental controls, labour relations, insurance, banking, corporate taxation, and corporate chartering. All of these can be, and are frequently, designed and used in ways to eliminate foreign competition.

The extent that the federal government can force state governments to conform to international trade agreements is not clear. While it is believed

that theoretically the federal government has the constitutional authority to force states to change policies which could be considered trade barriers, the political problems would be extensive and would run counter to *states' rights* interests which have been developed in recent years¹². Certainly a precedent for the power of the states in these matters was set early in the process of negotiating a general international agreement. In order to get congressional approval for U.S. participation in GATT in 1947, reassurances were given that the provisions would not be binding on the states. While courts later found GATT superseded state law, the Tokyo Round agreements reaffirmed state control in the area of standards codes. It was decided that while the federal government would encourage states to conform, it could not require it and that states would not need to abide by the code in the area of government procurement¹³.

In spite of all of the rhetoric around the benefits of free trade and the recognition of its place as a central feature of free market ideology, it is clear that most governments - even at the subnational level - need more control over social and economic policy than the free trade ideal would allow. This has become particularly evident with the growth of protectionist interests in the U.S. in certain sectors: lumber, agriculture, fish, and steel. These sectors frequently have strong allies at the federal level, as was seen in the threat over the acceptance of the *fast-track* approach to negotiating with Canada, as well as at the state level. As business interest and jobs are threatened by a flood of imports attempts to control markets become stronger. The three-hundred protectionist bills before Congress are certainly an indication of the difficulties certain industries are facing.

The Challenge to Canadian Federalism

Free trade poses a challenge to Canadian federalism. In order to accommodate free trade, fundamental political changes would be required and the record of Canada and the United States in managing political change is, to say the very least, not encouraging. When Canada attempted to alter its constitution, officials of the eleven provincial and federal governments could only agree on one important accomplishment, a written Bill of Rights¹⁴. Negotiating a free trade agreement would be addressing a vastly more complex political situation.

If a free trade agreement was signed, the provinces would have to give up their protectionist state aids. This is why Ottawa is still trying to work out a deal with the provincial premiers. The provinces would have to make

the greatest adjustment: the result would be their having less control over their economy.

Free Trade: Curbing Provincial Control Over Economic Development

The provinces now have substantial control over their economic development. All provinces promote domestic natural resource industries by a variety of programs, including tax rebates, processing allowances and special taxes on the export of unprocessed resources. Corporate Canada receives over \$15 billion annually in tax expenditures and much of it goes directly to the resource sector. Also, British Columbia, Quebec, Alberta, Saskatchewan and New Brunswick have policies requiring that primary processing of minerals be carried out in the province¹⁵. These kinds of practices have led to recent countervailing duty cases in natural and agricultural products with regard to fish, softwood lumber, pork and potatoes.

In the important area of transport, each province controls truck and bus carriers, a regulatory power extending to U.S. carriers, a practice which the Americans have alleged as discrimination against U.S. trucking firms.

In the field of financial services, the provinces exercise control over savings and trust companies, investment dealers, consumer lending firms and insurance companies. Discrimination against foreign financial firms occurs in many provinces which have policies designed to keep U.S. security dealers and insurance firms out of large and lucrative markets¹⁶.

As well, all provinces rely heavily on tax and other incentives to attract new industry to their provinces. Grants often take the form of loans, loan guarantees, and equity investments by provincially owned or controlled financial institutions.

Non-Tariff Barriers: A Distorsion or a Correction to the Market?

In the past, economists did not include developmental programs in their definition of a trade barrier. But, more and more it is recognized that non-tariff barriers are effective ways of keeping foreign firms out of domestic market.

Because they take many forms, in theory, any government regulation could be defined as a potential barrier. In the most exhaustive study ever done by Canadian researchers they list hundreds of government programs which could be regarded as constituting market distortions. Programs included are: provincial government procurement policies, freight rate regulation, liquor buying and pricing policies, federal energy policies, marketing boards, tariffs, trade restrictions and standards, taxes, business subsidies, provincial investment plans, provincial heritage funds, DREE, provincial crown corporations, exploration incentives, unemployment insurance, equalization payments and occupational licensing¹⁷.

Unlike the formal tariff, non-tariff barriers are non-transparent, discretionary and involve a wide range of dissimilar measures. They can be imposed behind the border at the discretion of the provinces or the federal government; they can be applied to specific companies rather than whole industries; or, unlike traditional tariffs they are not found in trade policy legislation but in the domestic policies of the state covering everything from the setting of technical standards to consumer protection to anti-combines legislation.

Non-tariff barriers present many difficulties for economists because there is no agreement whether a given market influence is a *distortion* or a *correction*. This is why GATT has rejected the idea of treating non-tariff barriers in a narrowly legal fashion requiring a precise definition of what a subsidy is. Rather, it has taken the position that states should remove policies which are not simply a regulatory device. It has recognized that non-tariff barriers often are not a deviation from normal practice but are part of the economic landscape of a modern industrial economy.

But aside from the strictly economic factors, there are many political reasons why all levels of government have not been prepared to stand back and let the market allocate resources on a *laissez-faire* basis. The fact is that a whole raft of non-tariff barriers are implicit in the nature of Canadian federalism with its multiple governments. The provinces need these policies to counter-act federal power.

But also the provinces rely on developmental policies to meet local needs, needs which could not be met by federal programs. The Macdonald Commission found that other non-tariff barriers are simply a *by-product of provincial legislation which serves local needs such as consumer protection and are not designed to distort trade. They reflect variation among the provinces in response to local preferences market* ¹⁸. Nevertheless,

frequently, support for local enterprise is directed against the economic distortions created by federal programs which have favoured central Canadian manufacturing and transportation interests at the expense of the West and Atlantic Canada. Phasing out these instruments of state provincial policy would present a fundamental challenge to the core state-society relationship and the existing internal distribution of powers.

Surviving The Free Trade Shock

Canada has one of the greatest disparities in per capita income between its rich and poorest regions of any industrial country¹⁹. The question is how would free trade affect Canada's highly developed system of regional transfer programs? Richard Simeon is convinced that *free trade could easily exacerbate regional disparities and hence undermine unity*²⁰. The reason he gives is compelling. *In an integrated economy, redistribution has a circular, reinforcing quality. For example, a dollar which goes from Ontario to New Brunswick in equalization is likely to find its way back to Ontario in the purchase of its manufactured goods; it is so to speak, an "integrative" dollar. Or, in energy, a dollar that goes to Alberta in higher prices, but then gets spent in buying Ontario drill pipe, is an integrative dollar. But a dollar going from Ontario to Fredericton to Boston, or from Ontario to Edmonton to Houston can have quite different implications, and in the long run can erode the commitment to equalization*²¹. If NTBs were not permitted in a free trade agreement, free trade would remove one of the key innovative instruments developed during the course of the 1970s.

It is not surprising that the provincial governments have been unable to form a consensus in support of the government's initiative. Peterson has given a qualified *no* to a comprehensive free trade agreement while Bourassa has given a qualified *yes*. Of the two, Ontario has gone much further than Quebec in being critical of Ottawa's *leap of faith*. Peterson has rejected the U.S. request demanding that the provinces commit themselves in advance of concluding a free trade agreement to be bound by the outcome²². Bourassa has indicated that he is prepared to make economic concessions but he has ruled out of any concessions with respect to social programs such as unemployment insurance or health insurance²³. Quebec has already listed the conditions which any trade deal must respect if it is to win Quebec's support of a free trade agreement. Pawley of Manitoba has made it very clear that he will only support free trade if it can be shown that Manitoba's manufacturers stand to benefit and in particular, Winnipeg's large textile industry will not be hurt²⁴. Other premiers especially those from Atlantic Canada are vacillating in the strength of their support.

In fact, none accept the proposition that in bilateral trade negotiations the federal government can act unilaterally or that in the conduct of Canada's foreign economic relations with the United States Ottawa is the primary spokesman for the country.

The Regional Costs of Free Trade

The reality is that free trade will have quite disparate effects on different parts of the nation. British Columbia is a dramatic case in point. On the one hand, Bennett has taken a leadership role in promoting free trade. On the other, B.C. has not succeeded in diversifying its resource base and its provincial strategy is at a standstill due to soft markets and declining demand for its resources. With the low Canadian dollar, B.C.'s resource exports have become increasingly vulnerable to American protectionist legislation.

The Congress' target is the \$2.5 billion worth of softwood exports which presently control more than a third of the American market. Reagan's decision to impose a stiff five year tariff plan against Canadian imports of cedar shingles two days after the official opening of trade talks is a stiff blow to Canada's cedar industry. It is estimated that Canada will lose half of its \$250 million export market and some 4,000 jobs are in jeopardy.

Atlantic Canada is in a more difficult position than B.C. The Atlantic premiers are on record supporting Mulroney's free trade initiative. However, there is no sign that they would be prepared to see their province building policies cut back. Over half of the GNP of the Atlantic region comes from transfer payments, federal subsidies or provincial subsidies. Further evidence suggests that its dependence on outside sources of financial assistance is not only high but growing.

In Canada, history shows us that the more the economy becomes twisted in a north-south direction, the more local markets disintegrate²⁵. The reason is that Canadian firms are more trade sensitive than the multinationals which operate in Canada. Foreign firms respond little to changes in trade flows. Since the 1970s, trade liberalization has little impact on the entry and exit rate of American subsidiaries. Empirical studies show that, by contrast, Canadian firms are greatly affected by trade liberalization because with fewer resources and no parent head office to rely on, when the economy is expanding a Canadian business starts from scratch and enters the market by investing in a new business. When times are tough, they suffer a much higher failure rate than American branchplant

operations which have the money and the support of the headoffice to fall back on. Therefore, Canadian firms bear a larger share of the costs of adjustment than the branchplants²⁶.

If the premises of the free trade economists are correct there will be big winners and big losers among Canada's regions²⁷. In the short run, the central provinces will be the big losers. While consumer goods will be cheaper, this will be offset by higher levels of import penetration and resulting job loss. But the longer term picture is not likely to be any better. Ontario and to a lesser degree Quebec have successfully competed in the adjacent Great Lakes market mainly in Michigan, Illinois and Wisconsin. These three states account for over seventy-five percent of Ontario's exports. In a free market setting, businesses in Ontario, Quebec and Manitoba would be forced to compete with firms and industries located in the American deep South and the Sun Belt where production costs and labour are significantly lower.

Western Canadian business also will face very tough times. They would be exposed to regional competition from U.S. industries with assets and sales on average ten times larger than their Canadian competitor. Manitoba recently conducted a survey of its manufacturing enterprises to discover whether producers would benefit from trade liberalization. Only 30 percent expected that they would be in a position to export to the American market. Fifty-seven percent expected no change²⁸. Over a fifth of the respondents thought that their sales in local and regional markets would decline. But even more disturbing is the impact free trade will have on plant closures. The author of the study conservatively estimated that free trade would result in the loss of 1,700 to 2,100 jobs in Manitoba's small manufacturing economy.

With adjustment costs being so severe on the regions, where does this leave the federal government's free trade initiative? Can it negotiate without provincial support? If it does arrive at an agreement with the Americans, does it have the power to force the provinces to comply with its terms which directly and indirectly are going to curb provincial authority?

Curbing Provincial Authority: Mission Impossible

While some *collaborative model of free trade negotiations* (to use Simeon's language) is possible, it does not go to the heart of the problem.

Ottawa and the provinces are at logger heads on the provinces' role in cutting a free trade deal with the Americans.

In theory, Ottawa could by-pass the provinces and have parliament ratify a Canada/U.S. trade treaty. In reality, the provinces do in fact have the legal power to block any free trade agreement which extended federal power at their expense. The crux of the matter is that under the constitution there are very clear limits preventing Ottawa from reaching into provincial areas of control²⁹. Short of coercive measures there is no simple way to reconcile the internal division of powers of Canadian federalism with Ottawa's *limited treaty-making power*. Ottawa cannot unilaterally nullify provincial acts when it signs a treaty.

As the constitution now reads, Ottawa has the right to sign international treaties but the provinces cannot be bound by Ottawa's actions. The reason is that division of powers in the Canadian Constitution imposes *severe constraints on what the federal government can do to get compliance from the provinces*³⁰. The nub of the problem is that the provinces have the power to decide whether or not they will implement the treaties that fall within their areas of legislative competence.

As a result of the Privy Council Decision in the Labour Convention case in 1937, the British Justices reconfirmed Ottawa's exclusive authority to conclude treaties with foreign nations. But they also held that the power to implement treaties must respect the general schema of the division of powers found in the BNA Act. The Court found that parliament **does not** have the legal clout to involve themselves in provincial jurisdiction or to use a treaty to augment federal powers.

Ottawa has been desperately trying to find a way around this dilemma by taking a second look at recent Supreme Court decisions to see whether in recent years the Court is less tied by this pre-war precedent. But the Supreme Court has largely followed a doctrine of *line-drawing* jurisprudence. However, it has tended to let both levels of government exercise overlapping responsibility over the same activities³¹. However, this interpretation creates a great deal of uncertainty and ambiguity in one of the most important areas of national economic regulation. In some instances, Canada's high court has upheld a variety of provincial measures which have a direct impact on external trade because their effects were found to be *merely secondary to the valid provincial purpose of regulating activities taking place within the province*³². In others, the Supreme Court justices have acted to curb provincial authority when the provinces have strayed too far from

regulating intra-provincial trade. The Court's judgement does not stem from a narrow adherence to some idea that Ottawa's hands need to be tied or that the provinces are autonomous actors in pursuing regional interest. Rather, the Court has taken the position that there is no hard and fast rule that explains and justifies the existing constitutional division of powers over trade and commerce.

From Ottawa's standpoint, what is deficient and clearly problematic with the Court's approach is that there is *rarely any meaningful analysis of the economic and political values raised by these cases*³³. The Court's perspective doesn't allow for any broad or any consistent view of the regulatory power of the national government or his sub-national partners. Indeed the Court has failed to take any leadership in resolving fundamental issues that touch the very heart of Canadian federalism. Rather it has advocated a pragmatic balancing of federal and provincial interests which is fraught with contradictions. In fact, the Court has proven to be a major obstacle in deciding between *measures validly directed at a general regulation of the national economy and those merely at centralized control over a large number of local economic entities*³⁴.

The most that can be said in defence of the Justices' lack of sophistication is that this doctrine of indeterminacy prevents an undesirable shift of political power away from the provinces. On the other hand, their philosophy imposes a great deal of legal uncertainty for Ottawa forcing the federal government to defend its actions in the area of international affairs on a case-by-case basis³⁵. This may not be to Ottawa's liking but it has the merit to upholding the principles of federalism and prevents Ottawa from emasculating the powers of the provinces. Given the Court's treatment of trade and commerce power, it would be extremely reckless for Ottawa to believe that it could tamper with provincial authority with impunity.

Negotiating Without The Provinces Consent: Ottawa's Options

In the event that Ottawa went ahead and signed a free trade agreement without the provinces' consent, it would be taking an enormous risk in precipitating a constitutional crisis of unparalleled dimension. Despite this, the federal government does have several other options to gain control of trade issues.

Ottawa could seek individual provincial endorsement of a proposed trade agreement. Some provinces might be prepared to give Ottawa a non-

binding *statement of intention* to agree with a free trade deal. Ontario did this in the recent GATT negotiation when it gave an undertaking to reduce Ontario's tariff protecting local wine producers³⁶. But a statement of intention would not be sufficient to guarantee to the U.S. the provincial protectionism would be reduced.

Alternatively, Ottawa could propose a solution that had more legal muscle and that effectively sought to bind the provinces. There are a number of ways to obtain a legal undertaking from the provinces which would satisfy the Americans that Ottawa would be **able to implement** those provisions which addressed the dismantling of provincial non-tariff barriers. Ottawa and the provinces could make joint decisions when implementing treaties affecting areas of shared responsibility. This requires Ottawa to make major concession to the provinces to share power in an area where presently it believes that it has jurisdiction. But it is an open question whether Canada's politicians would support such a radical alteration to Canadian federal or provincial authority³⁸.

Another possibility would involve obtaining a consensus of the majority of the provinces. This would require a compromise to bind the provinces to a free trade treaty by using the same formula as is used for constitutional amendment, (i.e. seven provinces with at least 50 percent of the population). If Ottawa obtained a *consensus of the majority* then the terms of the treaty would become law, binding and enforceable. But this option requires a constitutional amendment and the prospect of getting provincial consent on such a controversial issue is practically nil.

Finally, there is the *worst case* option to consider. This would happen if Ottawa went ahead and signed a free trade agreement **without** the provinces consent. The result would be a horrendous drawnout political and legal battle. The Court's past decision shows clearly that it is ill-prepared to make such significant decisions regarding trade jurisdiction. The Court has been content to let the various levels of government jostle with each other rather than giving Ottawa sweeping control over the economy.

The Way Out Of The Dilemma: A Cosmetic Bilateral Treaty

Ottawa has done its best to avoid the enormity of the legal hurdle that it faces and has tried to pretend in public that a free trade deal does not need provincial consent. The likelihood is that the only way this is going to happen is if it redefines its concept of success.

The government wants an agreement which would give Canadian producers greater access to the American market and which would remove barriers to trade on both sides of the border so that production would become rationalized and economies of scale would operate. By abandoning real free trade it could negotiate a treaty which does not require formal provincial consent. Such a treaty could be limited to lowering direct barriers to trade in, for instance, the area of energy and any indirect barriers that are within Ottawa's jurisdiction³⁹. These include: reduction of federal government subsidies and support to industry, increased access for U.S. companies to federal contracts, comparable treatment for U.S. and Canadian intellectual property rights, such as patents, copyright and trademarks, the removal of barriers to foreign investment and the resolution of outstanding trade disputes including softwood lumber and agriculture. In these circumstances, a deal could be struck that would take the form of a wide-ranging sectoral trade agreement. The danger is the price that Canadians will have to pay for a cosmetic trade liberalization package.

Concession Bargaining: Team America's Agenda

With the government's prestige so closely bound up with the negotiations, it will be difficult for Team Reisman to walk away from the table empty-handed. Compared to the Americans, who have so little at stake in these trade talks, the Mulroney government has a lot to lose. The danger is that in attempting to salvage something from the negotiations Canada will be charged a high price for the few concessions that Americans will make.

The American are looking to what they call *bonus kind of issues* which are going to help the Administration win votes in Congress⁴⁰. In late May Congress passed a trade bill which, if it becomes law, will have devastating impact on Canada. The most controversial aspect requires nations with *excessive trade surpluses* with the U.S. to reduce them or face penalties such as quotas. The Congress also believes that in key areas of cross border trade concessions will have to be made.

The Auto Pact is an obvious example. According to a secret study, prepared for the Department of External Affairs, the U.S. is going to use the trade talks *to seize the opportunity to draw attention to the current favourable Canadian trade balance in the automotive sector and to the need to redress the automotive trade balance given Congressional concerns about the growing over-all unfavourable trade balance*⁴¹. The report warns us that

American interests will try to eliminate the safeguards protecting Canadian jobs if the issue is reopened. Eliminating the safeguards would mean jobs for American workers in the hard pressed Great Lakes State region⁴².

Trade in services is a second area where the American Administration is looking for a major concession from the Canadians⁴³. With its immense budgetary deficit, the income from the *service sector* is going to play a critical role once occupied by the export of goods.

American trade officials want access to Canada's rapidly growing and highly profitable service sector. It is the single most important **new market** for the growth and expansion of American business in Canada. At present American financial and insurance companies face considerable non-tariff barriers at the provincial level. Basically the Americans want to negotiate right of establishment for their nationals because studies now show that *trade liberalization in services would appear to benefit mostly the U.S.* ⁴⁴.

The third major interest of the U.S. deals with the nature of trade regulation. These could be deceptively neutral concession of an administrative nature. They would involve items such as an improved definition of a subsidy or a strengthened disputes resolution system. Changing the rules of the *trading environment* particularly in services and foreign investment would make it very easy for U.S. firms to increase their access to the Canadian market. But it is unlikely that Canada will be exempt from American trade remedy legislation or that Canadian firms will get increased access to the U.S. market. Instead they will be promised an improved disputes resolution which operates much like a court on an all or nothing basis. A tribunal like a Court usually doesn't take into consideration *calculation of general welfare* in deciding cases but arrives at its decisions on an *ad hoc* basis with little regard to national needs or national priorities⁴⁵. Canada would stand to lose a lot because unlike the U.S., which supports its private sector indirectly, Canadian government support for both social programs and regional development is direct, out in the open and easy target for American protectionist interests.

A Final Word

While a cosmetic trade agreement may be politically more tolerable for the government, it would not resolve the basic dilemma: in a decentralized federal system, any free trade treaty requires too great an adjustment in the distribution of powers in Canada's political system. Canadian business and

our social programs will be more, not less vulnerable to American protectionist sentiment. Even though the provinces are going to lose political power by their inability to control domestic development this does not mean that the federal government will have greater power over the economy. Under a quasi-comprehensive free trade agreement both Ottawa and the provinces would be losers. There would be increased pressure to replace the Keynesian province - building strategies with a laissez-faire pro-business state - building philosophy. At the national level, decentralized decision-making will occur through the market. In such an environment, the multinationals and the private sector will become the new power brokers.

Notes

- (1) *Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity in Canada*, Toronto: Economic Council Discussion Paper, 1980, p.18.
- (2) Gary Clyde Hufbauer and Joanna Shelton Erb, *Subsidies in International Trade*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1984, p. 16.
- (3) John J. Barcelo III, "The Two-Track Subsidies Code - Countervailing Duties and Trade Retaliation", in *Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round*, eds. John Quinn and Philip Slayton (Montreal: The Insitutte for Research on Public Policy, 1982), pp. 121-152.
- (4) Rodney de C. Grey, *United States Trade Policy Legislation: a Canadian View*, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1982, xii.
- (5) *Toronto Star*, March 27, 1986.
- (6) IMF *Issues and Development*, Occasional Paper, no. 38, July, 1985.
- (7) *Toronto Star*, October 1, 1985.
- (8) Peter O. Suchman, "The Impact of U.S. Federal Laws on Sectorial Integration", in *Canada/United States Law Journal*, vol. 10, 1985, p. 152.
- (9) Earl H. Fry, "The Role of State and Provincial Governments in Canada/U.S. Sectorial Integration", *Canada/United States Law Journal*, vol. 10, 1985, p. 170.
- (10) Earl H. Fry, "The Role of Subnational Governments in Sectorial Integration", *Canada/United States Law Journal*, vol. 10, 1985, 192.
- (11) Fry, "The Role of State and Provincial Governments", p. 182.
- (12) *Ibid*, pp. 169-170

- (13) Professor Robert Hudec, "Discussion Following the Remarks of Professor Earl Fry and Professor John Quinn", *Canada/United States Law Journal*, vol. 10, 1985, p. 223.
- (14) See the excellent discussion by Daniel Latouche, "Redesigning the State: Problems of Constitutional Reform in BiCommunal Societies", a paper presented at the Workshop on Democratic Theory, 1985, European University Institute, Florence, Italy.
- (15) John Quinn, "Federalism and Foreign Economic Relations", in *Canada/United States Law Journal*, vol. 10, 1985, p. 206.
- (16) John Quinn, "Federalism and Foreign Economic Relations", *Ibid*, p. 204.
- (17) This list is compiled from Table I, p. 168, in John Whalley, "Induced distortions of interprovincial activity: an overview of issues", M.J. Trebilcock et al., *Federalism and the Canadian Economic Union*, Ontario Economic Council Research Studies, 28, Toronto: University of Toronto Press, 1983.
- (18) *Report*, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, III, p. 132.
- (19) Michael Jenkin, *The Challenge of Diversity* Industrial Policy in the Canadian Federation, Science Council of Canada, Study 50, p. 29.
- (20) Richard Simeon, *Ontario, Federalism and Free Trade*, A Presentation to the Ontario Select Committee on Economic Affairs, April, 1986, p. 13.
- (21) *Ibid* p. 12.
- (22) *Globe and Mail*, May 23, 1986.
- (23) *Le Devoir*, le 17 mai 1986.
- (24) See, Manitoba Brief to the Western Premiers Conference, ???
- (25) The twisting of the economy is a central theme in the writing of Harold Innis. See, for instance, Innis' *Essays in Canadian Economic History*, ed. Mary Q. Innis, Toronto: University of Toronto Press, 1956. For a contemporary view, see David J. Bercuson, *Canada and the Burden of Unity*, Toronto: Macmillan, 1977.
- (26) A.J. Moroz and Gregory J. Meredith, *Economic Effects of Trade Liberalization With the U.S.: Evidence and Questions*, The Institute for Research on Public Policy, Discussion paper 8510, Septembre, 1985, pp. 107.
- (27) For an excellent discussion of the regional impact of free trade see A.J. Moroz and Gregory Meredith, *op. cit.*, pp. 113-122. For a preliminary assessment of the impact of free trade on the north-east Canada and the U.S. see William D. Shipman, (ed.) *Trade and Investment Across the Northeast Boundary: Quebec, the Atlantic Provinces and New England*, IRPP, Ottawa: 1986.

- (28) The figure is drawn from a survey conducted by Duncan/Wasny Research, a private consultancy firm hired by the Manitoba Government. See, Stephen Watson, *A Comprehensive Free Trade Agreement between Canada and the United States*.
- (29) For a discussion of the legal aspects, see Peter Hogg, *Canadian Constitutional Law*, 3rd ed. 1986.
- (30) J. Quinn, op. cit., p. 222.
- (31) P. Monahan, "The Supreme Court and the Economy", *The Supreme Court of Canada as an Instrument of Political Change*, vol. 47, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1986, p. 212.
- (32) Ibid.
- (33) Ibid.
- (34) Monahan, op. cit., The quotation is from Justice Parson's judgement, 49 N.R. (1983) 241 (S.C.C.).
- (35) J. Quinn, op. cit., p. 213.
- (36) J. Quinn, op. cit. p. 219.
- (37) *Globe and Mail*, April 29, 1986, "Reagan Outlines Wishlist for Talks About Free Trade".
- (38) Richard Simeon, op. cit., has a long and extremely lucide discussion examining the constitutional problems presented by this option.
- (39) *Globe and Mail*, April 29, 1986, See for instance, the President Reagan's April 29 letter to Congress. Many of the areas he cites fall within Ottawa's competence.
- (40) *Globe and Mail*, May 23, 1986, For the Americans worried at their trade deficit, the largest *bonus* is to see the Canadian dollar revalued at \$0.85. This single measure would do more to reduce swing the balance of their cross border trade in their favour.
- (41) *Toronto Star*, May 26, 1986.
- (42) Despite Canadian government statements to the contrary, top American officials are on record that the Auto Pact must be on the table during the free trade talks. A month after the study was released, U.S. trade representative Clayton Yeutter said, "I do not preclude alterations in the Auto Pact as a result of comprehensive negotiations", *Toronto Star*, May 26, 1986.
- (43) Peter Drucker, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, 64:4 (Spring, 1986), p 780.
- (44) This is the conclusion from one of the secret studies prepared for the Department of External Affairs and released under the Access to Information Act in response to pressure from the media and the NDP and Liberal opposition. *Globe and Mail*, May 22, 1986.

(45) Patrick Monahan, *op. cit.*, stresses that in many areas of social life, Courts are not the appropriate mechanism for resolving disputes which demand a larger view of the community and the state-society relationship.

Libre-échange et autonomie culturelle

Jean Blouin
L'Actualité

Je ne suis pas un spécialiste de la question du libre-échange, ni prise comme un tout, ni dans ses dimensions économique, politique, sociale ou culturelle. Je ne suis pas un universitaire non plus.

La spécificité de ma démarche est d'ordre journalistique. Avec les avantages mais aussi les limites que cela comporte. Au début, un journaliste ne sait à peu près rien de son sujet. C'était mon cas il y a à peine trois mois. J'ai d'abord lu un dossier de presse monté par l'Actualité et Maclean. Puis j'ai pris mon bâton de pèlerin: à ce jour, j'ai effectué une trentaine d'entrevues avec différents experts et des gens d'affaires directement touchés par ce type de projet. J'essaie donc de comprendre pour faire comprendre ensuite à mes lecteurs. Nous en sommes encore, eux et moi, aux questions de base.

Autre trait de la démarche journalistique: la méfiance de toute rhétorique, même pour la bonne cause, et le refus de polarisation. Le journaliste doit montrer la quintessence de chacune des positions, pour ensuite les questionner, en souligner les silences, certaines faiblesses ou contradictions, voire l'hypocrisie. C'est l'attitude que j'ai l'intention d'adopter dans les quelques réflexions qui vont suivre.

Quelques préalables

Je suis heureux de constater à quelle enseigne loge ce colloque. Le débat opposant les partisans et les adversaires du libre-échange n'est pas sans importance. Il permet, entre autres, de situer leurs intérêts économiques immédiats - en ce sens c'est un extraordinaire bilan médical - et, plus généralement, leur appartenance géo-culturelle. Mais ce débat risque une sénilité précoce, du moins sur le plan intellectuel.

Malheureusement pour les nostalgiques du manichéisme ou de l'unanimité, le projet de libre-échange n'est ni une réincarnation du diable ni un décret divin. On peut même aligner, comme autrefois à propos de l'indépendance politique du Québec, une impressionnante série d'arguments pour et contre. Ce débat me semble aussi en porte-à-faux. Nous tous, depuis le début, savons au moins deux choses: que le libre-échange absolu n'existera jamais; que les économies canadienne et américaine vont continuer à s'interpénétrer.

Le libre-échange total est une vue de l'esprit, le Bonhomme-Sept-Heures agité par les adversaires du projet. Pas besoin de démontrer longuement: les Américains eux-mêmes nous ont déjà fait savoir que le secteur de la Défense ne ferait pas partie des négociations. Voilà un gros morceau du gâteau tant convoité hors de notre portée: il faut savoir que les subventions directes et indirectes à la seule industrie de la Défense aux États-Unis dépassent tous les programmes d'aide canadiens à l'industrie et aux régions mis ensembles. Le Silicone Valley a reçu du Pentagone, en 1984 seulement, des commandes de recherche pour près de cinq milliards de dollars, ce qui représente 50,000 emplois. D'ailleurs, même l'État d'Israël, qui vient de conclure une entente de libre-échange avec les États-Unis, n'a pas eu droit à tout le gâteau.

Quant à l'intégration des deux économies, c'est un fait croissant depuis la fin de la dernière guerre mondiale. L'an prochain, au terme de la septième ronde de négociations du GATT, 80% des produits canadiens entreront en franchise aux États-Unis et 65% des produits américains feront de même au Canada. Il est clair aussi que les tarifs douaniers ne sont pas le véritable enjeu des négociations à venir: à l'échelle mondiale, il ne représenteront plus que 3,8% de la valeur des produits importés en 1987, de 12% qu'elle était en 1945.

Il vaut donc mieux, si l'on veut s'inscrire dans la réalité et non dans les idéologies, adopter une attitude plus sereine: considérant

l'interdépendance croissante des deux économies, qu'elle aboutisse ou non à un accord formel de libre-échange, quels changements s'ensuivra-t-il, à moyen et à long terme, dans tous les domaines de la vie collective au Canada? Et comment sera-t-il possible de protéger la souveraineté politique du Canada et du Québec, de même que leur personnalité culturelle propre?

L'autonomie culturelle du Canada

Ces préalables posés, je peux maintenant aborder de front la question qui m'a été posée: qu'en sera-t-il de l'autonomie culturelle du Canada advenant un accord de libre-échange avec les États-Unis?

Par esprit de contradiction journalistique, permettez que je mette la question au présent de l'indicatif: qu'en est-il, en effet, de l'autonomie culturelle actuelle du Canada par rapport aux États-Unis? Il faut d'abord se demander, me semble-t-il, si le Canada a une autonomie culturelle. Voilà qui devrait dégonfler la catastrophe *appréhendée* par tous les lobbies canadiens de la culture et les nationalistes canadiens-anglais, ontariens surtout.

(Une petite parenthèse: c'est *une ironie bien cruelle* de l'histoire de voir le cheval de la culture et de l'identité canadiennes enfourché par ces mêmes ténors qui, il n'y a pas si longtemps, traitaient de *fascisante* cette préoccupation dans sa version québécoise!)

Considérons quelques faits.

Le Canada importe une plus large proportion de biens culturels que tout autre pays industrialisé. Et ces biens proviennent massivement des États-Unis.

- 72% de toute la programmation télévisée de langue anglaise offerte au Canada, en ondes ou par câblodistribution, vient déjà des États-Unis; et seuls 2% des dramatiques à la télévision canadienne de langue anglaise sont indigènes, contre 90% d'origine américaine.

- la quasi-totalité des films de langue anglaise projetés dans les salles canadiennes viennent des États-Unis. Et les maisons de distribution sont presque toutes contrôlées par des intérêts américains.

- 77% de tous les périodiques vendus dans les kiosques au Canada viennent de pays étrangers, principalement de nos voisins du sud.

- 70% de la musique qui passe en ondes au Canada, et bien plus de la moitié de toutes les ventes de disques, sont d'origine américaine.

Plutôt rabougrie, n'est-ce pas, l'autonomie culturelle du Canada! Au moins, cessons de prophétiser un nouveau massacre des Saints-Innocents et admettons qu'un accord éventuel de libre-échange ne changerait pas grand chose à la consommation culturelle de ce côté-ci de la frontière.

Identité culturelle et identité nationale

Pourtant les opposants les plus farouches au projet de libre-échange se recrutent dans le champ de la culture. C'est qu'au Canada anglais culture et identité sont devenues synonymes. Par conséquent, tant vont les industries culturelles canadiennes et tant va l'identité nationale. Cette promiscuité a longtemps eu cours au Québec. Je note, depuis le début de la décennie actuelle, un glissement vers l'économie dans son ensemble: on tend de plus en plus à identifier la vitalité culturelle à la santé économique. Encore une fois, comme autrefois pour l'appartenance à l'empire britannique, le Canada anglais est une génération en retard. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le héros politique des nationalistes culturels soit un ancien ministre de l'Union nationale des lointaines années 60, avant le dépoussiérage de l'idéologie nationaliste faite par les meilleurs éléments du Parti québécois.

Selon les nationalistes canadiens-anglais, l'identité canadienne disparaîtra si l'on ne restreint pas la mainmise étrangère sur les industries culturelles. Il faut donc exclure celles-ci de toute négociation. Et voilà, par la magie des médias, la moindre maison d'édition transformée en vache sacrée.

Cette position me semble recéler une bonne dose d'hypocrisie et de confusion.

L'hypocrisie, d'abord. Les éditeurs canadiens sont furieux contre le *take over* de Prentice-Hall of Canada, de Toronto, par Gulf Western Industries, de New York. C'est la fin de la littérature canadienne, ont argué à tour de rôle le Toronto Star, le Globe and Mail et le Edmonton Journal. Les auteurs canadiens ne seront pas publiés par des maisons étrangères. Les exemples contraires sont pourtant légion. Et dans la pratique, il n'y a à peu près aucune différence entre une maison d'édition de propriété canadienne et gérée par des Canadiens et une succursale américaine gérée par des Canadiens.

Les décisions de publier ou non s'asseoient sur les mêmes analyses de marché.

Pis encore: Prentice-Hall appartenait à la compagnie américaine du même nom. Le changement de propriété s'est donc fait d'une compagnie américaine à une autre. Et surtout, c'est une maison d'édition médiocre. Je me demande si certains ténors nationalistes en connaissaient même le nom un an auparavant ou avaient déjà lu un livre de cet éditeur. Je soupçonne anguille sous roche. La souveraineté culturelle est-elle le vrai problème? Chose certaine, les bureaucraties culturelles sont puissantes.

Hypocrisie aussi dans les conclusions du groupe de travail sur l'industrie du film co-présidé par Marie-José Raymond et Stephen Roth, deux producteurs eux-mêmes... Le principal problème de l'industrie canadienne du film serait la propriété américaine des compagnies de distribution. Pourtant, les salles de cinéma sont largement de propriété canadienne. Et la plus importante chaîne, Odéon-Cinéplex, est reliée à une compagnie canadienne de distribution, Pan-Canadian.

Je partage l'avis de Robert Fulford qui écrivait dans le *Saturday Night* de mars dernier: *La seule question cruciale est la suivante: est-ce que des films canadiens qui mériteraient d'être distribués sont ignorés par les Américains?* Il disait en douter en des termes pas tellement élogieux pour la majorité des films canadiens-anglais. Quant au cinéma québécois traditionnel, il me semble tellement misérabiliste que les classes moyennes ne s'y reconnaissent pas. Je renvoie les plus sceptiques à l'excellente étude qu'en a faite Ginette Major: *Un cinéma en quête de public*.

A tout le moins, reconnaissons que le cinéma américain domine tout l'Occident, pas seulement le Canada, et même les pays dont les maisons de distribution sont propriété indigène.

La confusion maintenant. Les biens culturels circulent en franchise de droit dans les deux directions. La vraie menace, c'est les barrières non tarifaires. A Ottawa, le ministère des Communications et le Conseil des arts subventionnent l'industrie canadienne, mais pas les compagnies américaines. Même chose pour le ministère québécois des Affaires culturelles. Les Américains trouvent cela *unfair*. Comme ils trouvent *unfair* les dispositions de l'Income Tax Act (le fameux Bill C-58) qui permettent de déduire de ses revenus d'entreprise les frais de publicité mais à condition qu'elle soit faite dans les magazines canadiens et à la télévision nationale.

Même les plus impétueux libre-échangistes que j'ai rencontrés reconnaissent la nécessité de concessions dans le champ de la culture. La question est de savoir combien loin elles doivent aller. CBC-Radio-Canada est à classer parmi les vaches sacrées. Et aussi les médias, incluant les stations de radio et de télévision, les journaux quotidiens, les grands magazines. Mais au-delà?

Comme partie de la négociation à venir, ce sera une chose de maintenir le droit de subventionner les activités culturelles canadiennes et ce sera autre chose d'essayer de réduire la compétition américaine dans ce domaine, en particulier si les Etats-Unis veulent maintenir leur propre marché ouvert.

En tout cas, la tradition plus que centenaire ici de subventionner les activités culturelles n'est pas remise en question par beaucoup de partisans du libre-échange. L'immensité du territoire et la faible densité de la population la rendent nécessaire. Il est facile de consentir à dépenser un million de dollars pour produire une heure de la série *Dallas* quand on s'adresse à un marché domestique potentiel de 250 millions de personnes. La population canadienne de langue anglaise ne dépasse pas 18 millions d'individus. Les francophones, eux, sont à peine 7 millions.

Les Américains trouvent aussi *unfair* le 60% de contenu canadien imposé aux postes de radio et de télévision par le CRTC. Ils n'ont pas à s'inquiéter: le CRTC a-t-il jamais révoqué un seul permis pour *manque de contenu canadien*? Et comme le 60% est une norme annuelle, les stations chargent leur programmation d'été d'émissions du terroir et continuent, le reste de l'année, à placer les émissions américaines aux heures de pointe. Et le tour est joué.

On confond aussi, me semble-t-il, culture et politiques culturelles. Il se passe beaucoup plus de temps à parler de questions politiques - la menace du libre-échange, le problème de la propriété américaine - que de la substance des arts. Comme le soulignait un journaliste canadien-anglais: *Nous n'avons peut-être pas de grands artistes, mais nous avons de puissants groupes de travail.*

Derrière tout cela, on cache une réalité fondamentale: il est plus nécessaire de créer de la culture que de la défendre. Sous prétexte qu'un accord de libre-échange constitue une menace à la souveraineté culturelle canadienne (pourtant bien réduite), nous sommes en train de défendre le statu quo de nos institutions culturelles. Dieu sait pourtant que Radio-Canada (et à un

moindre degré CBC) ont depuis des années basculé dans une médiocrité terrifiante! C'est d'un dépoussiérage, d'une réorganisation, bref d'un bon coup de pied au derrière qu'ils ont besoin. Même chose pour l'Office national du film.

Parlons plus particulièrement d'identité culturelle. *Si les économies de marché avaient été un facteur prédominant, il n'y aurait jamais eu de Canada*, déclarait récemment Tom Axworthy, l'ancien conseiller de Pierre Trudeau. Il ajoutait: *Il est plus important d'être Canadien que d'élever son niveau de vie de 10%. C'est le prix à payer pour être distinct.*

Deux remarques. Que le Canada soit une aberration économique, tout le monde est d'accord. C'est même là l'un des thèmes des indépendantistes québécois. Quant au prix à payer, il faudrait en parler au 450,000 Canadiens de moins de 24 ans qui sont sans emploi actuellement...

Mais restons sur le terrain de l'identité culturelle. Contrairement à ce que prétend le discours nationaliste québécois, le Canada forme dans son ensemble une entité distincte, avec sa personnalité propre. Je l'ai constaté lors de reportages dans les Maritimes et en Ontario. Il aurait été pour le moins surprenant que 120 ans d'histoire commune et l'action d'un gouvernement central fort ne nous forgent pas un certain nombre de traits communs d'un océan à l'autre.

Le rapport de la commission Macdonald relève quatre valeurs partagées par tous les Canadiens: l'équité (ou la distribution équitable des revenus), la sécurité (ou la protection contre la maladie, le chômage et les lois complexes de l'économie), en emploi et le partage des risques et des récompenses. Il s'en dégage un fort sens de la compassion et de la communauté.

Traduites en législation, ces valeurs ont enfanté des programmes sociaux (assurance-maladie, allocations familiales, pensions de vieillesse, assurance-chômage) dont le principe ou la générosité sont en contradiction avec cette valeur toute américaine des droits et responsabilités individuelles. Au Canada, 43% des revenus de tous les biens et services sont consacrés aux programmes sociaux, contre 32% aux États-Unis. Cette différence se reflète dans nos légendes respectives. *Vie, liberté et recherche du bonheur*, dit la légende américaine. *Paix, ordre et bon gouvernement*, lui répond celle du Canada.

La seule question importante me paraît la suivante: y a-t-il menace que le Canada doive abandonner ses programmes sociaux dans le cadre d'un accord de libre-échange? Abandonner, donc, son particularisme de société plus humaine que la société américaine?

Nier le problème, c'est jouer à l'autruche. Le patronat entre autres, dont les coûts sociaux font partie des coûts de production, prêche déjà une *harmonisation* des programmes sociaux américains et canadiens. Sinon, comment pourra-t-il concurrencer les entreprises américaines?

Mais les négociations n'ont pas encore commencé. Prophétiser déjà la fin du Canada comme entité distincte me semble pour le moins prématuré. Il faut cependant réaffirmer aux partisans du libre-échange et aux négociateurs que la survie du Canada comme entité séparée, le maintien d'une souveraineté politique réelle et la protection de son héritage culturel doivent constituer les conditions minimales de départ à cette négociation.

Faisons quand même remarquer qu'un accord de libre-échange conclu avec des plus gros qu'eux n'a pas signifié la fin de certains petits pays: je pense à l'Irlande avec la Grande-Bretagne, à la Suède avec la Communauté économique européenne, à la Nouvelle-Zélande qui a conclu un tel accord avec un pays 50 fois plus grand qu'elle: l'Australie.

Néanmoins, danger il y a. Pour le Québec aussi comme entité distincte du Canada. Sur un plan très précis: le libre-échange obligera à transférer des pouvoirs économiques des gouvernements provinciaux vers le gouvernement fédéral. Le libre-échange n'existant même pas entre les provinces, qu'en sera-t-il de leurs divers pouvoirs de réglementation: dans le domaine de la main-d'oeuvre, de la formation post-secondaire, de l'accessibilité de son marché aux entreprises (qui doivent actuellement y établir une succursale), etc...

Mais ne jouons pas nous-mêmes à l'autruche en ce qui a trait aux programmes sociaux. La menace à leur survie vient bien autant de leur coût croissant que de n'importe quel accord économique. On parle depuis des années d'en remettre en question l'universalité, on resserre déjà les critères d'admissibilité, on en réduit la générosité. Parce que les politiciens sont d'affreux conservateurs insensibles à la misère humaine? Non pas. Plus simplement parce que le Canada a accumulé depuis dix ans une dette de 200 milliards de dollars. Les seuls intérêts sur cette dette coûtent au Trésor fédéral la bagatelle de 26 milliards de dollars par année. De quoi doubler le budget de l'ensemble du système d'éducation à travers le Canada.

Mais quelle culture?

Opposants et partisans déclarés du libre-échange partagent un trait: une vision très réduite de la culture. On parle de littérature, d'imprimés, de radio et de télévision. Mais très peu des formes les plus récentes de la culture électronique qui sont très peu compatibles avec tout protectionnisme.

Prenons les banques de données. On ne peut nier leur effet sur la culture. L'une des meilleures qui existent sur l'Europe médiévale est celle d'Upper Bank, en Californie. Les universités françaises s'y alimentent abondamment, y compris sur leur propre littérature. Or, à ce jour, aucun gouvernement n'a jamais songé à empêcher l'accès à des banques de données extérieures. C'est pourtant le moyen par lequel l'information va le plus voyager d'ici la fin du siècle.

Les disquettes d'ordinateur sont décroissonnées *par essence*. Elles s'échangent, se font copier, compléter. Ce serait perdre son temps aussi que de vouloir y mettre, au nom de l'identité culturelle, un frein quelconque. Sans parler des cassettes vidéo, en particulier les vidéoclips qui remplacent le juke box de ma jeunesse. Même le pays le plus fermé au monde, l'URSS, n'a pas réussi à en endiguer l'invasion. Le Devoir du 23 avril dernier, citant l'Agence France-Presse, rapportait que plus de deux millions de foyers soviétiques possédaient un magnétoscope de fabrication occidentale, un produit tout-à-fait introuvable dans les magasins d'État. Cette invasion est d'autant plus considérée comme un fléau que les soviétiques se délectent davantage, semble-t-il, des cassettes pornographiques faites en Occident que des films militaro-patriotiques ou historico-révolutionnaires mis sur cassettes par leur industrie nationale. Même le KGB n'y peut rien. Ce qui est beaucoup dire.

Un autre exemple de trafic trans-frontière de nos *cultures*: le Service 900 de Bell Canada, qui sera bientôt implanté à titre permanent. Ce Service permet d'avoir accès à toutes sortes de programmes d'information des deux côtés de la frontière, dont les rapports financiers Dow Jones, des nouvelles sportives, le signal horaire de l'Observatoire naval des États-Unis, les renseignements fournis par des clubs de voyage. Et j'en passe. Chaque message coûte 50 cents la première minute et 35 cents chaque minute supplémentaire.

Je termine par ces trois remarques générales:

1. la question du libre-échange suscite peut d'intérêt d'un côté comme de l'autre de la frontière;
2. c'est au Canada qu'il sera le plus difficile, sur le plan politique, de signer une entente de libre-échange;
3. les opposants les plus farouches au libre-échange se retrouvent dans le champ de la culture et dans celui de l'agriculture, es deux mamelles de l'homo-sapiens.

Le libre-échange et les politiques sociales

Francine Senécal,
Institut canadien
d'éducation des adultes

Comment parler du libre-échange?

Il aurait été plus facile de tenir ce débat il y a quelques mois. En effet, à mesure que le temps passe, il devient de plus en plus difficile de parler ou de visualiser ce que sera le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Nul ne sait avec précision ce que négocieront les partenaires en présence ni comment le gouvernement fédéral associera les provinces dans le débat et les négociations. Par ailleurs, du côté de nos voisins du Sud, on semble avoir de plus en plus de réticences à ouvrir le marché américain et on serait plus enclin à accroître les mesures protectionnistes afin de soutenir certains secteurs en difficulté.

Déjà des intervenants ont indiqué ou ont fait connaître leurs préoccupations. Malgré le fait que l'on sache que les syndicats s'opposent au libre-échange ou que l'Association des manufacturiers s'inquiète des retombées du libre-échange sur ses membres, il demeure encore difficile de concrétiser toute discussion sur le sujet.

Partant de ce constat, je m'interrogerai sur l'impact d'une politique conservatrice sur les politiques et programmes sociaux. Pour ce faire, je mettrai en lumière la situation qui prévaut aux États-Unis; de là, nous pourrions réfléchir sur les différences qui existent avec la situation canadienne. Enfin je m'interrogerai sur l'impact des mesures de

compressions et de restrictions dans les politiques sociales, sur le secteur volontaire c'est-à-dire sur les groupes communautaires et bénévoles.

Le cas américain

Je ne m'attarderai pas à décrire les programmes sociaux existant ou n'existant pas aux États-Unis. Rappelons simplement que la sécurité sociale est beaucoup moins développée chez nos voisins du Sud. Malgré cela, depuis l'arrivée au pouvoir du parti républicain et de la nouvelle droite, les mesures de sécurité sociale ont été substantiellement réduites au profit d'une politique économique visant à abaisser le taux d'inflation et les taux d'intérêt par l'entremise notamment d'une réduction de l'intervention gouvernementale. Malgré un accroissement économique, cette stratégie a entraîné une augmentation du taux de chômage et une augmentation de la pauvreté chez certaines catégories de population¹.

Ceci n'est pas vraiment étonnant, comme le soulignent Antoine Lion et Pierre Maclouf dans un texte intitulé *L'insécurité sociale*. Le processus de production de la pauvreté au sein de nos sociétés est bien souvent un produit de la croissance économique.

C'est la croissance elle-même inlassablement qui crée de "nouveaux pauvres", par les transformations qu'elle produit, par la mobilité qu'elle exige. La marée montante de la croissance sape certaines catégories d'emplois comme des châteaux de sable: lorsqu'ils disparaissent, les "victimes du progrès" qui n'ont pas l'assistance nécessaire en termes de revenus, de connaissances ou de qualifications (...) tombent dans la précarité².

Pis encore, au moment d'un ralentissement de la croissance, la précarité se transforme en exclusion et en marginalisation.

Ainsi, la stratégie du gouvernement Reagan, qui, avouons-le, a porté fruits au niveau économique, s'est traduite entre 1982 et 1985 par les restrictions suivantes³:

- . 7\$ milliards en moins pour les tickets d'alimentation
- . 5.3\$ milliards en moins pour les programmes d'alimentation pour les enfants scolarisés

- . 4.8\$ milliards en moins pour les programmes d'aide aux familles avec enfants à charge
- . 2.2\$ milliards en moins pour les logements à loyer modique

En fait, pour parvenir à ces diminutions le gouvernement a rendu l'accès à ces programmes plus difficile. Ceci a eu pour effet qu'entre 1978 et 1984 le nombre d'Américains vivant sous le seuil de la pauvreté est passé de 24 millions à 35 millions. Parmi ces derniers, on retrouve 35% de noirs, qui, pourtant, ne représentent que 12% de la population, et 28% d'hispaniques. Au chiffre de 35 millions de pauvres, on peut ajouter un autre 12 millions d'individus dont les revenus dépassent à peine de 25% le seuil de pauvreté et qui, par conséquent, ne bénéficient d'aucune aide gouvernementale. C'est donc dire que ces personnes n'ont pas les revenus suffisants pour payer les frais d'éducation et de santé de leur famille. Si l'on additionne ce deuxième groupe au premier on se retrouve avec un total de 47 millions d'Américains vivant dans des conditions d'une extrême précarité soit 20% de la population.

Ceci nous amène donc à nous questionner sur les effets qu'aurait le libre-échange sur la société canadienne, sur nos programmes sociaux. Nous l'avons déjà mentionné le Canada s'est doté de mesures de sécurité sociale un peu plus développées que ce qu'on retrouve aux États-Unis. Or, dans quelles mesures peut-on imaginer ouvrir un marché entre 2 sociétés qui ont des approches en matière de sécurité sociale aussi différentes? On peut présumer que l'un des partenaires devra faire des compromis. Déjà le gouvernement américain a annoncé qu'il considérerait certains programmes sociaux comme étant des subventions injustes aux travailleurs. Ainsi, les programmes d'assurance-maladie et d'assurance-chômage risquent-ils d'être remis en question lors des négociations. Pourtant il ne faut pas se faire d'illusions. Les programmes sociaux au Canada ne sont pas la panacée.

Depuis le milieu des années '70 cependant, la croissance des dépenses sociales (sécurité du revenu, santé, éducation) a connu un net ralentissement, conséquence des coupures tous azimuts dans les programmes sociaux. A titre d'exemple, de 1975 à 1981, comparée au PIB, la proportion des dépenses affectées à la santé est passée de 5.7% à 5.5%. L'éducation a vu sa part diminuer de 6.4% à 6.0% et l'assurance-chômage de 2.8% à 2.3%.

De plus, si on compare l'effort canadien à celui des autres pays de l'OCDE en ce qui a trait aux dépenses sociales, cela permet de dégonfler le mythe des programmes sociaux canadiens soi-disant "hyper-généreux" ⁴.

Les tendances du gouvernement canadien

Le rapport déposé par la Commission Macdonald il y a quelques mois s'inscrit directement dans le débat sur le libre-échange et présente des conclusions qui sont pour les besoins de notre propos fort intéressantes. *Grosso modo*, rappelons que la Commission préconisait une intervention massive du gouvernement fédéral dans les politiques d'emploi et de main-d'oeuvre et proposait par ailleurs une refonte globale des mesures de sécurité sociale. Parmi ces mesures on retrouve la redéfinition du programme d'assurance-chômage qui devrait, selon les commissaires, revenir à un esprit d'assurance plutôt que d'être vu comme un programme de redistribution. La Commission préconisait aussi l'établissement d'un type de revenu annuel garanti en remplacement d'autres programmes de sécurité du revenu. Si cette dernière proposition peut sembler intéressante il faut noter que le gouvernement Mulroney n'y a toujours pas répondu.

En ce qui a trait à l'assurance-chômage une nouvelle Commission d'étude a été mise sur pied (la Commission Forget) afin d'en évaluer le fonctionnement actuel et d'en proposer une réorganisation tout en redéfinissant les objectifs poursuivis. Ainsi, le choix politique de créer une nouvelle commission sur la question litigieuse de l'assurance-chômage peut nous laisser songeuse. En effet, le gouvernement conservateur semble prêt à remettre en question ce programme qui est jugé trop généreux et qui est perçu comme étant un désincitatif au travail et un générateur de chômage.

Par ailleurs, la tentative ratée, en début de mandat du gouvernement conservateur, d'ouvrir un débat et même de faire une brèche dans l'universalité des programmes par le biais de l'introduction de tickets modérateurs nous donne une autre indication de ce que sera l'avenir. Car il ne faut pas se tromper: le gouvernement a certes reculé une première fois sur cette question mais il reviendra à la charge. D'ici là, il ne lui reste qu'à préparer les esprits.

La pauvreté du Canada

On pourrait croire, à ce moment-ci, que la valse-hésitation du gouvernement conservateur a permis à la société canadienne de maintenir ses acquis en termes de protection sociale. Malgré le fait que les pires scénarios n'ont pas été appliqués, les quelques modifications et réductions aux programmes sociaux ont déjà eu un impact sur les populations démunies. Comme le soulignait Ruth Rose lors d'une conférence:

Les coupures dans les dépenses sociales ne sont pas une mesure isolée. Elles s'intègrent à une politique économique d'ensemble qui comprend l'érosion systématique des salaires et des conditions de travail, une transformation régressive du régime fiscal et le retrait de l'Etat de ses responsabilités économiques par la vente des corporations de la Couronne, l'abandon de la politique de contrôle des investissements étrangers et la dépendance presque entière de l'entreprise privée pour assurer l'emploi, l'investissement, la production et la croissance⁵.

Ces mesures ont donc eu un impact réel sur la population canadienne. En effet, tout comme aux Etats-Unis, la pauvreté atteint de plus en plus de gens. En 1984, plus de 4.3 millions de Canadiens vivaient sous le seuil de pauvreté ce qui représente une augmentation de 874,000 personnes en moins de 4 années. La pauvreté affecterait près d'un enfant sur 5 et près de la moitié des familles monoparentales dirigées par une femme⁶. De plus, Statistique Canada établissait en 1981 qu'au nombre de toutes les personnes pauvres 44% avaient plus de 65 ans et le Conseil national du bien-être social estimait que 57% des personnes âgées étaient des femmes⁷. C'est donc dire que sur 100 femmes âgées, 62 risquaient probablement d'être pauvres⁸.

Malgré cette situation, non seulement le gouvernement fédéral ne cherche-t-il pas à réduire les écarts entre les riches et les pauvres mais au contraire il augmente le fardeau fiscal de ces derniers. Lors du budget fédéral de mai 1985 le gouvernement a réduit l'impôt des corporations de 455\$ millions sur une période de 2 ans tout en augmentant par ailleurs l'impôt des individus qui rapportera 930\$ millions sur 2 ans. Plus encore, le budget prévoit aller chercher une somme supplémentaire de 1.6\$ milliard par le biais de taxes indirectes⁹.

C'est donc dire que ce sont les plus démunis qui écopent des choix économiques du gouvernement fédéral. On peut maintenant imaginer ce que sera la situation si au cours des négociations entre le Canada et les États-Unis ces derniers tentent d'imposer leur conception de la sécurité sociale.

Car, en fait, qu'avons-nous à gagner dans cette négociation sur le libre-échange en termes de mesures sociales? Il me semble que nous n'ayons rien à gagner et plutôt beaucoup à perdre. Que nous offrent les États-Unis en termes de politiques sociales? Leur stratégie est simple, il faut réduire les mesures de sécurité sociale qui ont l'effet de désincitatif face au travail. Seule une économie basée sur la libre entreprise permettra une création d'emplois et un développement économique effectif. Or, comme le souligne la CEQ:

On sait que le redéploiement industriel qu'implique une ouverture commerciale tous azimuts, met l'accent sur l'accroissement de la compétitivité des entreprises. Réduction de la pression fiscale, freinage des coûts de la main-d'oeuvre (salaires plus cotisations sociales) deviennent - dans une perspective libre-échangiste - autant d'exigences pressantes de la part d'entreprises désireuses de s'assurer une position concurrentielle dans un nouveau marché continentalisé. Le tableau qui suit fait ressortir l'écart Canada-américain en matière d'effort consenti pour la protection sociale. Les États-Unis, à la fois, prélèvent moins et dépensent moins (en proportion du PIB) pour leurs programmes sociaux. Une plus grande part de la protection est donc laissée au secteur privé et dès lors, ne revêt pas un caractère obligatoire. Les individus étant libres de contracter, doivent évidemment avoir les moyens de s'assurer, ce qui n'est pas le lot de tous.

Tableau 1
Recettes et dépenses de la sécurité sociale en pourcentage du PIB

	1979-80	
	Recettes	Dépenses
Canada	17,9	15,1
États-Unis	14,3	12,2

Source: données tirées de la publication *Le coût de la Sécurité sociale*, BIT Genève, 1985 ¹⁰.

La contribution du secteur volontaire

Je me permettrai en terminant de faire une parenthèse sur la question de l'impact des redéfinitions des politiques sociales et du rôle social de l'État sur le secteur volontaire. Non seulement de larges pans de la population sont et seront affectés par les choix politiques qui se dessinent mais les organismes autonomes qui travaillent avec les plus démunis sont aussi remis en question.

Déjà, en 1983, Brian Mulroney, lors de sa campagne électorale annonçait ses couleurs:

Une des principales priorités de mon gouvernement sera la révision complète des programmes sociaux du gouvernement en vue d'économiser autant d'argent que possible. Une façon d'atteindre cet objectif consiste à encourager le secteur du bénévolat à participer davantage à la réalisation de nos programmes sociaux¹¹.

Depuis, les pressions se sont accrues pour que les organismes volontaires interviennent directement dans l'offre de services sociaux ou dans le développement économique. Les organismes bénévoles eux-mêmes semblent vouloir investir le champ du développement économique communautaire afin de tenter de résoudre dans la mesure de leurs moyens les problèmes de chômage.

Malgré ce changement d'attitude de la part des gouvernements et des organismes volontaires on ne peut croire que ces derniers sont en mesure de répondre à tous les besoins sociaux quoi qu'en pensent les élus ou les représentants du secteur privé.

Ainsi, une étude réalisée par le Urban Institute¹² indiquait récemment que les organismes sans but lucratif ont réagi aux coupures de financement gouvernemental en développant des approches d'entrepreneurship, en vendant des biens et des services ou en chargeant pour leurs services offerts. Malgré cette attitude plus commerciale de la part des organisations autonomes, ces dernières n'ont pas réussi à compenser le manque à gagner dans leur budget. Ceci indique bien que les organismes bénévoles qui travaillent avec les pauvres et les plus démunis ne peuvent survivre sans un appui financier extérieur. Ce constat remet aussi en question l'idée que les organismes volontaires peuvent compenser pour la réduction des services et programmes publics. Car même si ces derniers réussissent à augmenter leur budget, les besoins de leur côté s'accroissent à un rythme encore plus élevé. Bref, les gouvernements ont et auront toujours un rôle à jouer dans le domaine social.

Le débat sur le libre-échange ouvre la porte à une réflexion sur le rôle social de l'État. C'est son principal intérêt.

Notes

(1) Pour un aperçu de cette question voir, S. Bowles, D.M. Gordon, T. Weisskopf, *L'économie du gaspillage, la crise américaine et les politiques reaganiennes*, éd. La découverte, Paris, 1986.

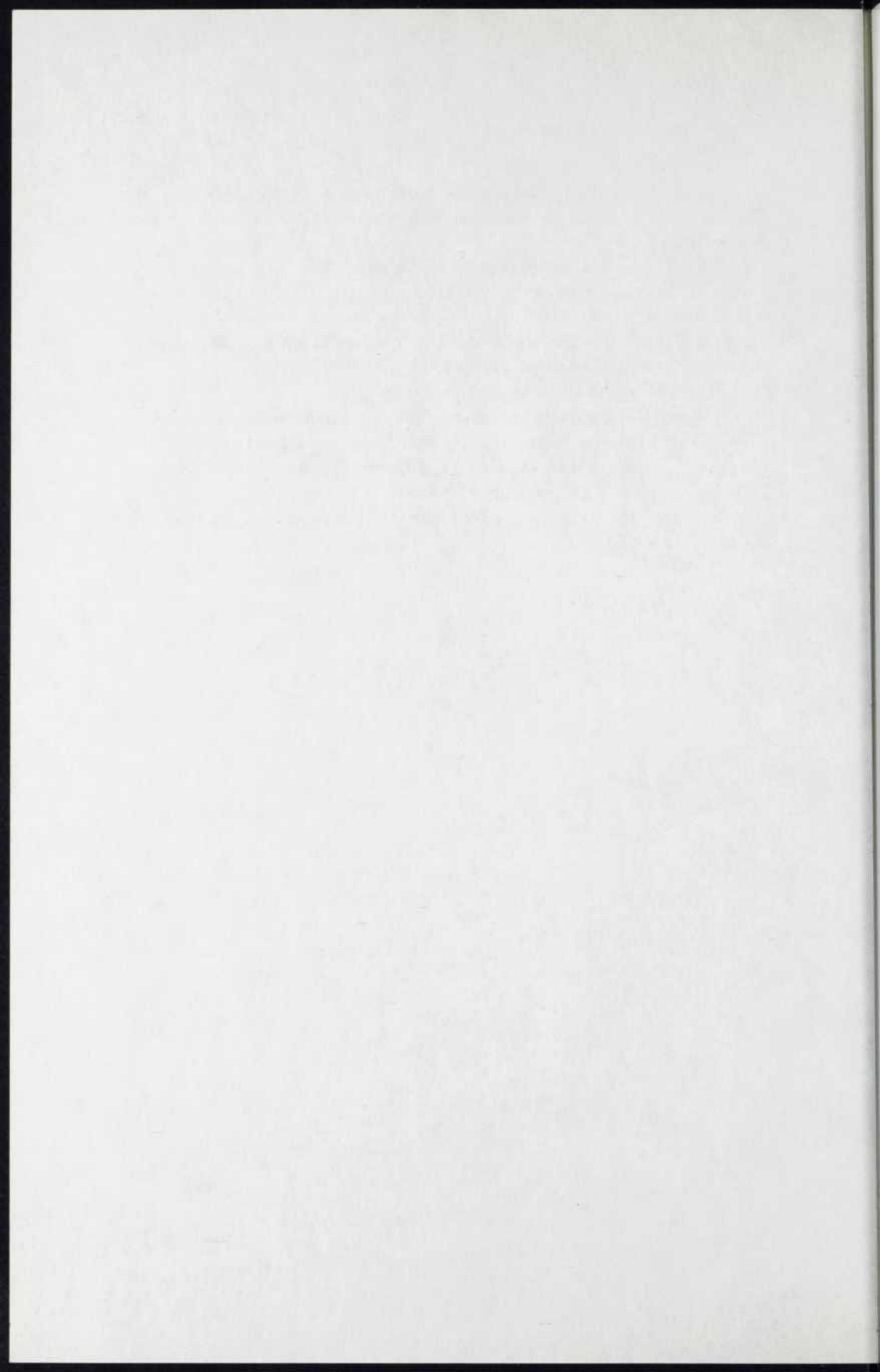
(2) Cité dans Denis Leclerc, *Miettes de l'État-providence et cancer social*, dans *Le monde diplomatique*, juillet 1985.

(3) Idem.

(4) CEQ, *Le rapport Macdonald et les politiques sociales: un modeling pour les programmes sociaux*, Notes de recherche, no. 3, février 1986.

(5) Ruth Rose, *Les dépenses sociales; une voie de sortie de la crise?*, Conférence donnée à Dialogue 86, Ottawa, janvier 1986.

- (6) Ces informations sont tirées de la présentation de Monica Townson, *Tax Policies in the Political Context*, lors de la Conférence Dialogue 86, Ottawa, janvier 1986.
- (7) Conseil canadien de développement social, *Trop peu: définition et évaluation de la pauvreté au Canada*, 1984, p. 71.
- (8) Idem.
- (9) Informations transmises par Monica Townson et Ruth Rose lors de la Conférence Dialogue 86 tenue à Ottawa, *op. cit.*
- (10) CEQ, *Le rapport Macdonald...*, *op. cit.*, p. 17-18.
- (11) Cité dans *Le bénévolat: un débat à faire* dans *Bulletin de l'ICEA*, février 1984. Voir également, Francine Sénécal, "Et si tout le Québec devenait bénévole?", dans *Interventions économiques*, no 12-13, L'emploi: l'éclatement?, ". 219-232, printemps 1984.
- (12) Cité dans Ian Morrison, *A New Era for Voluntarism: an Overview*, document de travail, 1986.



Le libre-échange et la politique de plein-emploi

Ginette Dussault
Institut de recherches
appliquées sur le travail

Il est difficile de répondre à la question de savoir si une politique de plein emploi sera possible dans un contexte de libre-échange avec les États-Unis et d'en déterminer éventuellement les caractéristiques parce que ni la politique de plein emploi ni le libre-échange ne sont des notions précises. Il circule d'ailleurs actuellement plus de caricatures de libre-échange que de descriptions réalistes des formes possibles que cela pourrait prendre. Il est donc tentant, dans ce contexte, de laisser sa propre opinion dicter quelle caricature du libre-échange retenir dans l'analyse d'enjeux qui sont pourtant fort importants afin de convaincre plus facilement son public. Ce recours à la caricature s'explique peut-être par le fait que le débat a été lancé, dès le début, sur un terrain très idéologique. Il a été présenté à la population canadienne comme la solution aux problèmes économiques et le premier ministre canadien fustige les opposants au libre-échange en disant que ce sont des peureux qui n'ont pas confiance dans les Canadiens et dans leur capacité de s'adapter. Le ton du débat n'est donc pas très propice à une analyse sereine de l'enjeu.

Dans ce texte, nous analyserons la question du libre-échange sous un angle restreint, soit celui des pouvoirs ou des outils économiques à la disposition des gouvernements: quels pouvoirs gouvernementaux seront affectés par la conclusion d'un accord de libre-échange et de quels pouvoirs un gouvernement doit-il disposer s'il veut mettre en oeuvre une politique de plein emploi. Nous pourrions, après avoir analysé ces deux aspects, avancer

une réponse à la question initiale à savoir si une politique de plein emploi est possible dans un contexte de libre-échange.

Le libre-échange

De façon générale, nous ferons référence au libre-échange bilatéral plutôt que multilatéral puisque le débat est suscité par le contexte politique actuel de négociation d'un traité de libre-échange avec les États-Unis.

La définition la plus large qu'on puisse donner à un traité de libre-échange est une entente entre gouvernements par laquelle ces derniers s'entendent pour diminuer le plus possible les barrières au commerce entre les deux territoires.

L'imprécision qui entoure la notion de libre-échange vient, évidemment, de la référence faite aux barrières au commerce. A l'origine, les barrières au commerce étaient essentiellement les tarifs douaniers et les quotas à l'importation. Cependant, le GATT a fait perdre beaucoup d'importance à ces deux moyens en interdisant le recours à de nouveaux tarifs et en négociant, ronde après ronde, une baisse de tarifs existant. Parce qu'ils avaient perdu ces outils de politique commerciale, les gouvernements ont développé d'autres façons d'influencer la localisation des activités productrices et on a assisté à une prolifération de barrières non-tarifaires au commerce. L'imagination humaine est la seule limite à ce développement et il est donc impossible, sinon inutile, de dresser une liste définitive de ces barrières non-tarifaires. Dans le domaine du commerce des biens, les grandes catégories de mesures prises par les gouvernements pour influencer les mouvements du commerce à leur avantage sont l'achat préférentiel de produits nationaux, les subventions à l'exportation ou à la production locale de produits substitués aux importations et l'activité réglementaire de spécifications de normes, soit de sécurité soit de salubrité publique etc... Ces mesures visent toutes à influencer les échanges commerciaux et sont bel et bien, de ce fait, des barrières non-tarifaires au commerce. Les objectifs poursuivis peuvent cependant être beaucoup plus complexes que celui de subventionner l'incompétence nationale comme le laissent supposer ceux qui prônent l'abolition radicale de ces barrières. Des objectifs de diversification de la structure industrielle, de réduction de dépendance économique par rapport à un partenaire, des considérations concernant l'intégrité nationale peuvent aussi teinter les mesures en question. D'autres mesures, par contre, peuvent cacher, sous une rhétorique noble, des motifs purement protectionnistes. Par exemple, les tentatives actuelles d'interdire l'utilisation des fibres d'amiante à cause des risques pour la santé, à un moment où les États-Unis semblent

avoir développé des substitut à ce produit, illustrent la difficulté de classer ces dernières mesures comme étant purement protectionnistes ou découlant de l'exercice normal d'une responsabilité gouvernementale de protection des citoyens.

Dans le contexte actuel de développement du commerce international, que peut-on s'attendre à retrouver dans un traité de libre-échange Canada/États-Unis? Comme il s'agit d'une négociation, il est évidemment risqué de se prononcer sur l'issue à ce stade-ci mais on peut tenter de préciser l'éventail des possibles en regardant d'une part ce que les Américains reprochent au mode d'intervention du Canada dans l'économie et d'autre part, le contenu du traité de libre-échange qu'ils ont déjà signé avec Israël.

Les programmes canadiens mis en cause

Pour nous aider à cerner le premier point, nous nous baserons sur un document récent du département du Commerce américain qui scrutait les programmes canadiens dans le contexte de la plainte déposée par les pêcheurs de la Nouvelle-Angleterre. Précisons d'abord l'environnement institutionnel. Les États-Unis sont signataires des accords du GATT. Selon ces accords, un pays peut réagir à des pratiques commerciales déloyales en imposant des tarifs compensatoires d'un montant équivalent à la subvention versée à la production de ces produits par le pays exportateur. Une loi américaine précise selon quels critères les programmes étrangers seront jugés pour déterminer s'ils confèrent un avantage déloyal aux producteurs étrangers. Le fil conducteur le plus important semble être le caractère discriminatoire ou non du programme, c'est-à-dire s'il est dirigé spécifiquement vers les exportateurs ou si tous les producteurs d'un même secteur économique y ont accès.

C'est autour de l'interprétation de cette loi que se manifestent actuellement les pressions protectionnistes américaines. Il y a d'abord une activité législative intense dans le but d'élargir ou d'adapter la définition de ce qui constitue une pratique déloyale mais il y a aussi la tendance de la jurisprudence à interpréter différemment le texte de loi avant même que des amendements y soient apportés.

Dans la cause concernant les poissons de fond canadiens, le rapport a été produit en mars 1986 et nous renseigne donc sur l'état d'esprit actuel des Américains en ce domaine. Leur conclusion était que 38 programmes différents, tant fédéraux que provinciaux ou conjoints, conféraient des subventions à l'exportation des poissons et que, au total, cela équivalait à

une subvention de 5,82% de la valeur du produit. 18 autres programmes étudiés ont été jugés comme ne conférant pas de subventions déloyales et 12 autres, possiblement favorisant indûment les exportateurs canadiens, n'avaient pas été utilisés par les pêcheurs mis en cause.

Quatre grandes catégories de programmes sont responsables de la presque totalité des subventions: l'injection de capital par le gouvernement fédéral et celui de deux provinces dans deux entreprises de pêche de l'Atlantique sous forme d'actions préférentielles; le programme d'aide à la construction de bateaux de pêche, la garantie de prêts ou les prêts à taux d'intérêt réduits consentis aux pêcheurs et finalement, les programmes de l'ancien ministère de l'Expansion économique régionale. D'autres programmes sont mentionnés mais leur contribution monétaire est faible par rapport à la valeur de la production. Mentionnons entre autres l'aide accordée aux pêcheurs pour assister à des foires commerciales extérieures.

Ce jugement semble indiquer un changement dans l'interprétation de la loi américaine faite par cette agence gouvernementale. Auparavant, pour qu'un programme soit reconnu comme conférant une subvention indûe aux exportations, il fallait qu'il soit dirigé explicitement vers les exportateurs. Si l'ensemble de l'industrie y avait accès, la pratique commerciale était jugée loyale. Cette distinction ne paraît pas dans le premier rapport sur les pêches des poissons de fond. On y retrouve plutôt le concept de discrimination sur la base de l'industrie ou de secteur d'industrie. Dans ce contexte évidemment, l'assistance accordée à la construction de bateaux de pêche a été considérée comme une pratique de commerce déloyale parce qu'elle conférait un avantage économique au seul secteur des pêches.

Le jugement porté sur les programmes du MEER a peut-être encore plus de conséquences. Les programmes de subventions de ce ministère étaient liés au niveau de chômage régional par rapport au niveau moyen canadien. Les Américains ont conclu que les bénéfices accordés selon ces programmes ouvraient la porte à l'imposition de tarifs compensatoires parce qu'ils étaient limités à des entreprises localisées dans des régions spécifiques du Canada et n'étaient donc pas universels. Selon un journaliste du *Financial Post*, un programme allemand basé lui aussi sur les taux de chômage régionaux avait été jugé acceptable par cette même agence américaine quelques années auparavant.

La plainte initiale des pêcheurs américains mettait aussi en cause le programme d'assurance-chômage parce que celui-ci contient des dispositions spéciales pour les pêcheurs indépendants. Certaines dispositions sont plus

généreuses que le programme général (possibilité de retenir ses dix meilleures semaines de revenu pour calculer la moyenne de ses gains) alors que d'autres sont plus contraignantes (la durée de la période initiale de prestations en lien avec les semaines d'emploi assurables). Mis l'un dans l'autre, l'agence américaine n'a pas considéré que le programme favorisait les pêcheurs. Ce n'était pas l'assurance-chômage comme telle qui était mise en cause mais le fait qu'une section spécifique de la loi traitait des pêcheurs. Aucun autre programme social n'a été mentionné dans la plainte ni fait l'objet d'investigation.

Le traité de libre-échange Etats-Unis/Israël

Le traité de libre-échange entre les États-Unis et Israël a été signé en avril 1985, après environ un an et demi de négociation. Il est conforme aux trois conditions stipulées aux accords du GATT pour ce genre d'ententes: il couvre la quasi totalité du commerce entre les deux pays, il sera pleinement en vigueur dans un laps de temps raisonnable, précisément en 1995 et les conditions de commerce avec des pays tiers ne sont pas plus restrictives suite à cette négociation. L'étude de ce document peut nous renseigner sur ce que les États-Unis recherchent dans des négociations de ce genre ainsi que les thèmes abordés.

Le traité comprend évidemment un calendrier de réduction des tarifs sur tous les biens échangés entre les deux pays. Trois groupes de produits sont spécifiquement identifiés pour chaque pays selon leur degré de sensibilité aux importations. Les produits les plus sensibles aux importations sont ceux qui voient la réduction la plus graduelle de leurs tarifs mais, en 1995, tous les tarifs auront disparu. Les produits qu'on ne retrouve sur aucune des trois listes sont échangés sans droits de douane dès la signature du traité. C'est la seule partie du traité qui implique une connaissance détaillée des différents secteurs industriels de chacune des économies. Le reste du traité a une portée plus large.

L'article 5 traite des cas où une industrie domestique est sérieusement menacée par les importations. On sait que le GATT permet le recours à des mesures protectionnistes d'urgence dans ces cas-là. Le traité impose une consultation entre les deux pays avant de recourir à de telles mesures, interdit que ces mesures ne soient simplement l'annulation des réductions des tarifs consentis par le traité et permet d'exclure des mesures de protection générale les produits du pays signataire si la menace à l'industrie domestique ne vient pas surtout de ce côté.

L'article 6 permet des restrictions à l'importation autres que les tarifs pour les produits agricoles et l'article 7 reprend les exceptions permises par le GATT quand elles sont motivées par la préoccupation de protéger la morale et la santé publique. L'article 9 établit un comité conjoint pour harmoniser les réglementations sur le commerce des produits agricoles et les normes vétérinaires de façon à ce qu'elles n'imposent pas de restrictions induës au commerce entre les deux pays.

L'article 10 reconnaît qu'Israël peut recourir à l'imposition de tarifs pour protéger une industrie naissante. Ces tarifs peuvent monter jusqu'à 20% mais ne peuvent pas affecter plus de 10% des exportations américaines vers Israël. Deux ans après l'imposition de tels tarifs, ils devront être réduits d'au moins 5% par année et devront être totalement éliminés en 1995. D'ici à 1990, Israël devra consulter le comité conjoint avant de recourir à cette clause, après 1990, il devra recevoir le consentement de ce comité. L'article 11 permet à chacun des pays de recourir à des restrictions temporaires dans le cas de sérieuses difficultés de la balance des paiements et spécifie les modalités de détermination de la durée de telles restrictions. L'article 18 oblige chaque gouvernement à informer l'autre partie lorsqu'il entend prendre des mesures réduisant les restrictions au commerce avec des pays tiers. L'autre pays peut alors exiger une consultation.

Dans l'article 13, les deux gouvernements conviennent de ne pas imposer à des investisseurs des conditions d'achat de produits locaux avant d'accorder une aide gouvernementale ou encore de fixer des objectifs d'exportation pour la future production. L'article 15 traite des achats préférentiels des gouvernements. Il est convenu que les restrictions d'achats de produits nationaux seront levées sur les contrats dont la valeur dépasse \$50,000, pour les types de produits couverts par l'*Agreement on Government Procurement* du GATT.

L'article 16 est une déclaration de principe sur le commerce des services. Une telle déclaration a d'ailleurs été signée en même temps que le traité de libre-échange, mais elle ne lie pas les signataires. On y reconnaît cependant le besoin de diminuer les restrictions sur le commerce des services (transport, tourisme, services bancaires, assurances, services professionnels, publicité, etc...). Les gouvernements s'engagent à se conformer, dans la mesure du possible à un certain nombre de principes dont celui d'accorder le *traitement national* aux fournisseurs de services de l'autre pays signataire. Cette déclaration doit être revue 18 mois après la signature du traité dans le but de la renforcer et peut-être même de la rendre contraignante.

Les autres articles traitent essentiellement du règlement des différends dans l'application du traité. Un comité conjoint est mis sur pied. Si un problème n'est pas résolu à ce niveau, il est référé à un tribunal de conciliation formé d'un représentant de chaque pays et un troisième choisi par les deux représentants. Les jugements de ce tribunal ne lient pas les parties.

Le traité reste en vigueur indéfiniment à moins qu'il ne soit dénoncé par une partie. Un délai d'un an doit s'écouler cependant entre l'avis de dénonciation et l'abrogation du traité. Un délai d'avis plus long n'est pas imposé aux États-Unis.

Quatre annexes accompagnent le traité et en font partie. Les deux premières contiennent les listes détaillées des produits appartenant à chacune des catégories. La troisième spécifie les *règles d'origine* que les produits exportés doivent respecter pour bénéficier des dispositions du traité. En simplifiant, on peut résumer cette annexe en disant qu'au moins 35% de la valeur ajoutée d'un produit doit avoir été produite dans le pays exportateur signataire pour bénéficier des dispositions du traité. La dernière annexe détaille l'engagement que prend Israël à réduire ses subventions à l'exportation et à se conformer à l'interprétation que fait le GATT de ce genre de subventions. Trois programmes gouvernementaux y sont spécifiquement nommés. En contre-partie, les États-Unis s'engagent à n'imposer des tarifs compensatoires qu'après avoir vérifié que des producteurs américains étaient vraiment menacés par les importations (subventionnées) en provenance d'Israël. Cette annexe implique donc clairement qu'Israël n'est pas à l'abri des réactions protectionnistes américaines en dépit de sa participation à un traité de libre-échange.

La politique de plein emploi et le libre-échange

Dans ce contexte, le Canada pourrait-il avoir une politique de plein emploi après la signature d'un traité de libre-échange avec les États-Unis? Il est peut-être bon, avant de répondre à cette question, de préciser ce qui, pour nous, ne peut être considéré comme une politique de plein emploi. Un recours exclusif aux forces du marché et aux vertus de la concurrence pour assurer un niveau élevé d'emplois et une forte croissance économique n'est pas une politique de plein emploi. Avant de se donner une telle politique, un gouvernement doit minimalement reconnaître que le marché, laissé à lui-même, n'assure pas l'atteinte du plein emploi. Il doit assumer, en tant que gouvernement, la responsabilité de cet objectif de société. Ce n'est qu'après

cet engagement qu'on peut discuter du contenu d'une politique de plein emploi.

Une politique de plein emploi doit comprendre des moyens touchant à la fois la gestion macroéconomique et des volets plus spécifiques, sectoriels et régionaux de l'économie. Un traité de libre-échange laisserait-il au Canada les outils nécessaires pour adopter les mesures requises?

Si on extrapole l'exemple du traité de libre-échange entre les États-Unis et Israël, on ne peut qu'avancer une réponse mitigée. Plus précisément, on peut affirmer qu'Israël, en acceptant d'abolir les tarifs sur les importations en provenance des États-Unis et en s'engageant à ne plus subventionner directement les exportations, n'a pas perdu de moyens d'intervention majeurs dans l'économie, à moins que sa politique de subventions ne soit une pièce maîtresse de sa politique industrielle. Cependant, les engagements pris de ne plus poser de conditions d'achat de produits locaux avant d'aider un nouvel investissement me semble réduire considérablement la possibilité du gouvernement d'Israël de pouvoir mettre sur pied une politique intelligente de développement économique. Il en va de même pour la levée des restrictions sur les politiques d'achat des gouvernements.

Il faudrait aussi analyser sérieusement les conséquences d'accorder le *traitement national* aux fournisseurs de service américains sur le développement domestique de ces secteurs quand on sait que les emplois se créent actuellement dans le tertiaire. Pour pouvoir juger convenablement des effets de ce traité sur la marge de manoeuvre restant au gouvernement d'Israël, il faudrait exposer, mieux que je ne le fais, les conditions économiques réelles de son économie ainsi que ses moyens privilégiés d'intervention dans l'économie.

Dans le cas du Canada, l'abolition des tarifs et l'interdiction de subventionner directement les exportations n'auraient pas de conséquences majeures sur la marge de manoeuvre du gouvernement canadien. Ceci n'implique pas que l'élimination des tarifs ou des barrières de type *quotas* n'aurait pas de conséquence au niveau de l'emploi mais signifie surtout que ces instruments de politique commerciale ne sont pas des instruments souples à cause des accords du GATT. Quand à l'aide directe aux exportations, ce n'est pas le reproche majeur que les Américains nous font. Ils nous reprochent la façon dont les gouvernements interviennent dans l'économie de façon générale.

Dans l'analyse des programmes canadiens mis en cause par l'agence américaine chargée de l'étude de la plainte des pêcheurs américains, on identifie deux types de programmes absolument essentiels au développement d'une politique de plein emploi: le programme de développement régional et l'ensemble des programmes de développement de secteurs industriels précis. Si on considère comme pratique déloyale toute aide dirigée spécifiquement vers une industrie donnée, il ne reste pas grands moyens à un gouvernement pour orienter son développement économique.

Un des principaux bienfaits du libre-échange, sur lequel insiste le premier ministre Mulroney, sera l'accès assuré au marché américain et donc l'établissement d'un climat propice à l'investissement au Canada à cause des perspectives de profit ainsi dégagées. Il faut peut-être insister sur le fait que le traité de libre-échange signé par Israël ne le met pas à l'abri des fameuses plaintes initiées par des producteurs américains mécontents. La promesse faite par les États-Unis de vérifier si les producteurs américains sont vraiment lésés par les importations en provenance d'Israël avant de soumettre ces importations à des droits compensateurs n'est pas vraiment une assurance pour le Canada, en grande partie à cause du volume des échanges entre le Canada et les États-Unis.

Par rapport aux politiques macroéconomiques, on a fait très peu d'analyses sur les impacts d'un traité de libre-échange. Plus particulièrement, mentionnons la gestion de la politique monétaire et, conséquemment, la détermination du taux de change canadien par rapport au dollar américain. Étant donné l'intégration des marchés financiers et le volume du commerce entre les deux pays, la valeur du dollar canadien est établie en fonction de la balance des échanges entre ces deux pays ou, il est possible de l'imaginer, en fonction des objectifs qu'on se fixerait en ce domaine. Est-il raisonnable de supposer, comme le fait la Commission Macdonald, qu'un traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne mènerait pas automatiquement à une union monétaire? Du point de vue des Américains, quelle est la bonne valeur de dollar canadien? La détermination du taux de change a, selon moi, plus de conséquences sur les possibilités d'exportation des entreprises canadiennes que l'élimination simple des tarifs actuels. Il ne faut pas oublier que la montée actuelle du protectionnisme aux États-Unis correspond justement à une époque où le dollar américain est sur-évalué et où, conséquemment, leur balance commerciale est très déficitaire. Dans le contexte de négociation du libre-échange, les Américains auront sûrement des objectifs quant à la détermination des taux de change et cela pourrait se traduire par une limitation de la marge de manoeuvre du gouvernement canadien dans la détermination de sa politique monétaire.

Sur ce sujet, comme pour les autres abordés précédemment, on peut conclure que la négociation d'un traité de libre-échange contient des risques de pertes de pouvoirs gouvernementaux. L'intérêt porté à l'élimination des barrières non tarifaires au commerce vise tout un ensemble de politiques gouvernementales différentes. Comme le Canada et les États-Unis ont des modes d'intervention différents dans l'économie, il est permis de s'inquiéter de l'issue de telles négociations. Pourront-ils trouver un terrain d'entente pour déterminer quelles seront dorénavant les politiques économiques permises et celles qui seront abandonnées d'un commun accord? Il s'agit, selon moi, d'un des enjeux les plus importants de toute l'opération.

Libre-échange et autonomie politique: quelques remarques

Réjean Landry
Université Laval

L'autonomie politique renvoie, du point de vue de la science politique contemporaine, à trois dimensions analytiques principales: les règles qui définissent les arrangements institutionnels, les caractéristiques des biens publics et privés produits dans le cadre des règles des arrangements institutionnels et, finalement, les attitudes, les valeurs et les décisions des individus et des groupes en ce qui concerne les caractéristiques des règles et des biens à produire.

Les communications présentées dans l'atelier sur le *libre-échange et l'autonomie politique* insistent à des degrés divers sur chacune de ces trois dimensions constitutives de l'autonomie politique. Les communications de Daniel Drache et Ginette Dussault traitent abondamment des incitations et des contraintes contenues dans les règles des arrangements institutionnels tandis que la communication de Francine Sénécal porte principalement sur les caractéristiques des biens publics et privés dont la production est affectée positivement ou négativement par les règles des arrangements institutionnels. La question des attitudes et des valeurs est abordée de façon plus insistante dans les communications de Jean Blouin et Francine Sénécal.

La communication de Ginette Dussault décrit avec détail un grand nombre de règles des arrangements institutionnels - lois, règlements et programmes - concernant les pratiques commerciales déloyales et les changements survenus du côté américain dans l'interprétation de ces règles. Sa description des articles constituant le traité de libre-échange États-Unis/Israël est utile. Cette communication comporte deux faiblesses principales: en dépit du niveau détaillé de l'analyse, l'auteure sous-estime le

volume des règles qui encadrent les pratiques commerciales: les articles de lois et les articles de règlements découlant de lois adoptées par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux totalisent quelques millions de règles dont vraisemblablement environ la moitié concerne potentiellement les échanges commerciaux; les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux offrent près de 400 programmes formés dans le but d'aider les entreprises industrielles et commerciales du Québec... et ce nombre ne rend pas compte d'un nombre tout aussi considérable de programmes et d'interventions non normés; les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux utilisent plusieurs centaines d'incitations fiscales différentes dans le but d'aider les entreprises. A la limite, l'enjeu en cause dans les négociations de libre-échange qui s'amorcent renvoie à l'ensemble de ces règles du jeu que les divers paliers du gouvernement ont adoptées au fil des ans.

La deuxième faiblesse principale de la communication de Ginette Dussault est de ne pas aborder de front les raisons qui expliquent les changements survenus du côté américain dans l'interprétation des règles touchant les pratiques commerciales. Ce changement n'est certainement pas facile à expliquer. Parmi les facteurs explicatifs possibles, on peut au moins citer la balance commerciale américaine défavorable qui incite les politiciens américains à vouloir réévaluer les coûts et les bénéfices qui découlent de l'application des règles qui définissent les pratiques commerciales en vigueur. Un second facteur explicatif concerne le mouvement vers la déréglementation dont les négociations d'un traité de libre-échange représenteraient une extension, à l'extérieur des États-Unis. Le changement de la place relative des États-Unis dans le commerce international constitue un troisième facteur qui incite ce pays à réévaluer les coûts et les bénéfices résultant de l'application des règles actuelles régissant les pratiques commerciales. Un grand nombre de politiciens et d'hommes d'affaires américains pensent que les difficultés de plus en plus grandes que les producteurs américains ont pour faire face aux défis de la compétition internationale s'expliquent par les règles déloyales implantées par les gouvernements des pays compétiteurs.

La communication de Daniel Drache aborde elle aussi la question du libre-échange et de l'autonomie politique primordialement sous l'angle des règles des arrangements institutionnels. La thèse principale de sa communication paraît très juste: le nombre de gouvernements impliqués et le volume de règles en cause sont si élevés que la marge de manoeuvre permettant l'instauration d'un libre marché total est très étroite. De plus, les gouvernements fédéraux canadien et américain ne pourraient pas imposer l'application d'un traité de libre-échange sans pénétrer de plein pied dans les

champs de compétences des provinces ou des états, modifiant ainsi considérablement la forme de fédéralisme qu'on connaît aujourd'hui aussi bien du côté canadien que du côté américain. Les difficultés réelles que soulèvent les négociations d'un traité de libre-échange amènent à conclure qu'il sera très difficile d'arriver à un accord faisant l'unanimité. Cet aspect de la question mérite d'être développé plus à fond.

Les discussions sur le libre-échange constituent des discussions sur la modification des règles régissant les pratiques commerciales entre les États-Unis et le Canada. Les pourparlers autour de la modification de ces règles ont pour but ultime de modifier le partage des coûts et des bénéfices qui résultent des échanges commerciaux entre les deux pays. Ces règles ont peu de chance d'être modifiées de façon substantielle en raison du grand nombre de droits de veto dont disposent les paliers de gouvernements immédiatement en-dessous du palier fédéral américain et canadien. Ainsi, les provinces canadiennes et les états américains disposent de plusieurs règles (définies dans les constitutions des deux pays) pour pouvoir refuser tout changement au *statu quo* qui ne leur conviendrait pas: les provinces et les états pourraient refuser l'application des parties d'un traité qui tomberaient dans leur champ de compétence.

Les règles de systèmes politiques aussi complexes que le Canada et les États-Unis prévoient qu'en cas de conflit, l'option du statu quo prévaut sur toute autre option. Cette simple règle peut avoir pour conséquence de retarder à tout jamais la signature d'une entente de libre-échange intégral.

Par ailleurs, on assiste à des demandes de plus en plus pressantes des milieux d'affaires dans le but d'harmoniser les règles régissant les pratiques commerciales. Ces demandes des milieux d'affaires canadiens, concernant notamment la réduction des taxes et la modification de la réglementation canadienne, pourraient servir à accroître la compétitivité des entreprises canadiennes tout en contribuant à réduire la liberté d'action des politiciens des divers paliers de gouvernements. Cette tendance à l'harmonisation implique que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux tendent de moins en moins à recourir à des interventions gouvernementales pour se protéger et se défendre face à leur puissant voisin américain. Il s'agit là d'une perte d'autonomie assez considérable.

Les communications de cet atelier ont assez peu traité de la question des caractéristiques des biens et des services qui résulteraient d'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis. Francine Senécal aborde cette question de front dans sa communication. Sa thèse se

présente comme suit: le libre-échange engendrera non pas un bien collectif, mais un mal collectif qui prendra la forme d'une augmentation de la pauvreté des individus et d'un accroissement de la précarité du travail. La libéralisation des échanges contribuerait donc, à terme, à mettre en cause les caractéristiques des programmes sociaux du Canada. Cette analyse est attrayante et, même si elle s'avère juste, ne résout pas le problème plus crucial qui se pose avec une acuité croissante au sein même du Canada: les Canadiens ont-ils les moyens de maintenir intacts les programmes sociaux qui ont été implantés depuis une quarantaine d'années? Il n'y a pas de réponse facile à ce problème.

Les débats sur le libre-échange ont aussi soulevé beaucoup de passions concernant la production d'un autre bien collectif: la culture. Curieusement, ce débat a cours à peu près exclusivement à l'extérieur du Québec francophone un peu comme si les francophones craignaient moins que les anglophones les conséquences éventuelles de la libéralisation des échanges sur les caractéristiques de la culture canadienne. Ce débat est d'autant plus cocasse que son héros de l'heure est un francophone: monsieur Marcel Masse.

Plusieurs analystes soutiennent que la libéralisation des échanges canado-américains affectera négativement les caractéristiques des biens et des services produits par les gouvernements canadiens, particulièrement dans le domaine social, dans le domaine de l'emploi et dans le domaine de la culture. Aussi justifiées que soient ces craintes, on peut penser que les Canadiens devraient craindre davantage la poursuite de la politique américaine en matière de défense car cette politique produit deux types de biens: un bien public pur, c'est la défense, et des innovations scientifiques et techniques qui sont utilisées par les entreprises privées américaines pour produire des biens privés purs. La politique américaine de défense constitue une politique technologique porteuse d'avenir dont les conséquences positives et négatives sont lourdes et difficiles à évaluer pour les Canadiens.

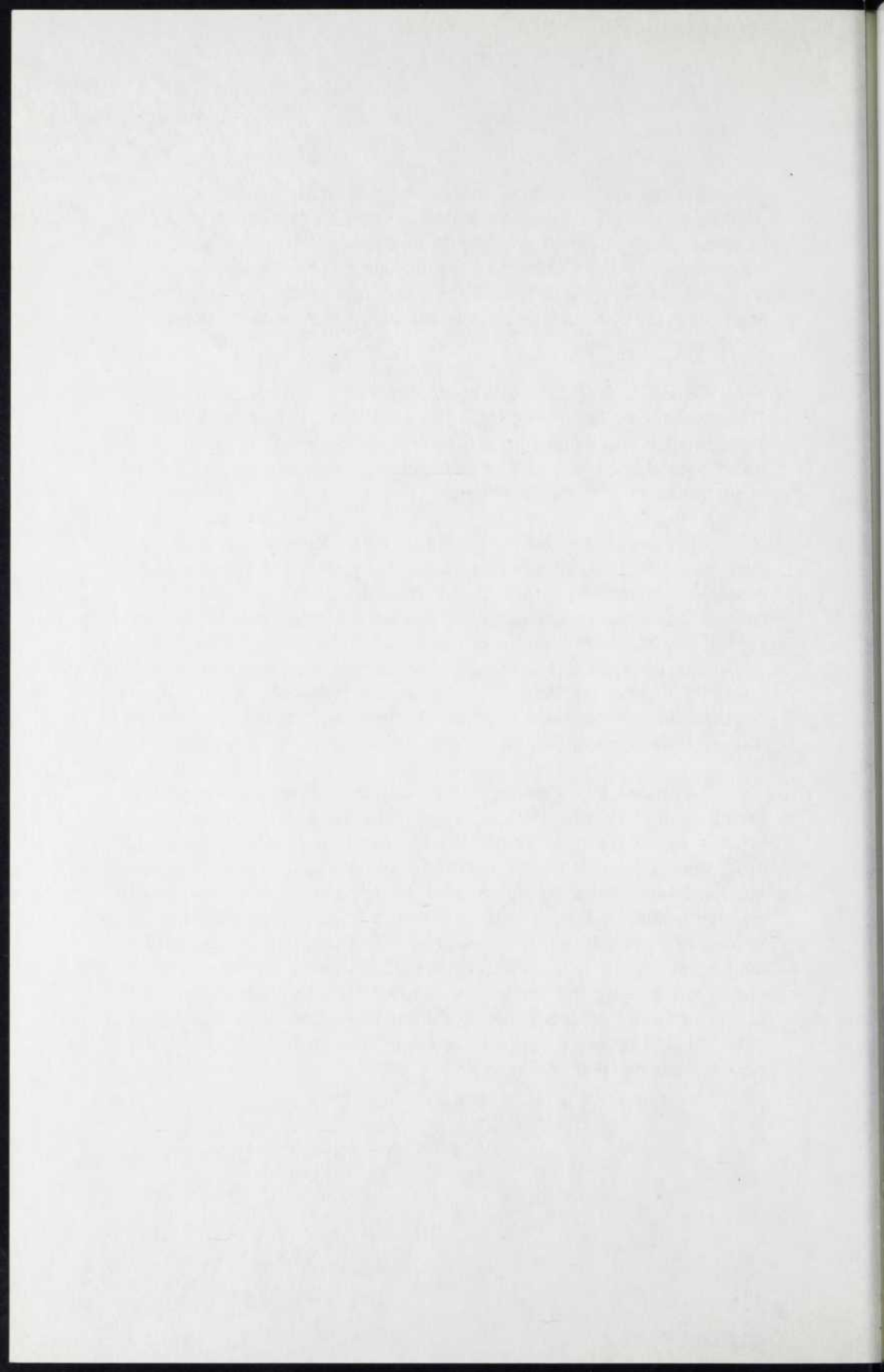
La communication de Jean Blouin contient beaucoup d'informations démystificatrices sur le libre-échange. Sa contribution la plus significative concerne ses réflexions à propos des attitudes et des valeurs des individus. Sa thèse est que, plus que les Américains, les Canadiens partagent en commun quatre valeurs fondamentales: l'équité, la sécurité, un emploi et le partage des risques et des récompenses. Cette dimension du débat entourant le libre-échange mérite d'être approfondie. A cet égard, il convient de rappeler les résultats d'une étude récente de Lipset dans laquelle il compare les cultures canadienne et américaine à partir de données de sondages où l'on

demandait aux individus de se situer face au dilemme liberté-égalité. Les résultats de cette étude indiquent que dans le cas où il faut choisir entre plus de liberté ou plus d'égalité, les Américains préfèrent vivre dans une société où il y a plus de liberté et moins d'égalité, que les Canadiens préfèrent une société où l'on fait plus de place à l'égalité qu'à la liberté, cette propension étant plus forte chez les Québécois que parmi le reste de la population canadienne.

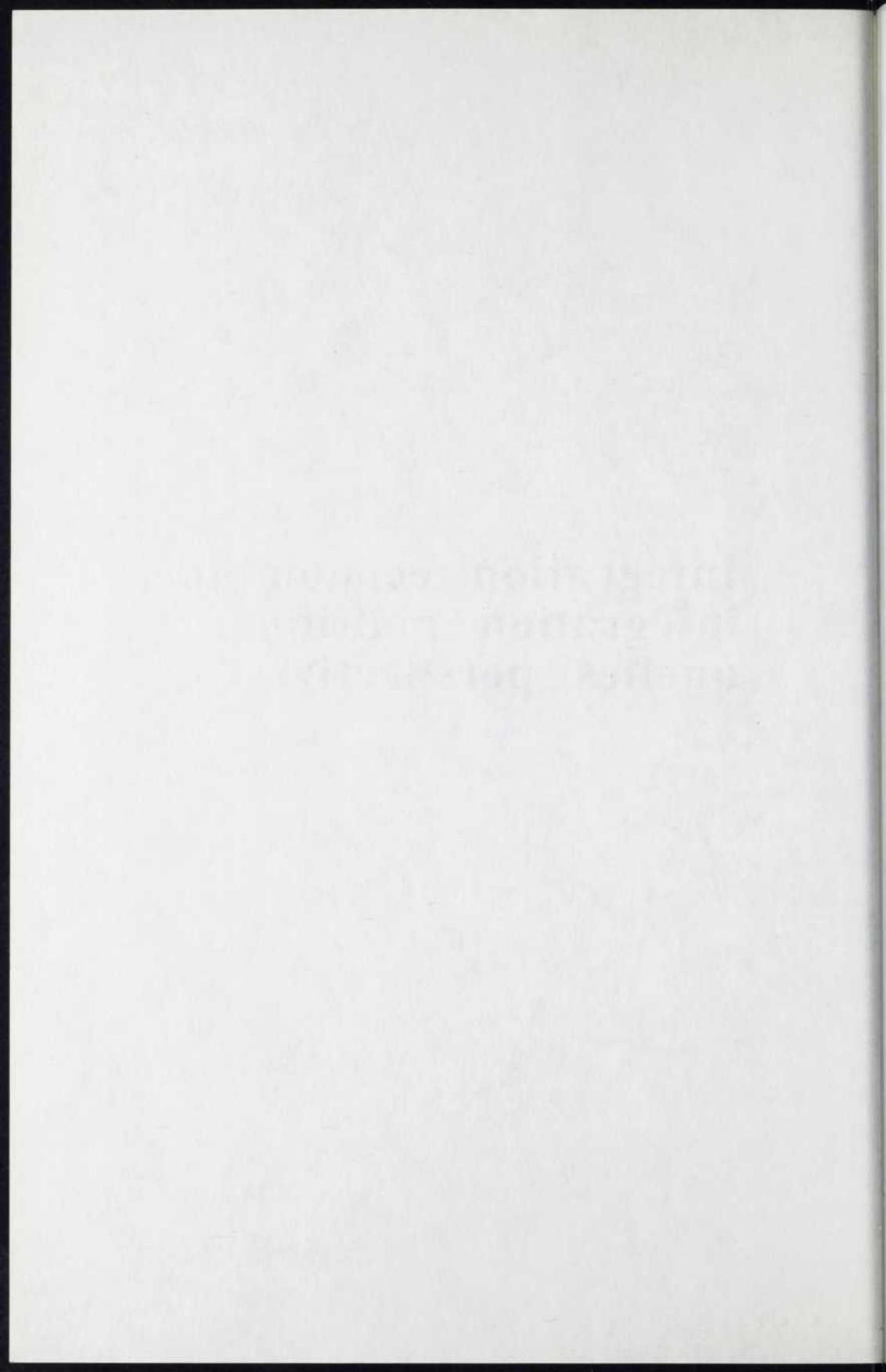
Ces différences d'attitudes et de valeurs me paraissent beaucoup plus difficiles à réconcilier que les différences dans les règles des arrangements institutionnels. Les individus qui favorisent l'égalité au détriment de la liberté appuient des interventions gouvernementales à caractère redistributif plutôt qu'une politique de laisser faire.

Finalement, le marché politique, celui des votes, n'incite pas également tous les politiciens à favoriser activement la libéralisation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. L'option du libre-échange engendre des coûts et des bénéfices qui peuvent varier de façon considérable d'une province à une autre ainsi que d'un état à l'autre. Si bien, en fait, que les politiciens de certaines provinces et de certains états y voient une opportunité de maximiser les votes, donc la probabilité de gagner leurs élections en promouvant activement l'option du libre-échange alors que d'autres espèrent maximiser les votes en appuyant l'option opposée.

En résumé, les règles des arrangements institutionnels contiennent un grand nombre de droits de veto qui permettent aux gouvernements provinciaux et étatiques de bloquer la libéralisation des échanges; les différences concernant les biens et services produits par l'État au Canada et aux États-Unis contribuent, elles aussi, à compliquer la libéralisation des échanges; enfin, les différences d'attitudes et de valeurs entre les Canadiens et les Américains au sujet de la liberté et de l'égalité ont pour conséquence de rendre plus difficile la négociation d'un traité de libéralisation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. En d'autres termes, la libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis sera d'autant plus difficile à accomplir que les Canadiens tiendront à maintenir un degré élevé d'autonomie politique.



**Intégration économique,
intégration politique:
quelles perspectives?**



Libre-échange et autonomie politique: réflexions sur l'accord Etats-Unis/Israël

Julien Bauer

Université du Québec à Montréal

L'accord de libre-échange entre les États-Unis et Israël, signé le 22 avril 1985, a commencé à s'appliquer le 1^{er} septembre de la même année. L'aspect sui generis de cet accord ne doit pas cacher son côté précurseur et les chances qu'il a d'influencer d'autres accords de même type. En effet, il est pour l'instant le seul accord de libre-échange bilatéral signé par les États-Unis et on peut estimer que les exigences américaines face à Israël se rencontreront dans des négociations avec le Canada.

Nous parlons de *réflexions* car le traité ayant été signé il y a un an, il ne saurait être question de certitudes. L'objectif de ce texte est de répondre à quelques questions. Le libre-échange entre les États-Unis et Israël ressemblant à un accord entre le pot de fer et le pot de terre, quels sont les intérêts économiques et politiques des signataires? Quelles sont les conséquences vraisemblables de cet accord? En d'autres termes, qui va en profiter?

Nous présenterons d'abord l'économie israélienne, ses caractéristiques, ses relations avec la politique puis le traité de libre-échange, les intérêts en présence, les raisons politiques du traité et les premières conséquences.

L'économie israélienne

D'une économie de restrictions à une économie diversifiée

Selon l'Encyclopedia Judaica les objectifs de la politique économique israélienne peuvent se ramener à trois: *croissance économique rapide, renforcement de la capacité concurrentielle et intégration à l'économie mondiale*¹. Ce texte, écrit en 1972, semble valable encore aujourd'hui surtout pour les deux derniers objectifs.

Les conditions exceptionnelles qui ont entouré la création et les premières années d'Israël ont laissé leurs marques sur son économie. Parmi ces conditions, citons l'accroissement rapide de la population², la situation de guerre et le boycott de la Ligue arabe contre les entreprises israéliennes et les entreprises faisant commerce avec Israël³, les origines diverses de la population⁴, le manque d'eau et de matières premières et enfin la petitesse du marché local.

Après des débuts difficiles (boom de l'immigration accompagné de rationnement sur les produits de consommation), l'économie israélienne a connu des changements fondamentaux dans les années soixante-dix. D'une industrie de biens de consommation, à usage local, fabriqués à partir de matières premières importées pour une population croissante au niveau de vie accru, on est passé à une industrie de plus en plus tournée vers les produits de haute technologie, visant les marchés extérieurs, à forte valeur ajoutée, au sein d'une société à population et à niveau de vie relativement stables. Durant les vingt premières années, Israël présentait les caractéristiques des économies en voie de développement; ensuite cette économie, tout en gardant des traits de sous-développement, s'est envolée et s'est intégrée à l'économie moderne.

Les strates de l'économie israélienne

Pour comprendre ces changements, il faut garder à l'esprit ce que nous appelons les trois strates de l'économie israélienne.

Nous trouvons en premier lieu l'économie *noire* ou *souterraine*. Ce type d'économie, non reportée dans les documents officiels, existe partout. Il est particulièrement important en Israël pour plusieurs raisons: tradition culturelle, évasion fiscale, bureaucratie et absence de contrôle. De nombreux groupes de la société israélienne ont une tradition de contourner l'État, soit parce qu'ils n'ont jamais été en contact avec lui, soit parce qu'ils n'ont pu

survivre qu'en l'ignorant (Arabes, Juifs originaires de Géorgie, etc...). Le taux de taxation extrêmement élevé encourage l'évasion fiscale. De plus, l'économie fonctionne dans un mélange de bureaucratie tatillonne et d'absence de contrôle. Ainsi, par exemple, changer des devises étrangères peut se faire soit par un long processus bancaire qui comprend de nombreuses vérifications soit par des *changeurs* arabes à Jérusalem, opérations qui ne laissent aucune trace.

Deuxième strate: la Banque mondiale considère Israël comme un pays en voie de développement: parmi les caractéristiques qui font d'Israël une économie de développement, nous trouvons une forte bureaucratie, une surreprésentation des secteurs des services et du commerce par opposition au secteur manufacturier lui-même comprenant des industries traditionnelles à faible productivité (textiles, certains produits de consommation). Il faut également souligner la faible utilisation de la main-d'oeuvre à cause du service militaire et des périodes de réserve.

La troisième strate est celle de l'économie de pointe, d'un virage technologique qui a déjà obtenu des résultats dans plusieurs domaines: agriculture (utilisation d'ordinateurs pour optimiser l'utilisation de l'eau), électronique, avionique, chimie, etc. Des centres de recherche universitaires (Institut Weizman, Technion, etc.) et privés sont à l'avant-garde de la technologie dans certains créneaux. Ce développement a permis la conquête de marchés extérieurs, y compris le Japon.

La coexistence de ces trois strates de l'économie se fait à l'intérieur d'un système qui doit surmonter des handicaps tant naturels que politiques.

Les coûts économiques des politiques

Les handicaps naturels de l'économie israélienne sont de taille: manque d'eau, manque de sources d'énergie et à l'exception de la potasse et des minéraux de la Mer Morte, absence de matières premières. Encore plus importants sont les handicaps politiques qui entravent l'économie. L'absence de liens avec les pays avoisinants en est un: à l'exception du commerce entre les deux rives du Jourdain et d'échanges minimes avec l'Égypte, Israël n'a pas de relations économiques avec ses voisins. Le boycott de la Ligue arabe empêche non seulement tout échange entre les pays membres et Israël mais menace également les entreprises des pays tiers qui ont quelque lien que ce soit avec Israël. L'efficacité de ce boycott est inégale mais constitue une difficulté pour l'économie israélienne. Le principal handicap est le coût de la défense. Ce coût visant les pays en guerre mais également la menace

potentielle de l'Égypte malgré le traité de paix, comprend la production d'armements, les achats à l'étranger (essentiellement les États-Unis, le remboursement des prêts pour financer ces achats (États-Unis), les mesures de sécurité, le temps (si l'on tient compte du service militaire et des périodes annuelles de réserve, environ 10% de la période productive des hommes se passe à l'armée).

Les coûts politiques de l'économie

Pour assurer industrialisation et virage technologique, Israël a besoin de capitaux. Ces capitaux sont de diverses origines et comprennent les prêts de la Banque mondiale, les réparations allemandes, les dons de la Diaspora, les prêts des banques, etc.

Le coût de la défense, lié au niveau des exportations d'armes américaines aux pays arabes⁵, est en partie subventionné par les États-Unis sous forme de dons et de prêts. Le coût de la dette pour 1986 est de l'ordre de 1 milliard de dollars et les projections montrent qu'à partir de 1990, la quasi-totalité de l'aide américaine servira à rembourser la dette aux États-Unis. Dons et prêts fournissent un moyen de pression aux États-Unis et créent un lien de dépendance entre les deux pays.

Tenant compte de la taille et des handicaps de l'économie israélienne, des difficultés politiques, comment expliquer le paradoxe d'une bonne économie et d'une mauvaise politique?

Bonne économie et mauvaise politique

Israël est un partenaire économique intéressant. Non seulement a-t-il besoin des marchés extérieurs pour son développement et sa technologie mais il constitue un marché lucratif. Israël est un importateur de produits indispensables à sa propre industrie (matières premières, matériel de transport, mécanique, etc.) et, pour cette raison, ne peut couper de façon draconienne dans ses importations. Contrairement à de nombreux pays, Israël est un client sérieux, qui paye ses dettes. C'est également un centre de recherche et de développement possédant un personnel compétent, touchant des salaires relativement faibles. Ce dernier point attire de plus en plus l'attention des partenaires économiques d'Israël. C'est ainsi qu'en 1975 a été créé le US-Israël Binational Industrial Research and Development Foundation dans le but de subventionner des projets de recherche appliquée présentés par des équipes composées d'une compagnie américaine et d'une compagnie israélienne. Les fonds, soixante millions à l'origine, cent dix

aujourd'hui, sont distribués sur recommandation du ministère israélien de l'Industrie et du Commerce et du US Bureau of Standards, et ont déjà contribué à soixante-quatre projets⁶. Les résultats ont été suffisamment intéressants pour que des accords de même type aient été signés avec le Canada et la France.

L'importance et la qualité du marché israélien ont abouti à un accord de libre-échange entre la Communauté économique européenne et Israël. Le traité, qui date de 1975, prévoit la suppression des droits de douane sur les produits industriels israéliens, la diminution de ces droits sur les produits agricoles et une diminution graduelle des droits de douane sur les produits industriels de la CEE visant à leur suppression le 1er janvier 1989.

Les raisons du traité sont de deux ordres: l'appartenance à une philosophie politique commune, (la démocratie libérale), et les intérêts économiques des signataires, l'Europe devenant le principal partenaire d'un pays importateur de produits industriels et se branchant sur une recherche et un développement bon marché.

L'accroissement des échanges économiques s'est accompagné, ce qui semble un paradoxe, d'une détérioration des relations politiques. La détérioration est liée à la peur de perdre l'approvisionnement en pétrole en provenance des pays arabes et le marché de ces pays. Elle s'est manifestée par des déclarations politiques de plus en plus critiques d'Israël (comme la déclaration de Venise de 1980) mais n'a pas empêché le développement de liens économiques de plus en plus étroits (comme les accords spéciaux pour sauvegarder l'agriculture israélienne suite à l'entrée de l'Espagne et de la Grèce dans la CEE et maintenir le débouché israélien pour les produits européens).

L'économie israélienne, qui a connu un développement et une diversification considérables, est devenue un des lieux privilégiés du virage technologique. Elle a réussi à tisser des liens économiques avec le Marché commun sans que ces liens aboutissent, au contraire, à un rapprochement politique. Le même phénomène va-t-il se reproduire avec l'accord de libre-échange entre les États-Unis et Israël?

Le traité de libre-échange

Pour comprendre la signification de ce traité, nous présenterons les intérêts en présence, la situation avant l'accord, les principales

caractéristiques et limites du traité, ses raisons politiques, enfin ses premières conséquences.

Les intérêts en présence

Aussi curieux que cela puisse paraître, les deux pays ont besoin l'un de l'autre. Israël a besoin des États-Unis pour plusieurs raisons: il recherche l'appui politique des États-Unis, en particulier à l'ONU, il a besoin d'armes (le pont aérien quelques jours après le début de la Guerre de Kippour a illustré la nécessité de l'approvisionnement en armes et munitions), il a besoin d'aide financière pour défrayer une partie des coûts de la défense et fournir les capitaux nécessaires au développement économique, il a besoin du marché américain, en particulier pour l'acquisition et la vente de produits technologiques.

De leur côté, les États-Unis ont besoin d'Israël: c'est à la fois un allié sûr et peu coûteux dans leur stratégie globale, un centre de recherche et de développement et un marché qui risquerait d'échapper aux entreprises américaines. Allié sûr, Israël l'est. Il possède un gouvernement démocratique, donc sans risque de renversement d'alliance dû à un coup d'État, et une opinion publique prête à aider les États-Unis en raison de la menace soviétique (ce qui n'était pas le cas lors des premières années de l'État). Allié sûr, il a aussi prouvé qu'il était prêt à se battre contre l'Union soviétique, non pas pour les États-Unis mais pour se défendre (des Migs pilotés par des Soviétiques ont été abattus, des bases de radar *enlevées*, etc). Allié peu coûteux, Israël l'est par son rôle de frein à l'expansionnisme soviétique au Moyen-Orient. L'aide financière américaine est d'environ trois milliards de dollars: en 1986 un milliard deux cent millions d'aide économique et un milliard huit cent millions d'aide militaire, ce qui est faible comparé aux coûts de cent trente milliards pour le Japon. De plus, Israël ne requiert pas de troupes américaines et joue un rôle fort utile de test pour les armes soviétiques en situation de guerre. Comme centre de recherche et de développement, Israël est utile aux États-Unis aussi bien dans le domaine militaire que civil: les avions de guerre américains, y compris ceux vendus aux États arabes, incorporent de nombreuses innovations technologiques israéliennes et, les sociétés IBM et Control Data ont des centres de recherche en Israël, etc. Comme marché, Israël était, suite à l'accord avec la CEE, en passe d'être dominé par les compagnies européennes au détriment des États-Unis.

Les intérêts des deux pays vont ainsi dans le sens d'un rapprochement.

L'avant libre-échange

Déjà, avant la signature du traité, on avait assisté à un accroissement considérable des échanges⁷. De 1976 à 1984, par exemple, les exportations israéliennes vers les États-Unis ont été multipliées par six, passant de cent dix à six cent soixante millions de dollars⁸. Si l'on exclut les armements, les échanges sont équilibrés, un milliard six cent millions dans chaque sens, soit approximativement 20% des importations et près de 30% des exportations israéliennes. Mais ceci ne doit pas cacher la très forte concurrence de la CEE dans la conquête du marché israélien. En effet le traité CEE-Israël favorise les exportateurs européens au détriment des Américains dans des secteurs précis: par exemple les appareils de photo européens entrent sans droit de douane, les américains sont frappés de droits de 26%. Les États-Unis voyaient ainsi certains créneaux du marché israélien leur échapper.

Le traité de libre-échange

Le traité de 1985 comprend des clauses habituelles dans un tel accord, celles portant sur les tarifs douaniers, et des clauses plus originales sur les services, les barrières non-tarifaires et les investissements.

En 1985, avant la signature du traité, 90% des exportations israéliennes entraient sur le marché américain sans droit de douane. L'accord entraîne cependant un changement majeur car il prévoit une disparition des droits de douane en quatre étapes. Sont supprimés, dès le 1er septembre 1985, les droits sur les produits israéliens couverts par le Generalized System of Preferences, y compris l'équipement médical et la bijouterie en or, et sur des produits non couverts par le GSP comme les métaux, les composants électroniques, certains produits chimiques, des produits alimentaires, les tapis, certains produits de literie, etc. A la même date, des produits américains, non fabriqués en Israël et importés duty-free de la CEE, entreront librement en Israël: appareils de photo, composants de systèmes de son, résines naturelles, certains polymers et produits de silicone, etc. Pour une deuxième catégorie de produits, l'accord prévoit une réduction graduelle des droits avec élimination le 1er janvier 1989. A cette date, où le libre-échange entre la CEE et Israël sera atteint, les Israéliens pourront exporter librement vers les États-Unis certains produits alimentaires (oranges, vins, confitures), certains produits chimiques, des chaussures, des vêtements d'enfants, etc. Des produits américains qui, depuis le 1er septembre 1985, sont soumis à des droits équivalents à ceux des produits de la CEE, auront libre accès au marché israélien en janvier 1989: matériel de construction,

ordinateurs, moteurs, équipement de bureau, voitures et pièces détachées, instruments de mesure, bois, articles de cuisine, etc. Devront attendre le 1er janvier 1995, après une série de réductions graduelles, pour avoir libre accès au marché du partenaire les produits israéliens du textile et du vêtement et quelques fruits frais (avocats, artichauts et pamplemousses) et les produits américains du textile et du vêtement, les batteries, les composants d'équipements de télécommunication, certains instruments scientifiques. Enfin une dernière catégorie de produits, les produits *problématiques*, verront un gel des droits, une réduction possible mais non encore définitive par la suite et une élimination complète des droits le 1er janvier 1995. Ces produits problématiques israéliens comprennent certains produits alimentaires (à base de tomates, olives, oignons, ail, jus et concentrés d'agrumes), les roses, des produits de brome et les chaînes en or. Les produits problématiques américains devront attendre eux aussi 1995 alors que les mêmes produits en provenance de la CEE entreront librement dès 1989: certains produits alimentaires, produits pétrochimiques, médicaments, papier, moteurs, air-conditionneurs, réfrigérateurs et équipements de communication.

De cette longue mais indispensable énumération, relevons quelques faits saillants:

1. la précision dans la définition des produits laisse clairement entendre qu'il ne s'agit pas d'une histoire d'amour mais d'un contrat minutieusement étudié et que Washington a tenu compte des intérêts de chaque secteur de son économie;
2. le désir américain de favoriser l'importation des produits de haute technologie mais de se défendre contre les produits de consommation;
3. le désir israélien de favoriser l'importation de produits nécessaires à sa propre industrie mais de retarder la libéralisation du commerce pour les produits de consommation déjà fabriqués en Israël;
4. la référence au traité CEE-Israël qui continuera jusqu'en 1995 à donner un avantage à des produits européens par rapport à ceux des Etats-Unis.

Si le gouvernement américain n'a pas fait de cadeaux dans le domaine douanier, que dire de son insistance sur les autres aspects du libre-échange?

Les États-Unis ont introduit dans le traité une *déclaration sur le commerce des services* qui couvre une gamme variée de services: transport, voyage, tourisme, communications, banque, assurances, ingénierie, comptabilité, éducation, consultation, informatique et publicité. Cette première dans un accord de libre-échange est pour l'instant sans *dent*, sans

obligation juridique, et sera revue en mars 1987. Actuellement il s'agit plus d'une déclaration politique, à la demande des États-Unis, que d'un accord en bonne et due forme.

L'article 15 du traité prévoit l'élimination des barrières non-tarifaires par la suppression de l'achat préférentiel de produits locaux par les administrations publiques. Son application posera des problèmes aux États-Unis pour obliger les États à suivre le gouvernement fédéral alors que la centralisation et la taille d'Israël limiteront les possibilités de non-application de la part des administrations israéliennes. L'implication pour un éventuel accord avec le Canada est évidente.

Précédent encore plus dangereux pour le Canada est l'insistance américaine visant à supprimer les restrictions aux investissements du partenaire. Israël a dû renoncer à ses divers programmes d'encouragement à l'exportation et accepter de traiter de la même manière les capitaux investis dans les industries exportatrices et les industries visant le marché local.

Pour se défendre contre des retombées négatives possibles, les États-Unis ont fixé des limites au traité. La première est la règle du pays d'origine pour empêcher que des produits n'ayant pas librement accès au marché américain ne transitent par Israël. Pour être couverts par le traité, les produits doivent être manufacturés localement et, s'ils comprennent des parties importées, ce qui est souvent le cas en Israël, doivent avoir subi une *transformation substantielle*; la valeur ajoutée localement doit être d'au moins 35% du prix d'exportation. La deuxième limite est l'interdiction des mesures d'aide à l'exportation: Israël a dû signer le GATT Subsidies Code et commencer à éliminer quatre lois d'aide à l'exportation. Plus grave est l'affirmation par les États-Unis que les lois américaines ont prééminence sur le traité, autant les lois d'aide aux industries américaines menacées que toute loi votée par le Congrès.

Un exemple de prééminence des lois américaines sur le traité est fourni par le cas des textiles. L'accord multi-fibres, négocié en dehors du GATT, comprend la notion de dislocation du marché et une évaluation des produits vendus à des prix inférieurs à ceux du marché américain. Les États-Unis ont créé un Comité pour l'application des accords sur les textiles qui peut recommander l'imposition de quotas. Kitan, une compagnie israélienne, fabrique des draps de coton qui ont les avantages des produits synthétiques. Elle en a vendu pour quatre millions de dollars aux États-Unis. Un fabricant local a évoqué la clause de *dislocation du marché*. Malgré un accord États-Unis/Israël sur les textiles de novembre 1985, au

début de 1986 les douanes américaines ont interdit l'entrée des draps Kitan. Même si les textiles constituent un domaine particulièrement problématique, il est symptomatique que les États-Unis aient décidé de faire un exemple de ce qui ne semblait pas être une menace grave pour l'industrie américaine.

Les limites imposées au traité de libre-échange par les États-Unis indiquent que ceux-ci sont prêts à défendre leurs divers secteurs économiques même après avoir signé un traité international. La question est alors de comprendre les raisons politiques du traité.

Les raisons politiques du traité

Le traité de libre-échange, malgré la négociation serrée sur ses éléments économiques, est une manifestation politique. Pourquoi les deux pays ont-ils choisi cette forme de rapprochement? A cette question, la réponse est une autre question: comment payer la course aux armements? Le recyclage des pétrodollars s'effectue en particulier par la vente d'armes américaines aux pays arabes. Ces ventes accroissent les besoins israéliens en armes et, du coup, leur endettement face aux États-Unis. Cet endettement, à son tour, entraîne un coût politique pour Israël et les États-Unis. Israël ne peut, avec ses propres moyens, payer les armes dont il a besoin pour faire face à des pays en guerre aux fonds quasi illimités. Pour boucler son budget, Israël a donc recours à l'aide des États-Unis. Cette aide crée un lien de dépendance. Il s'est manifesté récemment lorsque les États-Unis ont exigé un budget d'austérité très strict du gouvernement d'unité nationale israélien comme condition du maintien de leur aide. De leur côté, les États-Unis veulent limiter leur déficit (amendement Gramm-Rudman) et éviter que, chaque année, l'aide à Israël entraîne des plaintes des pays arabes.

Le libre-échange est alors vu comme un moyen d'augmenter les lignes d'intérêt et de diminuer les liens de dépendance entre les deux pays. Une économie israélienne plus forte permettra, dans cette perspective, de limiter la nécessité de l'aide américaine. L'intérêt israélien va de soi. Celui des États-Unis est triple: se donner bonne conscience, en oubliant l'influence majeure de leurs ventes d'armes sur le montant de leur aide, manifester leur volonté de négocier des accords bilatéraux où ils sont le plus fort partenaire plutôt que des accords multilatéraux où ils risquent de se trouver en minorité, utiliser le traité avec Israël comme un précédent, peu dangereux pour l'économie américaine. Si tels sont les objectifs des États-Unis, dans quelle mesure les premières conséquences du traité y répondent-elles?

Les premières conséquences

Israël, à la suite du traité, est le seul État à avoir une zone de libre-échange avec les États-Unis et la Communauté économique européenne, ce qui le rapproche de son objectif d'intégration au marché mondial. Il est également reconnu par ces deux grandes puissances économiques comme un centre mondial de recherche et de développement.

Les États-Unis eux, outre les problèmes spécifiques de leurs relations avec Israël, ont utilisé le traité comme un avertissement à leurs partenaires économiques, et, en particulier, au Canada. Un traité de libre-échange doit couvrir les services, les mesures d'aide à l'exportation doivent être bannies, aucune restriction ne doit être imposée aux investissements américains, les lois américaines gardent leur prééminence sur tout accord de libre-échange. Pour le gouvernement canadien, le message est on ne peut plus clair.

Conclusion

Quels sont les problèmes que pose pour le partenaire le plus faible un traité de libre-échange? Peut-il en profiter économiquement sans avoir à en payer un prix politique? C'est à ces deux questions que notre conclusion s'efforce de répondre.

Le libre-échange obligera les Israéliens à accélérer leur redéploiement économique. Leur strate sous-développée, surtout les secteurs industriels mous comme les textiles et les vêtements, connaîtront, et connaissent déjà, des difficultés majeures, avec toutes les conséquences sociales que cela implique⁹. Ce processus, déjà engagé, ne pourra que s'accélérer, obligeant industriels et ouvriers à se moderniser ou à changer d'activités. Les avantages obtenus pour la technologie de pointe ne sont pas garantis; en effet, cette industrie est, par nature, volatile et affronte un marché en constant changement¹⁰. L'économie israélienne profitera du libre-échange à condition de rester la meilleure dans certains créneaux. L'arrivée de capitaux américains dans le domaine des sciences appliquées ne peut que favoriser l'industrie israélienne mais entraîne le risque que la recherche pure soit délaissée. L'influence de la politique américaine de désengagement de l'État et les restrictions budgétaires israéliennes, imposées par les circonstances et par les pressions américaines, joueront dans le même sens. Les investissements américains sont et seront bienvenus, mais à long terme, Israël perdra le contrôle sur les investissements étrangers.

En supposant que le libre-échange n'apporte que des bénéfices à Israël: redéploiement sans problème, développement sans heurt de la technologie de pointe, maintien de la recherche pure, investissements américains conformes à l'intérêt israélien, même dans cette situation idéale Israël continuerait à faire face au handicap majeur que constituent les dépenses liées à la défense. Le traité donne donc à Israël moins un allègement du fardeau économique de sa défense qu'un sentiment de sécurité politique. La diminution du lien de dépendance avec ses coûts politiques des deux côtés s'accompagnera d'une augmentation de la zone d'intérêt commun.

Le libre-échange va-t-il profiter aux États-Unis ou à Israël? La conjonction de trois éléments devrait assurer Israël d'une *bonne économie* et par conséquent lui donner les moyens de sa politique. Si, grâce à son double accès aux marchés des États-Unis et de la CEE, Israël réussit sans trop de difficulté son redéploiement économique, si les États-Unis ne limitent pas trop les importations israéliennes, si les Israéliens occupent certains créneaux du marché de la technologie, seront-ils moins soumis aux pressions américaines?

Jusqu'à présent, malgré les apparences, les moyens de pression des États-Unis sur Israël sont relativement limités. Toutes les politiques de *reassessment*, de limitation de l'aide financière ou des ventes militaires se heurtent à un double obstacle: l'opposition du Congrès et le refus israélien. Un gouvernement israélien qui considère qu'une demande américaine est contraire à son intérêt national (comme le Plan Rogers) peut porter le problème devant son opinion publique (*les États-Unis ne dicteront pas notre politique*) et gagner. Dans la mesure où les États-Unis ont besoin d'Israël et éprouvent des difficultés à manipuler un gouvernement démocratiquement élu, ils n'ont pas obtenu de transformation majeure de la politique israélienne. Logiquement, une économie israélienne développée et ayant moins besoin de l'aide américaine devrait conduire à une diminution du lien de dépendance, donc à une diminution de l'influence américaine. Rien n'est moins sûr.

Nous croyons plutôt que l'influence américaine augmentera. En effet, les pressions ne se feront plus de gouvernement à gouvernement mais par l'intermédiaire des entreprises. Si le libre-échange fonctionne au mieux (grand nombre de succursales israéliennes d'entreprises américaines, quelques succursales américaines d'entreprises israéliennes, *joint ventures*, importance capitale du marché américain pour les entreprises israéliennes), les messages de Washington pourront être relayés par les entreprises et transmises à Jérusalem par les entrepreneurs israéliens (au nom de l'intérêt économique).

Un tel système aura beaucoup plus de chance d'influencer le gouvernement israélien que le système actuel du message *officiel*. Le résultat pourrait ainsi être une plus grande sensibilisation israélienne aux demandes américaines, une économie plus riche liée à une politique plus influençable.

Les leçons pour le Canada du traité de libre-échange entre les États-Unis et Israël sont nombreuses. Ce que les États-Unis n'ont pas concédé à Israël, petit pays éloigné, ils ne le concéderont pas au Canada. Les États-Unis veulent inclure dans leurs traités bilatéraux des clauses concernant les services, les investissements et les barrières non-tarifaires. Là encore, la vulnérabilité canadienne est sans doute plus grande que celle des Israéliens dont les échanges avec la CEE sont encore supérieurs à ceux avec les États-Unis. Washington entend maintenir la prééminence de ses lois, ce qui, à toutes fins pratiques, limiterait l'entrée des produits canadiens sur le marché américain. Le gouvernement américain est très sensible aux sirènes protectionnistes des secteurs en difficulté. Si quelques draps israéliens *menacent* le marché, que dire des produits canadiens comme le bois?¹¹. L'accroissement des échanges avec les États-Unis peut entraîner un accroissement du niveau de vie mais aura également pour conséquence un plus grand accès des États-Unis au processus décisionnel canadien par le biais des compagnies canadiennes dont le sort est lié au libre-échange.

En définitive, le traité de libre-échange entre les États-Unis et Israël est un garde-fou pour ceux qui voient dans le libre-échange la panacée à tous leurs problèmes.

Notes

(1) Article sur l'économie israélienne de l'Encyclopedia Judaica, Jerusalem, Keter Publishing House, 1972, p. 724.

(2) De mai 1943 à décembre 1951, la population israélienne a quasiment doublé, passant de 800,000 à 1,500,000. La population au 31 décembre 1985 était de 4,270,000 (Israel Bureau of Statistics).

- (3) Le boycott, dirigé par le Bureau Central pour le boycott d'Israël, publie des listes noires de compagnies accusées d'avoir des relations avec Israël. La menace du boycott, efficace à l'origine, s'est émoussée depuis.
- (4) Depuis les universitaires d'Allemagne et de Tchécoslovaquie jusqu'aux villageois d'Afghanistan et du Yemen.
- (5) Par exemple le budget officiel de la défense d'Arabie Saoudite est de 17,75 milliards de dollars pour l'année 1985-1986. La majorité des armes proviennent des Etats-Unis.
- (6) Cf. US/Israël R&D Cooperation, *Innovation* (a monthly report on industrial R&D and science based industry in Israel), no 121, déc. 1985.
- (7) Deux articles présentent l'accord de libre-échange. Gordeon W.V. Jansen, "The United States/Israel Free Trade Area Agreement: A Model for Canada? ", in the *Canadian Business Review*, Autumn 1985, pp. 24-27, insiste sur l'aspect précurseur du traité. Dan Halpern, "The Free Trade Area Agreement ", in the *Israel Economist*, septembre 1985, pp. 31-35 a écrit un excellent exposé de son contenu.
- (8) Halpern, *op. cit.*, p. 31.
- (9) La compagnie Ata, important employeur dans le secteur des textiles et des vêtements, est en difficulté et menacée de faillite.
- (10) Alors qu'un nombre croissant d'entreprises israéliennes de technologie de pointe sont cotées à la Bourse de New York (Elsint: électronique, Oshap Technologies: robotique, SPI: transport...), quelques-unes ont vu leurs cours baisser (Scitex).
- (11) Le texte a été rédigé avant l'entrée en vigueur de droits sur les bardeaux de cèdre canadiens.

Economic Implications of a North American Market: a Mexican Perspective

Gustavo Vega Canovas
El Colegio de Mexico

Introduction

Many have been the proposals formulated in the last years particularly in the United States to enter into agreements to formalize the trade relationships of the countries located in North America. According to the different proposals the formalization might imply an enhancement of bilateral ties like is the case of the current U.S.-Canadian discussions on a bilateral trade agreement or even imply the creation of a common market which would include the United States, Canada and Mexico.

During the administration Carter, the proposal for a common market presented by the American government to the government of Mexico was rejected publicly by the Mexican President Lopez Portillo, after which the common market concept quickly disappeared from the public debate in Mexico. This reaction of the American initiative has been interpreted by a prominent American economist as a proof that the principal impediment in Mexico to a free trade arrangement among the countries of North America is mainly political, deriving from a fear that free trade would lead to some loss of sovereignty and cultural identity¹.

In this paper I shall try to show that even though the Mexican response to the American initiative for a common market arrangement can

be interpreted as political there are also good economic reasons why the Mexican government has chosen to reject the initiative for a common market integrating Mexico, Canada and the U.S. To prove this point I will pin point some of the outstanding features of the economic development of Mexico and the sharp degree of economic asymmetry prevailing among our three countries to show the detrimental economic consequences that a free trade arrangement would have on Mexico in case such an arrangement were to be negotiated in the terms it has been proposed so far. Having done this, it will be easy to understand why there is hardly any likelihood of a common market involving in the near future in which Mexico become a member.

In discussing the likely economic problems that a free trade arrangement would generate for Mexico, I consider important to underscore at the outset that this discussion in no way whatsoever implies a denial of the importance of Mexican-United State and Mexican-Canadian economic relations. On the contrary, there is hardly any doubt, that despite short term unfavorable factors, Mexico's trade and financial relations with the United States are and will continue to be a crucial factor in my country's prospects for economic development. The same, unfortunately, cannot be said regarding the economic relations of Mexico with Canada even though there is an untapped potential for the economic benefit of both countries worth researching about.

Lessons of Common Market Arrangements in the Last Decades

One of the lessons that the accumulated experience of common market arrangements in the last decades teaches us is that they are very specific projects with common objectives and mechanisms aimed at achieving a gradual and progressive liberalization of the economic relations among members, process which is not applicable to third parties. In other words, we are referring to a process of liberalization which is exclusive and discriminatory in relation to the rest of the world.

A second lesson we can infer from the experience of common markets in the last decades is that economic integration on the basis of progressive liberalization among members requires the fulfillment of certain conditions if the economic effects are to be favorable to all the members of the arrangement.

J. Pinder in his article entitled *The Problems of European Integration* has, in my opinion, convincingly argued how economic integration on the

basis of progressive liberalization is doomed to fail unless it involves two related processes he names positive and negative integration². The latter referring to the removal of all discriminatory barriers among members (for ex., tariffs), while the former entails the adoption of common economic policies by the member countries aimed at achieving the welfare of the populations involved in the arrangement. In this case he refers not only to policies toward third countries (for ex., a common external tariff) but more specifically to domestic policies like monetary, fiscal, industrial and financial policies whose coordination is necessary to prevent the *de facto* abrogation of the common market arrangement³.

In other words, unless domestic policies among members of an integration arrangement are harmonized, it is not possible to prevent the concentration of the positive economic effects in the economically more developed member countries.

In the particular case of a hypothetically North American common market we are dealing with an extremely polarized region grouping two developed economies and a developing country. Unless the hypothetical arrangement were to contemplate institutional mechanisms aimed at harmonizing domestic economic policies among the potential members it would not be possible to attain a balanced growth.

A final very important lesson the experience of common markets teaches us is that political considerations have played a very important role in the formation of common markets in Europe both in the Western and the Eastern regions as well as in Africa and Latin America.

Indeed, in the case of Western Europe it is well known that the EEC was created as the first step to pave the way for the unification of Europe in the political sense⁴. In consequence, political was the initial impulse and also political factors are crucial, according to some observers, to explain the crisis in the EEC in 1965 when President De Gaulle refused to agree to the initiation of the third phase of the integration plans⁵.

In the creation of COMECON, the political impulse was also decisive. We only have to remember that COMECON was formed to consolidate the political union of the Soviet Union and the countries of Eastern Europe as well as to confront the Marshall Plan⁶.

Finally, in the case of Latin America, the motivations of Latin American countries to enter into integration arrangements have been of

distinct nature but among them political considerations have ranked among the most important. For instance, in the case of the Andean Pact there were overriding general political considerations which explain its formation like the need to strengthen the democratic institutions of the member countries as a way to react to the Cuban Revolution. But there were also particular political motivations of individual countries like in the case of Peru which sought to avoid isolation in a time of direct confrontation with the United States, or Bolivia which entered into the agreement in part to prevent Chile from gaining excessive influence in the region⁷.

This discussion leads me to pose the question regarding the political motivations that countries like Mexico or Canada could have to join efforts with the United States in the formation of a common market, I will not attempt to answer this question for Canada. As for Mexico if we take into account the history of its relations with the United States and Canada, the political and economic models of the three countries, one is tempted to find none. Nevertheless, one should not forget the increasing integration between the Mexican and the US economies which has generated the belief that there is a need for a free trade arrangement between both countries on the part of a good number of people in the public as well as in the private and academic circles of both countries⁸.

The American Initiatives for a North American Common Market

The first initiative for a North American common market (NACM) appeared during the Administration of President Carter when at the time of his visit to Mexico, in February 1979, the Secretary of State formally proposed the creation of a NACM. A few weeks later, a project for a common market in energy prepared by a Committee of the U.S. Senate counting with the strong support of important leaders of the public and private American sectors was presented to President Carter. Later on, during the Presidential campaign of 1980-81 Ronald Reagan supported the idea of a NACM as of vital importance to ensure the energy supply of the U.S.

At the core of all these and other projects underlies the conviction of the U.S. government that there is a need for a continental position to solve regional economic problems and more importantly to resist the organized regional markets in other parts of the world. On the other hand, the notion of a NACM is, no doubt, in part, a response to the changes in the international scene of the last 15 years like the appearance of OPEP and the escalation of oil prices, the tension and instability in the Middle East which

together with other factors brought to the forefront the crucial importance of Mexico and Canada as countries that could ensure the stability and economic growth of the U.S.

As it is to be expected, in most of the American proposals for a NACM there are extended references to the benefits that Mexico and Canada would gain from such an arrangement. Among the most important that are mentioned we find the dynamic economic growth that a NACM would generate and the independence and autonomy that the region would achieve to the benefit of the populations of the three countries involved.

As to the particular steps that could be taken to implement a NACM, the initial step most frequently suggested is a reciprocal reduction of all barriers to assure the free flow of goods and capital, treatment which would be denied to the flow of labor - a vital issue for Mexico - but in this latter case the reduction of barriers should remain at the levels established by European countries.

The initial step, would be followed by common external policies to regulate - on the basis of geographical discrimination - the relations of the NACM with other regional markets and the countries members of OPEP. As additional points there are suggestions to restrict within our three countries the migration coming from Europe and Asia.

As compensation to Mexico and Canada for the opening of their markets to American exports, their assurance of a supply of oil and gas to the U.S. and the acceptance of discriminatory tariff and trade policies for the rest of the world, the U.S. would offer besides the opening of its own market to Mexican and Canadian exports, the reorientation to Mexico and Canada of productive investments and in the particular case of Mexico the orientation of financial assistance that is directed to depressed areas in Asia and Africa. Of course, that Mexico and Canada in return for the new resources would have to relax all nationalistic impediments to American foreign investment and guarantee profits proportionate to the risks involved.

What are the basic points that the different American proposals present in common and what important implications do they have for Mexico?

For what we have said it should be clear that the American initiatives present a common denominator, namely, they contain for the most part elements of what J. Pinder has named negative integration and very few of

positive integration. In effect, in most projects there are proposals for: a) liberalization of regional trade; b) liberalization of foreign investment policies and c) harmonization of trade, migration and foreign investment policies. There are no suggestions regarding a common external tariff, of for the harmonization of domestic policies in order to redistribute the positive and negative effects of trade.

In other words, so far existing American initiatives for a NACM represent in reality a proposal for the creation of a free trade zone. However, in absence of what we have called elements of positive integration, the creation of a free trade area would generate channels of transference of national value, without compensation, from the countries and regions less developed to the more developed.

In case each country would maintain the present level of its tariffs, Mexico would grant higher levels of preference to U.S. and Canadian imports as opposed to other countries. Mexican exports, in turn, would have to compete harder with exports from the rest of the world in the American and Canadian markets. In sum, in view of the extremely low level of U.S. and Canadian national tariffs, there would be a formal but not a real opening of both markets to Mexican exports.

In the case of a custom union, Mexico as the least efficient member country of the union would also suffer very detrimental consequences. In effect, given the difference in the structure of productive costs in order to raise the competitive capacity of its exports and to avoid the emergence and the accumulation of negative trade balances, Mexico would have to grant subsidies or to devalue the currency bringing prices to the level of the marginal costs of production and international prices. On the other hand, the same difference of productive costs plus the higher level of the Mexican national tariff would facilitate high profits to American sales in the Mexican market. These profits would be much higher than what the Mexican exports would obtain in the American and Canadian markets, thus producing a net transfer of income from Mexico to the United States and Canada.

Furthermore, the predictable effects upon the distribution of national income as a result of the lowering of tariffs, the concession of subsidies or the use of the exchange rate to promote exports, would be of two types. First, there would be negative effects upon consumption, i.e., to the extent that there is a raise of prices of exports there would be a decrease of internal consumption of these products. Second, there would also be negative implications upon redistribution of income in the sense that a transference of

income from consumers to producers would take place given that higher prices (that is equal to the subsidy) would be paid for a less quantity of goods bought domestically.

It is undeniable that these negative consequences could be avoided if as a result of the increase of Mexican exports to the common market, a strong expansion of employment took place with a corresponding increase in salaries of workers. However, in view of the structural features of Mexican industrial production, the growth of demande for employment would be low even if the most dynamic exports were labor intensive since the relationship of the aggregated value of such exports to GDP is very low.

Economic Asymmetry and Its likely Effects in the North American Common Market

Most experts would agree, I believe, that the stability of a common market arrangement is in great part a function of the economic symmetry of the member countries. By economic symmetry we refer to things like: a) structural elements, i.e., dimensions of the national markets and their productive capacity; b) institutional elements, i.e., the capacity of response of the governments; c) elite complementarity; and finally economic symmetry also refers to factors of perception like the perception of the distribution of costs and benefits and of the common objectives for the long term prospects of the common market arrangement⁹.

In what follows, I will discuss some of the structural elements that would definitely have an impact a potential North American common market arrangement if it were to be formed. There is no doubt that the accumulated experience of many years of efforts at economic integration would support the argument that the higher the level of symmetry in the degree of development of the member countries, there is a stronger probability of a corresponding similarity in economic policies, of common expectations about the integration arrangement and therefore of higher stability of the arrangement.

Nevertheless, to the extent that we find integration efforts among countries of very dissimilar degrees of economic development, with different resource endowments and relative cost structures there has arisen a need to create a complex set of institutional mechanisms aimed at preventing an excessive concentration of the dynamic effects of foreign trade (which by the way have tended to be stronger as the liberalization effort proceeds) and at avoiding that through market integration and competition existing

imbalances become acuter. Thus industrial planning, harmonization of fiscal, monetary and exchange rate policies, incentives to foreign investment, promotion of exports and sectorial planning have all been elements present from the 1960's onwards in most of all common market arrangements. These mechanisms have become necessary to prevent or at least to make up for the skewed concentration of economic growth derived from a liberalization of foreign trade.

Within this context let me begin to analyze the level of economic symmetry among the countries of our hypothetical North American common market. A quick review to some general data presented in tables 1 and 2 show that by a great number of indicators there is a great economic imbalance in favor of the U.S., country which concentrates not only more than 70% of the region's population but that gets more than 85% of the region's BNP. Furthermore, Mexico's GNP is about 7% of that of the U.S.. Per capita product in Mexico is about one fifth of that of the U.S.. In the last 30 years the Mexican population almost tripled, which tended to reduce the growth of per capita income during a period in which our GNP increased about 12 times in real terms.

Table 1
North American Common Market General Data

	Canada	U.S.	Mexico
Population (millions, 1978)	23.5	221.9	65.4
Population density	2.35	23.6	33.14
Pop. growth rate (1970-78)	1.2	0.8	3.3
Unemployment (% of total Pop. in 1980)	7.5	7.1	---
GNP (millions of dollars)	215730	2128021	84366
GNP per capita (1978)	9180	9590	1290
Exports (millions of dollars)	46065	141154	5739
Exports as % of GNP	21.35	6.63	6.80
Imports (millions of dollars)	43434	182787	7744
Imports as % of GNP	20.13	8.58	9.17
GNP growth rates	1960-70/70-78	1960-70/70-78	1960-70/70-78
	5.6	4.4	4.3
			3.0
			7.2
			5.0

Source: World Development Report, 1980, 1980 The World Bank, August 1980, Washington D.C. and Monthly Bulletin of Statistics, December 1980, Vol. XXXIV, no. 12, United Nations, New York.

The relationship between the total GDP of the richest country, i.e., the United States and the poorest country, i.e., Mexico is 25.3 that is much superior to the CEE countries (6.5), to the COMECON countries (2.1) or the Andean countries (5.6). There are also wider differences in the highest and lowest per capita GDP for the countries of North America than in other common market arrangements. The relationship of the GDP per capita of the USA and Mexico is 7.3 whereas in the CEE is 2.4 For Germany and Italy or 4.1 between Bolivia and Venezuela

Table 2
North American Common Market
Sectorial participation in GNP
(%, 1979)

	Canada	U.S.	Mexico
Agriculture, hunting fishing and forestry	4.03	2.93	10.0
Minerals	4.73	2.64	5.9
Manufactured goods	19.45	24.20	23.8
Electricity, gas and water	3.04	2.55	1.1
Construction	5.42	4.59	6.7
Commerce, restaurants and hotels	9.86	17.56	30.0
Others	46.39	38.90	19.1

Source: See Table 1, and United Nations National Accounts

The structure of the Mexican GNP reveals clearly that Mexico places itself in a considerable inferior degree of development compared to the other two countries, given the relative weight of agriculture and the even superior weight of the service sector. Together these two sectors generate 40.6% of GNP, compared to 20.48% in the U.S. and 13.89% in Canada. Besides it is valid to assume a relatively low level of productivity of the global Mexican economy. For instance, it has been shown that on the basis of value added per worker, productivity of U.S. manufacturing workers is 2.5 that of their Mexican counterparts¹⁰.

On account of what we have just seen, it can be argued that in case a common market were to be formed, Mexico would specialize in agriculture and tourism and that together these two sectors would define Mexico's linkage with the other two countries. On the other hand, it is important to stress here that this kind of specialization does not require an integration arrangement since in fact Mexico for the last decades has oriented these sectors to satisfy American demand.

Industrial Concentration

A second crucial element that reveals the high economic asymmetry that is prevalent among the three countries of North America is the different degree of development of the industrial sector in Mexico, the US and Canada. The difference in the global industrial product of the three countries is the main indicator of the asymmetry since it underscores the existence of a wide technological gap. This in turn determines the perception of the distribution of benefits and the expectations from the integration efforts. United States generated in 1978 the 90.2% of the regional GDP. The concentration is higher in machinery and equipment. Mexico has a higher participation than Canada only in food, drinks, tobacco and textiles, industries that generated in the same year approximately 53% of the Mexican GNP.

Table 3
North American Common Market
Global Industrial Product of Mexico the U.S. and Canada
(Sectorial Participation in Billions of US\$, 1978)

	Canada	U.S.	Mexico
Food, beverages and tobacco	4.12	50.5	6.1
Clothing	2.62	32.3	5.1
Wood and furniture	2.1	26.1	365
Paper	4.1	45.4	1.3
Chemicals	13.2	13.4	8.2
Minerals	3.2	3.3	5.9
Machines, and transport Equipment	32.3	43.8	20.2

Source: United Nations Yearbook National Accounts, 1978

The industrial structure of the three countries is very different and it is Mexico which has the higher level of concentration in the lines of final non durable products. Obviously these would become the Mexican export lines toward the North American common market.

Conclusions

In the case of Mexico, one can hardly find political and economic grounds to support the formation of a North American common market arrangement to integrate Mexico, the U.S. and Canada on account of the following factors.

First, the economic asymmetry measured on the basis of commonly used indicators is higher in the North American economic region than in other integration arrangements that have been formed up to the present.

Secondly, given the disparities in degrees of development, resource endowment and size of the domestic market, the development models would diverge and common objectives could not be achieved for the integration arrangement. In particular the resource endowment varies to such a degree that it would be hardly possible to unify criteria in the definition of concepts such as efficiency, social costs, efficient employment of resources, balanced growth or in the establishment of shadow prices or other kind of criteria to evaluate the integration effort, measure its benefits, or distribute them with equity. These have been the obstacles that have blocked the integration processes in Latin America, Africa or in the socialist countries and that have created very delicate situations in the EEC despite the fact that within these arrangements do not exist the wide gap separating Mexico from Canada and particularly from the United States.

If there is little likelihood of a common market in which Mexico would become a member, what is then the future role of Mexico in North American economic relations?

There can be no question that the prevailing trend in the future for Mexico will be an increase in the bilateral ties with the United States. Nevertheless in the search for particular areas where increased ties are likely to develop one should keep in mind the complementarity and competitive nature of the Mexican, U.S. and Canadian economies. A few examples can be given.

Thus, in agriculture, we are likely to see a rise in Mexican imports of certain grains and dairy products from the US and Canada to supplement domestic output, especially where such output is insufficient or subject to severe crop failures or distribution problems and despite nationalistic feelings in Mexico. The recent US Commodity Credit Guarantees to

Mexico for the purchase of American grain products is a recognition of this fact¹¹.

On the other hand, Mexico's comparative advantage in certain crops, namely, fruits and vegetables would make great inroads into the West and South West of the United States were it not for US protectionism. A primary requirement to increased complementarity on the basis of comparative advantage in this area would, of course, have to be an improved and freer access to the US market.

In regard to manufacturing, a good case might be argued for special sector schemes involving complementarity, particularly in areas of rapid change in technology, or where new technology provides an opportunity for strating afresh, i.e., for instant modernization and competitiveness¹².

In other words, rather than starting from abstract trade policy, i.e., that tariff reduction and liberalization, that is, opening up across the board would automatically, through market forces, generate mutually advantageous industrial cooperation and integration, it would be preferable to have negotiated schemes in dynamic branches or sectors where what Dr. Joseph Grunwald calls *production-sharing* could take place¹³. This process in fact is already beginning to develop in an unplanned, untargeted manner, not only in the *maquila* or border subcontracting - which tends to be rather one-sided - but in other industrial activities. Mexico's advantages are not only lower real wages, but can in the future be found in geographical location for export purposes¹⁴, in raw materials and energy costs, in specific technological capabilities, in semi-skilled and skilled labor availabilities and productivity, and its ability to undertake innovation, especially in products manufactured for markets in developing countries and for certain segmented markets in the US.

If such integrative arrangements are in a few cases functioning spontaneously, could they not be carried under some form of long-range industrial planning? For instance, in the motor-vehicle industry, taking advantage of the Canadian-US experience; in the pharmaceutical industry; in electronics and its applications; in petrochemicals; in building materials; in household appliances.

A basic condition should be that Mexico would share substantially, if not equally, in the main ingredients of a new type of joint venture, involving technology transfer and development, financing, market development, employment targets, training, management, and the like.

A basic condition should be that Mexico would share substantially, if not equally, in the main ingredients of a new type of joint venture, involving technology transfer and development, financing, market development, employment targets, training, management, and the like.

Under such schemes, incorporating reciprocal markets for goods and services, trade policy would be negotiated and applied for those specific purposes that may bring benefit on both sides of the border. This would be a meaningful *free trade area* and would, through partial industrial integrations, lead to an expansion in trade with higher value added in both directions. Under such a system, threats to existing industries could be avoided.

On the topic of manufacturing, it is important to underscore that Mexico has entered negotiations to join GATT and the past years' import restrictions (result of the deep economic and financial crisis in Mexico is experiencing) have been gradually removed and therefore we are likely to see that all manufactured imports that Mexico needs for its development will find their way into the Mexican economy from the US or Canada or from other countries than can supply and finance them.

On the other hand, it should be realized especially by the US that Mexico's capacity to pay for imports will depend on the foreign exchange receipts she will manage to gain through exports particularly under a context of somber prospects for commercial borrowing in the near future. In other words, Mexico will need to make a quick recovery to regain its capacity to open its doors to imports particularly from the US.

On this account, an important area where Mexico could make a quick recovery is through the US General System of Preferences (GSP). An evaluation of the type of products Mexico is selling successfully in the American markets suggests that contrary to the claims of some observers, the GSP has not only promoted the exports in which Mexico enjoys a comparative advantage, but that there has been a real effect of creation of trade. Therefore, the maintenance and the extension of the margins of preference as well as the flexibilization of the GSP should be of the highest priority.

Unfortunately, at a time of strained relations between Mexico and the US, one more potentially divisive issue has developed around the concept of *Graduation*. In the Report to congress on the Operation of the GSP,

Graduation refers to the phasing out and eventual elimination of differential treatment for the more economically advanced developing countries¹⁵. Mexico has, I believe, a legitimate concern over the concept of *Graduation*. In the midst of the worst financial crisis Mexico has experienced in the last 30 years, Mexican concern would have to be focussed on the loss of GSP treatment. It cannot be emphasized enough that the relations between Mexico and the other countries of North America particularly the United States depends on an acute understanding of the economic and political consequences of these policies.

Notes

- (1) Sydney Weintraub, *Free Trade between the United States and Mexico*. Washington D.C. Brookings Institution 1984.
- (2) J. Pinder, *Problems of European Integration* in G.K. Denton *Economic Integration in Europe*. 1969.
- (3) Ibid.
- (4) D.C.E. Collins *The History and Institutions of the EEC in The Economies of the European Community*. London 1977; R. Hansen, *Regional Integration; Reflections on a Decade of Theoretical Efforts*, in *World Politics* vol. 21, no 2 (1969).
- (5) Ibid.
- (6) M. Kaiser, *COMECON: Integration Problems of the Planned Economies*. London, 1967; Jozef M. Van Bravant. *Socialist Economic Integration. Aspects of Contemporary Problems in Eastern Europe*, London, 1980.
- (7) Alicia Puyana, *Integración Económica entre Socios Desiguales*. El Grupo Andino. Mexico CEESTEM 1983.
- (8) Sydney Weintraub, *op. cit.*
- (9) J.S. Nye, *Comparing Common Markets*, in *International Organization* Vol. 27 (1970).
- (10) Office of the US Trade Representative, *North America Trade Agreement Report*. Pursuant to section 1104 of the Trade Agreements Act of 1979, Septiembre 29, 1981.

(11) Gustavo Vega Canovas, *El Comercio de Granos: Nueva Cooperacion Economica entre Mexico y Estados Unidos?* in *Mexico Estados Unidos 1983*. Mexico, El Colegio de Mexico, 1984.

(12) The following paragraphs draw heavily on the Paper presented by Victor L. Urquidi to the Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia on April 8, 1986, paper entitled *Is a North American Free Trade Area Viable? The Mexican Perspective*.

(13) Quoted in Urquidi p. 5.

(14) Japanese investors have been attracted to Mexico by the proximity to the US market as are French and other European companies.

(15) *Report to the Congress on the First Five Years' Operation of the US Generalized System of Preferences (GSP)* Committee on Ways and Means, US House of Representatives, Washington, D.C. 1980, p. 7.

Suisse-communauté: les péripéties d'une coopération ambiguë

Ural Ayberk,
Université de Genève

Les relations entre la Suisse et la Communauté européenne (CE) sont très étroites, denses et extrêmement complexes et diffèrent sensiblement des autres liens que cette dernière établit avec les pays tiers en concluant des accords d'association, des accords de coopération et des accords de commerce. L'accord que la Suisse conclut avec la CE en 1972 est identique à ceux conclus avec les autres pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), non candidats à l'adhésion, à savoir l'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Norvège, le Portugal et la Suède. L'accord conclu entre les deux parties n'est qu'une étape importante, une pièce maîtresse dans cette collaboration et ne constitue nullement une fin en soi. Pays pauvre en ressources, la Suisse a axé l'essentiel de son développement économique sur la création d'une importante industrie d'exportation. Quoi de plus normal de ce fait, que les marchés les plus importants et les plus immédiats soient ceux de la CE. Cette relation repose d'abord sur une évidence économique et constitue un succès indéniable des efforts politiques déployés pendant de longues années par ce petit pays afin d'éliminer les obstacles au libre commerce et de participer, à sa façon, à l'instauration d'un grand marché européen.

En fait, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la politique commerciale de la Suisse se caractérise par des efforts constants d'assurer une libéralisation des échanges. La Suisse, qui renonça expressément à l'aide financière américaine prévue par le Plan Marshall, accepta avec quinze autres pays de participer au Comité de coopération économique européenne (CCEE)

- devenu l'OCDE en 1960 -. Son adhésion au CCEE lui a posé certains problèmes d'un type nouveau. Elle donna lieu à des considérations politiques qui restent valables encore. Lors de la conférence préparatoire de Paris, la Suisse devait expressément souligner que tout en participant à cette organisation n'englobant qu'une partie de l'Europe, elle entendait maintenir pleinement son statut de neutralité et son autonomie de décision en matière de politique économique et commerciale.

Les trois réserves se trouvent dans les messages sur le CCEE de 1949 et sur l'OCDE de 1961 (F.F. 1948 11.1113, 1961 1 937). Elles sont formulées ainsi:

- 1. Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.*
- 2. Les résolutions de la conférence qui affecteraient l'économie suisse ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération qu'après entente avec elle.*
- 3. La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les États européens qui ne participeront pas aux travaux de la conférence, et d'en conclure de nouveaux .*

Enfin, son adhésion au CCEE obligea la Suisse à se demander pour la première fois si sa participation à une organisation régionale européenne était compatible avec le principe fondamental de l'universalité de ses relations commerciales. La contradiction fut évitée car le CCEE, dans aucun de ses trois domaines d'activités - échanges commerciaux, transactions invisibles et problèmes monétaires - ne prévoyait l'obligation de discriminer des états tiers.

Le CCEE réalisa une libération aussi complète que possible des échanges et des transferts invisibles en éliminant les systèmes de paiements bilatéraux par l'Union européenne des paiements (UEP) qui permit la transférabilité des monnaies européennes sur une base multilatérale. Ce fut le prélude au retour en 1958 à la libre convertibilité des principales monnaies européennes. (**La Suisse et l'Europe**, département politique fédéral, Berne, 1973, p. 7 et s.). Parallèlement au retour à un système multilatéral des échanges notamment par l'effort continu déployé dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) et dans le cadre de l'UEP, le mouvement d'intégration économique en Europe se poursuivait. L'élimination des contingents avait redonné une importance de

premier plan aux droits de douane en tant qu'obstacles aux échanges. Les efforts du CCEE en vue de créer une zone de libre-échange pour les produits industriels à l'intérieur de l'Europe occidentale tout entière échouèrent.

Conforme aux aspirations suisses, la conception de la zone de libre-échange laissait aux États-membres une grande liberté dans tous les domaines en dehors du démantèlement tarifaire et notamment dans celui de leurs relations avec les pays tiers. Les sept pays non membres de la CE à savoir l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse ont conclu l'Association européenne de libre-échange (AELE) en 1960.

Pour comprendre le *cas particulier* qu'est la relation de la Suisse avec la CE, il importe de tenir compte non seulement de ses problèmes sui generis mais aussi du degré élevé atteint par cette interdépendance et cette imbrication économique, sociale et culturelle. Partageant le voisinage de trois pays importants de la CE, la Suisse distribue des axes de communication du Nord au Sud mais participe également de trois cultures européennes entretenant ainsi des échanges variés particulièrement poussés avec ses voisins depuis plus de trois décennies. Entre le premier accord conclu entre la Suisse et la CEEA et le dernier accord cadre signé en janvier 1986 entre la Suisse et la CE/Euratom, les deux parties ont signé une centaine d'accords ou échanges de lettres. La Suisse est l'unique pays tiers avec lequel la Communauté en ait signé autant. En outre, plusieurs comités mixtes, sectoriels ou globaux coordonnent cette coopération très particulière. Sur le plan du commerce extérieur, l'Europe des douze absorbe plus de 52% des exportations suisses alors qu'en 1984 plus de 67% des importations suisses proviennent de ces mêmes pays. En matière de services, les assurances privées suisses, effectuent dans les pays des Communautés presque plus du 3/5 de leurs opérations avec l'étranger. Pour ce qui est de la main-d'oeuvre, ce sont les ressortissants des pays communautaires qui représentaient en 1984 plus de 70% des étrangers travaillant en Suisse. La Suisse est aussi un important fournisseur de capitaux pour la CE. En comparant l'interdépendance entre la Suisse et la CE à celle des États-membres entre eux, nous constatons que, dans bien des domaines, la Suisse est autant, sinon plus fortement intégrée dans la communauté que certains pays membres eux-mêmes. Malgré l'interdépendance croissante de la Suisse à l'égard de la Communauté il existe une certaine ambiguïté. La Suisse se trouve au milieu de la Communauté. Pourtant elle ne veut pas y adhérer. *Les relations entre la Suisse et la Communauté se caractérisent par un effort régulier et permanent visant à résoudre la contradiction que constitue pour elle, le fait d'être à la fois au centre et à l'extérieur*. (voir la déclaration de

monsieur Gaston Thorn: *Possibilités d'intensification de la coopération*, dans *Europa* 12/1982 p. 9).

Ce dilemme me semble se situer entre la contrainte à la participation, à sa façon, à l'intégration européenne et le besoin de légitimation démocratique de la neutralité permanente et de la démocratie directe. Il faut admettre que l'opinion publique suisse reste encore très fortement isolationniste, attachée aux principes du fédéralisme et de la neutralité permanente, ce qui explique en grande partie le refus du peuple suisse à adhérer à l'ONU. Ces facteurs, ainsi que les autres données de la politique économique suisse, en dépit de l'interdépendance croissante entre ces deux partenaires, donnent un caractère un peu ambigu à cette relation, qui soulève à mon sens, une série d'interrogations importantes. La première concerne évidemment l'évaluation de cette interdépendance croissante entre les deux parties. Ce rapport pousse la Suisse toujours plus avant dans l'engrenage de la puissante Communauté. Autrement dit, comment la Suisse peut-elle sauvegarder son autonomie et son indépendance dans une relation d'interdépendance croissante avec la Communauté? La Suisse reste attachée à approfondir pragmatiquement sa coopération dans des domaines non couverts par des accords de libre-échange, ceux dits *de la seconde génération*. Ce faisant, la Suisse veille bien entendu à ce que cette coopération reste dans l'esprit des accords antérieurs, c'est-à-dire fondée sur les principes de *l'égalité des deux parties et de la réciprocité*. Ces principes peuvent-ils être respectés en raison de la disproportion existant entre la Communauté et la Suisse?

L'autre interrogation touche, à mon avis, un problème fondamental. Il s'agit de savoir si cette politique choisie par la Suisse est satisfaisante et si elle répond vraiment aux exigences actuelles. Cette orientation pragmatique, la solution des problèmes posés cas par cas, et non dans le contexte d'une politique globale, cette coopération si dynamique, si conforme aux aspirations suisses, ne présente-t-elle pas le risque de ne pas se concrétiser, lorsque la Suisse et la Communauté règlent seules, un problème donné qui intéresse et concerne l'autre? Par exemple, l'harmonisation de la législation effectuée au sein de la CE où des mesures prises au sein de la Communauté peuvent toucher les produits suisses destinés au marché communautaire. L'inverse est moins important par le fait que le marché suisse représente 3% des exportations communautaires, alors que plus de 50% des exportations suisses vont vers la Communauté. En bref, on peut se demander si cette approche pragmatique conforme aux conditions économiques des années 70 reste encore valable dans la conjoncture économique de 1986.

Notre rapport s'articule en trois parties. La première examinera la raison de la non-adhésion suisse, la seconde fera un bilan de cette coopération particulière, la troisième analysera quelques problèmes spécifiques de cette relation et enfin la conclusion mettra l'accent sur la perspective d'avenir.

Les raisons de la non-adhésion de la Suisse à la Communauté

Depuis plus de trois décennies, on observa un interdépendance croissante dans la relation Suisse-CE mais plusieurs obstacles provenant des données politiques, économiques et sociales empêchent la Suisse d'adhérer à la CE.

Les données politiques: la neutralité suisse

La neutralité suisse diffère de celle de la Suède choisie librement et non par un accord international par les responsables et le peuple de ce pays. La neutralité permanente suisse reconnue internationalement est une donnée essentielle de sa politique étrangère. En effet les Puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars 1815, *font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire*. (Dictionnaire de la terminologie du droit international, Paris, Sirey, 1960, p. 414).

La Constitution fédérale mentionne la neutralité dans deux de ses dispositions: selon l'article 85, les affaires de la compétence du Conseil national et du Conseil des États sont (ch. 6) *les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse*. L'art. 102 précise que les attributions et les obligations du Conseil fédéral consistent à *veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité* (ch. 9). En vertu de sa neutralité, la Suisse renonce à intervenir dans les guerres étrangères et ne conclut pas d'alliance avec les États étrangers; c'est pour la même raison qu'elle se tient à l'écart d'institutions à caractère politique comme l'ONU qui l'obligeraient à prendre parti dans les querelles internationales.

En temps de paix, l'État neutre est libre de suivre la politique économique de son choix. Il doit pourtant éviter de se mettre dans une situation juridique ou de fait qui empêcherait, en temps de guerre, de respecter les règles concrètes du droit de neutralité. Le droit de neutralité est

une constante de la politique suisse et lui impose un certain type de comportement en temps de paix (Suisse et l'Europe, op. cit., p. 9).

La politique de neutralité n'est pas en opposition avec une collaboration économique même très poussée. Cependant on signalait les limites de cette collaboration dans trois domaines.

- 1. La Suisse réclame son autonomie de décision en matière de politique commerciale vis-à-vis des pays tiers.*
- 2. Elle doit être en mesure de conserver une base d'approvisionnement suffisante pour une économie de guerre, en cas de guerre ou lors de tensions internationales.*
- 3. Elle doit disposer du droit de suspendre certaines obligations et, dans les cas extrêmes, de dénoncer l'accord.*

C'est pourquoi peut-être, la Suisse, par sa demande du 31 juillet 1961 pour l'ouverture d'une négociation avec la Communauté en vue de conclure un accord d'association pensait établir une collaboration économique et respecter parfaitement les exigences de son statut de neutralité¹. Cette négociation ne fut cependant jamais ouverte. La coopération entre la Suisse et la CE les obligera à donc instituer entre elles une relation telle que le monde extérieur puisse continuer de se fier à la capacité de la Suisse de maintenir sa neutralité permanente et de mener une politique correspondante. Pour atteindre ce but, la Suisse doit conserver une liberté d'action suffisante dans les principaux domaines d'activité de l'État, notamment dans ceux qui confèrent aux pays son identité propre face au monde extérieur. Autrement dit la Suisse doit en particulier garder la possibilité de régler elle-même ses relations économiques avec les pays tiers. La crédibilité de la neutralité suppose, à notre sens, que le pays ait une politique commerciale à l'égard des pays tiers lui assurant la possibilité de s'approvisionner à des sources diverses. La position géographique et la structure des échanges extérieurs suisses nous paraissent trop dépendantes de la CE pour répondre à cette interrogation.

Une adhésion de la Suisse à la CE², dont le caractère politique ne fait aucun doute et qui est nettement limitée du point de vue géographique, ainsi que l'abandon même partiel de l'indépendance nationale - fondement de la neutralité suisse - que cette adhésion aurait impliqué, auraient été considérés comme le début d'un processus de dégradation de la neutralité et de

l'indépendance de la Suisse, même si les obligations incombant à un État neutre en cas de guerre pouvaient être formellement réservées. (*Le message du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse à l'AELE*, du 5 février 1960, p. 21).

Il nous semble que l'État neutre vise non seulement une abstention d'ordre militaire, mais a également l'obligation de ne point discriminer les éventuels États belligérants sur le plan économique. C'est surtout cette neutralité économique et le pouvoir et la capacité de conclure des traités (*Treaty making power*) qui nous paraissent surtout difficilement compatibles avec la lettre et l'esprit du Traité de Rome, par le simple fait que la CE mène de façon autonome la politique commerciale commune.

La question de la démocratie directe:

La constitution fédérale suisse prévoit un système de référendum. Le référendum facultatif concerne les lois et arrêtés de portée générale (art. 89) les articles économiques (art. 32) et les arrêtés urgents (art. 89 bis et 32). Le référendum obligatoire vise la révision totale de la constitution (art. 120), la révision partielle (art. 123) et les arrêtés urgents dérogeant à la constitution (art. 89 bis). Autrement dit, il y a le référendum constitutionnel et législatif. Ainsi, les traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale, ou encore entraînent une unification multilatérale du droit ou l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales sont soumis au vote du peuple et des cantons.

Par ailleurs, la constitution fédérale reconnaît également le droit d'initiative parlementaire et cantonale (art. 93) et populaire (art 121 et 122). En d'autres termes, ce sont l'initiative législative et l'initiative constitutionnelle. Une éventuelle adhésion de la Suisse à la CE par le transfert de compétences législatives aux institutions communautaires ne restreindrait pas seulement les compétences législatives de la Confédération et des cantons mais toucherait aussi le domaine de l'application. S'il s'agit d'un transfert de compétences législatives, le peuple suisse serait ainsi privé de l'exercice de ses droits politiques notamment du référendum facultatif. De plus, l'adhésion apporterait deux autres restrictions importantes:

La restriction dans le domaine législatif: il s'agit d'une perte des droits de souveraineté de la Confédération concernant la politique commerciale commune. Il faut signaler que les compétences des cantons sont limitées en cette matière et que la structure fédérale ne peut être touchée

qu'indirectement, tandis qu'au niveau de la démocratie, une révision constitutionnelle relative au domaine transmis à la CE ne serait plus possible.

La restriction dans le domaine exécutif: concerne l'imputation des droits cantonaux au droit communautaire dont l'application devient obligatoire pour les Etats-membres de la CE aussi bien que pour les citoyens.

Les données économiques: la question agricole

Certaines données économiques semblent également empêcher l'adhésion de la Suisse à la Communauté. Le secteur agricole en est une.

La politique agricole suisse poursuit essentiellement des objectifs semblables à ceux de la Communauté. L'application pratique de cette politique a eu pour conséquence que le niveau des prix agricoles à la production en Suisse est considérablement plus élevé que celui de la CE. Cette situation tient à des structures de coût et de production découlant des conditions naturelles particulières de la Suisse, mais avant tout à l'application du principe de la parité des revenus agricoles avec ceux des autres branches de l'économie. La transposition, sur le plan suisse, des prix actuellement en vigueur dans la CE en vertu de la politique agricole commune réduirait considérablement le revenu net des agriculteurs suisses et, abstraction faite des lourdes conséquences pour eux, conduirait à une réduction considérable du degré d'auto-provisionnement suisse. S'élevant à moins de 60%, ce taux se situe déjà à la limite de ce qui est tolérable pour un pays neutre et laisse une place considérable aux importations. Près de la moitié des importations de produits agricoles provient de la CE. Il convient enfin de mentionner la fonction importante que remplit l'agriculture, particulièrement dans les régions de montagne, pour le maintien d'une répartition équilibrée de la population sur l'ensemble du territoire.

Le plafonnement des travailleurs étrangers

Les règles communautaires garantissent la libre circulation des travailleurs. La Suisse se trouve dans l'impossibilité d'appliquer ces règles communautaires en raison de la politique de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère. Le pourcentage des travailleurs étrangers sur le marché suisse du travail, déjà cinq fois plus élevé que la moyenne correspondante dans les pays de la Communauté, continuerait d'augmenter.

Sur ce plan aussi la Suisse présente un cas à part. Les travailleurs étrangers en Suisse sont surtout originaires des pays communautaires. Si nous examinons de près l'effectif de la population étrangère résidente, au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'un permis d'établissement, nous constatons que, sur 1,064,516 étrangers plus de 70% provenaient en 1972 de la Communauté des Six. Ce pourcentage est plus ou moins maintenu actuellement puisqu'en 1984, sur ce total de 934,386 travailleurs étrangers, 74,1% sont originaires de la communauté des Douze, soit 691,148.

Evolution des relations entre la Suisse et la CE

Faire un bilan des relations établies entre la Suisse et la CE n'est pas une tâche aisée, par le simple fait que depuis plus de trois décennies presque une centaine d'accords ou de lettres échangées entre les deux parties ont créé une interdépendance croissante qui évolue sur plusieurs plans. Pour plus de clarté, nous allons distinguer trois périodes: la première concerne la première étape entre 1953 et 1972, la seconde concerne les accords de libre-échange et la dernière les accords dits de la seconde génération.

La période de 1953 à 1972

Dès 1953, le Conseil fédéral avait accrédité une délégation suisse à Luxembourg auprès de la Haute Autorité de la CECA. Le premier accord conclu entre la Suisse et la CECA concernait le système de consultation en cas d'une pénurie sérieuse dans le domaine du charbon et de l'acier. Le second portait sur le transit du charbon et de l'acier³.

Dès 1960, la Confédération helvétique chercha à établir des liens particuliers avec la Communauté. Le 15 décembre 1961, la Suisse demanda, en se fondant sur l'art. 238 du Traité de Rome, un statut d'association aux Six. Celui-ci devait, aux yeux de Berne, prendre la forme d'une sorte d'intégration. Par cet accord, la Suisse préconisait la mise en place d'un conseil d'association qui réunirait des partenaires et associés de la CEE chaque fois que se posent des questions communes. L'accord d'association n'a jamais été négocié. Entre 1961 et 1972, une solidarité concrète Suisse-CEE s'est amorcée par le Dillon Round d'abord et par le Kennedy Round ensuite.

Entre 1960 et 1962, la Suisse et la Communauté ont conclu deux accords après une série de négociations importantes. Le premier, dit accord de compensation, a été signé en juin 1961; le second, en juin 1962, comprenait les concessions douanières.

Le Kennedy Round: signé le 30 juin 1967, le Protocole de Genève offre à la Suisse, dont les échanges avec la Communauté sont de première importance, des concessions tarifaires non négligeables puisque, en moyenne, les tarifs douaniers imposés par la CE passent de 11,4% à 7,1%. Ce qui, pour la Suisse, correspond à un abaissement en sa faveur de 37,8%. En échange, la Suisse consent un abaissement de 50% de son propre tarif sur certains articles importants, tel le secteur automobile. Des solutions particulières sont trouvées entre la Suisse et la CEE dans certains secteurs: horlogerie, textiles, agriculture.

D'autre part, la Suisse passe accord sur le recours à l'art. VI de l'Accord général du GATT. La Suisse ne disposant pas de législation anti-dumping, le code anti-dumping du GATT s'applique automatiquement aux relations Suisse-CEE.

Dans le cadre de ces négociations, la Suisse et la CEE ont conclu un important accord horloger par lequel Berne renonce à toute restriction touchant l'exportation dans la CEE, de produits de l'industrie horlogère. De même les importations en provenance de la CEE ont été libérées. Une commission mixte horlogère Suisse-CEE a été mise en place à l'occasion de la signature de l'Accord de libre-échange de 1972; un second accord horloger est intervenu qui doit mettre fin aux difficultés apparues entre les deux partenaires par la définition du concept *Suisse-Made*.

L'accord de libre-échange industriel de 1972

L'accord signé avec la CEE en juillet 1972 et ratifié par référendum en décembre 1972 est en grande partie identique à ceux conclus avec les autres pays de l'AELE non-candidats à l'adhésion. Le peuple suisse a approuvé l'accord de libre-échange industriel à une forte majorité de 72,5%. La participation était de 51,2%. Tous les partis gouvernementaux (le parti radical, le parti libéral, le parti démocrate chrétien, le parti socialiste et l'alliance des indépendants) et, les principaux groupes d'intérêt suisse (VORORT-VSS-Union des paysans), mise à part l'attitude relativement réservée de l'USAM (Union suisse des arts et métiers) qui craignait surtout pour les petites et moyennes entreprises, ont appuyé l'accord - parti du travail - et à l'extrême-droite - action nationale, mouvement républicain -. Les cantons où le pourcentage de non est de plus de 30% sont les cantons dits primitifs et certains cantons suisses alémaniques (Schwyz, Obwald, Nidwald, Uri, Appenzel, Zoug, Lucerne et Argovie). Ce sont des cantons attachés surtout à l'intégrité nationale et défenseurs farouches d'une Suisse neutre et indépendante. Les villes étaient plus favorables que les campagnes et les communes rurales. Les opposants qui sont plus de 25% des votants, pensaient que l'accord:

- diminuait le droit d'autodétermination et instaurait une dépendance envers Bruxelles, donc est un danger pour la neutralité, le fédéralisme et la démocratie suisse;
- diminuait l'indépendance politique par l'accroissement de l'influence des grandes entreprises;
- sacrifiait la structure économique suisse à l'idée fausse de la croissance;
- provoquait la surchauffe et l'inflation;
- faisait perdre le droit de douane qu'il faut compenser par d'autres sources;
- constituait un danger pour l'environnement;
- visait une nouvelle division internationale du travail et une nouvelle structure économique et contraignait à sacrifier l'indépendance économique suisse⁴.

De plus, pour les adversaires, l'accord soumis au référendum n'est ni constitutionnel ni légal mais en fait il en prépare d'autres qui eux ne seraient peut-être pas soumis à la consultation populaire.

Les traits caractéristiques de l'accord de 1972

Les accords que les pays de l'AELE non-candidats à l'adhésion conclurent avec la CE sont des accords qui ont comme tronc commun l'établissement d'une zone de libre-échange industriel en Europe entre les seize pays concernés. Les parties expriment le désir de consolider et d'étendre leurs relations et d'assurer le développement harmonieux de leur commerce dans le but de contribuer à la construction de l'Europe. Cet objectif de la construction de l'Europe ne figure pas pourtant dans les accords avec l'Autriche et la Finlande. Ces accords de libre-échange industriel prévoient la possibilité pour les deux parties de développer et d'étendre leurs relations à des domaines non-couverts (clause évolutive). Le rythme du désarmement douanier est analogue à celui créé par le traité d'adhésion entre la CE et les trois pays adhérents et se déploie sur une période s'étendant d'avril 1973 au 1er juillet 1977. En outre les accords comprennent des parties spécifiques en fonction des nécessités et des conditions particulières en cause⁵.

Les difficultés rencontrées

Deux secteurs ont créé des problèmes: l'acier et le textile. Voilà deux exemples de difficultés sectorielles survenues entre la CE et la Suisse. Ainsi la surveillance imposée en octobre 1977 par l'Italie à certains produits textiles et les mesures particulières de dédouanement à l'endroit du textile et de l'acier prises par Rome en janvier 1978 sont autant de décisions qui ont été soit reportées soit très sensiblement atténuées.

Le cas de l'acier revêt une importance particulière; la Suisse et les États membres de la CECA se sont mis d'accord sur l'instauration des prix

minima pour les échanges de fer à béton. La Suisse s'intègre ainsi au système des prix instaurés entre eux par les Neuf pour faire face à la crise sidérurgique, les parties sauvegardant du même coup leur capacité d'exportation. A l'expérience, il s'avère que l'accord n'a pas freiné substantiellement les exportations suisses qui ont connu, en douze mois, un accroissement réel.

L'accord est basé sur les principes de l'égalité des deux parties et de la réciprocité. Il implique par conséquent l'autonomie de chaque partie contractante quant à la façon dont elle remplit les obligations auxquelles elle a souscrit, l'instauration de mécanismes de consultations en cas de litige, et, en dernier lieu, la possibilité d'invoquer des clauses de sauvegarde par la partie lésée.

La question de concurrence

L'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CE vise une libéralisation des produits industriels. Certaines pratiques incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord et susceptibles d'affecter les échanges entre la Suisse et la Communauté sont interdites. Des accords d'entreprises, l'exploitation abusive d'une position dominante sur les marchés, les aides publiques sont autant de formes de concurrence que l'accord interdit pour sauvegarder le libre-échange. Ce principe de libre-échange ne peut pas être remis en cause par ces pratiques. *Les deux parties, dès le départ, ont exclu l'harmonisation de leur législation en matière des cartels et l'institution d'une assistance juridique réciproque (Réponse du Conseil fédéral du 18/02/1976 à la question no. 75 du 30 septembre 1975).*

Par ailleurs, les deux parties ont également reconnu que le bon fonctionnement du libre-échange requiert uniquement des principes de concurrence relatifs aux échanges des produits industriels franchissant les frontières et que les législations internes de chaque partie en matière de concurrence restent indépendantes de l'accord. De plus, la CE limite le champ d'application de cette législation à des pratiques qui faussent la concurrence dans le commerce entre pays membres. Enfin, cette législation est également applicable aux entraves à la concurrence qui ont leur origine en dehors du territoire communautaire. C'est le principe par lequel les entraves à la concurrence sont poursuivies à l'endroit où leurs effets se produisent.

Seul l'accord entre la Suède et la CE comporte une certaine harmonisation concertée. C'est à la demande de la Suède qu'on a introduit la mise en oeuvre d'une harmonisation concertée qui respecterait l'autonomie de décision des deux parties. C'est un moyen pratique dans l'établissement de règles semblables dans certains domaines pour faciliter les échanges.

Les problèmes en suspens

L'accord de libre-échange entre la Suisse et la CE n'a pas résolu certains problèmes:

- les achats publics n'ont pas encore pu être réglés à l'intérieur de la CE par conséquent leur solution fut exclue du champ d'application de l'accord malgré l'insistance de la Suisse;
- les restrictions quantitatives à l'exportation: la Suisse n'ayant pas d'accès à la mer a, depuis longtemps, déployé ses efforts pour assurer son approvisionnement. Elle a beaucoup insisté pour que les restrictions quantitatives à l'exportation et les mesures d'effet équivalent soient éliminées;
- l'impact de la politique agricole sur les produits industriels: le champ d'application de l'accord exclut les produits agricoles qui peuvent faire l'objet d'aides publiques. La subvention publique est susceptible d'altérer fortement le prix du produit industriel fini et, par conséquent, les conditions de concurrence;
- la question soulevée par les règles d'origine: la CE n'a pas conclu un accord multilatéral de libre-échange, mais des accords séparés avec chacun des pays membres de l'AELE préservant le libre-échange réalisé au sein de l'AELE et qui tiennent compte de la division du travail de l'industrie européenne;
- les discriminations dues aux divergences du droit: le libre-échange industriel établi par la démobilitation tarifaire est remis en cause par des normes législatives et réglementaires divergentes entre la Suisse et la Communauté. Ainsi, des produits suisses destinés au marché communautaire ne sont souvent pas admis s'ils correspondent aux normes suisses et non à celles de la CE. (voir le détail dans BLANKART, *Logique et limites du libre-échange européen*, p. 91 et s.).

Autres accords

On ne peut plus compter les arrangements sur une série de points des plus techniques, non douaniers. Dans le domaine des accords, non relatifs au libre-échange, nous pouvons citer l'accord sur la suppression de la carte verte pour les automobilistes (18 février et 22 avril 1974). L'autre accord sur le statut juridique de la BEI en Suisse - 24 mars 1972 - qui permet l'émission d'emprunts obligatoires sur le marché suisse.

Les accords de la deuxième génération

Une nouvelle forme de rapprochement s'opère actuellement entre la Suisse et la CE. Ces accords appelés de deuxième génération se développent essentiellement dans trois domaines.

1. Les accords de libéralisation dans les secteurs économiques qui ne sont pas couverts par l'accord de libre-échange industriel.
2. Un flux constant d'échanges d'information évitant les disparités tant dans le domaine du développement que dans celui des textes législatifs.
3. Les accords de coopération impliquant les disparités.

Accords de libéralisation

Dans le cas des assurances, il s'agit d'éliminer les entraves primaires à l'établissement d'un libre-échange, donc de créer à côté de la libération des échanges des produits industriels. C'est la première fois que la CE est disposée à éliminer par voie de négociation les discriminations résultant pour les pays tiers de l'harmonisation du droit de ses États membres et que, dans ce but, elle consent pour la première fois également à faire bénéficier un État tiers de l'instrument communautaire de la liberté d'établissement. C'est presque *un accord de libre-échange en matière d'assurances* devant permettre aux sociétés des deux parties de procéder mutuellement et sans entrave, par le truchement d'agences et de succursales, à l'exportation de leurs services en matières d'assurances (Blankart, op. cit., p. 98).

Les accords d'échanges d'information

Les accords d'échanges d'informations constituent le deuxième type d'accord de la seconde génération. Trois secteurs sont privilégiés: la protection de l'environnement, la politique économique et monétaire, la politique des transports.

Les accords de coopération

Les accords de coopération semblent impliquer une répartition des charges entre les deux parties et faire participer la Suisse à un système de coopérations scientifique et technique.

La coopération entre la Suisse et la CE en matière de recherche scientifique est déjà assez ancienne. C'est en 1972 que cette coopération a commencé. Ce développement s'est traduit d'abord par la création de la COST sur une initiative de la CE. La COST offre un cadre flexible pour les projets européens à participation variable en matière de recherche appliquée dans le domaine scientifique et technique. Elle regroupe aujourd'hui 19 pays européens. Sur les 70 actions COST entreprises dans le domaine de la recherche, la Suisse a participé à 45 d'entre elles; elle prend part actuellement à 25 nouvelles actions en cours concernant les domaines téléinformatiques et de télécommunications, transports nouveaux, matériaux de base, protection

de l'environnement, météorologie, agriculture, technologie des denrées alimentaires, médecine et santé publique.

La CE a considérablement augmenté ses activités de recherche et développement depuis dix ans. Elle développe de plus en plus ses propres programmes de recherche en dehors du cadre de COST, qu'elle n'ouvre, le cas échéant, aux pays tiers que dans leur phase d'exécution. La Suisse a conclu précédemment des accords de recherche bilatéraux avec la CE dans les domaines de la recherche sur le bois comme matière première et de la climatologie.

Toutefois, le programme de coopération, de loin le plus important, est sans aucun doute celui sur lequel la Suisse et l'Euratom ont signé un accord JET, de fusion thermonucléaire.

La Suisse participe à tous les organes techniques qui préparent les décisions, mais elle ne s'intègre pas au processus de décision finale. Elle met son potentiel de recherche au service du programme commun. En échange, elle dispose de subventions, de l'ensemble des informations et des résultats de l'Euratom sur le sujet.

Par ailleurs, le plus important projet de recherche commun qui lie la Suisse et la CE (la coop. Suisse-Euratom) dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée et de la physique des plasmas est fondée sur des accords bilatéraux. Les dépenses annuelles de la Suisse affectées à ce programme commun s'élèvent à quelque 12 mil. de francs suisses. Les pays membres de l'AELE, la CE et ses États-membres, lors d'une réunion au niveau ministériel en 1984, désignèrent la recherche et le développement comme domaine prioritaire de coopération future (Déclaration de Luxembourg).

La CE a développé plusieurs autres programmes de recherches dont certains ouverts à tous les pays participant à la COST et d'autres réservés aux États-membres. Citons le programme de recherche dans le domaine des techniques de l'information (ESPRIT), le programme de télécommunications avancées (RACE), le programme de recherche fondamentale dans le domaine de la technologie industrielle (BRITE), le programme d'action en matière de biotechnologie, le programme pour la stimulation de la coopération et des échanges dans le domaine scientifique et technique en Europe ainsi que plusieurs programmes dans le domaine de la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle d'énergie.

L'objectif du nouvel accord: la Suisse et la CE (CEE et Euratom) ont conclu, en janvier 1986, un accord-cadre concernant la coopération

scientifique et technique. Cet accord en complète une série existant entre la Suisse et la CE dans le domaine de la recherche.

Celui-ci définit le cadre pour le développement de la coopération scientifique et technique entre la Suisse et la CE dans les domaines d'intérêt commun faisant l'objet de programmes de recherche et de développement communautaires et suisses. La coopération visée par cet accord peut être réalisée par le biais des organismes et des entreprises à caractère public et privé, participant à de tels projets en Suisse ou dans la CE. Des accords spéciaux en règlent l'exécution.

L'accord crée un comité mixte appelé *Comité de recherche suisse*. Il a pour tâche d'identifier les domaines susceptibles de se prêter à la coopération et d'examiner toute mesure de nature à l'améliorer et à la développer.

La navigation rhénane et mosellane

La CEE, ses États-membres, qui sont parties aux conventions de Mannheim et de Moselle, ainsi que la Suisse, ont entamé des négociations en vue de la conclusion d'un accord qui permettrait l'immobilisation temporaire et volontaire de bâtiment lorsque, en raison d'un niveau d'eau défavorable dans les bassins du Rhin et de la Moselle, l'offre de la cale est excessive. Il s'agit là d'un problème que la CE ne peut et ne veut résoudre sans la collaboration de la Suisse de sorte qu'il faut le régler d'abord dans le cadre d'un accord international dont le contenu sera, ensuite, transformé tel quel en droit communautaire interne. Le but de l'accord est de promouvoir l'assainissement de la batellerie rhénane et mosellane dans des conditions de concurrence équitables.

Quelques problèmes spécifiques de la coopération Suisse-CE

Depuis la conclusion de l'accord de libre-échange industriel en 1972, la Suisse s'efforce avec une grande persévérance d'élargir et de compléter encore l'accord de libre-échange. On sait, en effet, que ce système ne semble pas fonctionner d'une manière satisfaisante.

1. *Les règles d'origine* qui régissent l'entrée de produits industriels de l'AELE dans la CE sont compliquées et demandent à être simplifiées. Sur ce point précis on sait que la CE ne veut pas aller très loin.

2. Le problème des subventions à l'exportation n'a pas été réglé de manière satisfaisante entre la CE et les pays de l'AELE en 1982.

3. Par ailleurs, la CE continue à restreindre les exportations de certains produits.

Pour faire mieux fonctionner l'accord de libre-échange, la Suisse, depuis des années, voudrait introduire dans celui-ci un système d'arbitrage qui statuerait sur tous les points litigieux que les deux parties n'arriveraient pas à surmonter par consensus (Europa, 9/1982, p.3).

En 1985, la Suisse a reproposé la clause d'arbitrage ainsi qu'une clause interdisant les restrictions quantitatives à l'exportation. La Communauté serait prête à en discuter avec la Suisse après consultation des États membres sur cette question. En ce qui concerne l'autre point, la CE a proposé en septembre 1985 aux pays de l'AELE d'engager des pourparlers en vue de libéraliser réciproquement des échanges de déchets et débris de métaux non ferreux.

Une telle libéralisation avantagerait les deux parties par la création d'un marché plus vaste qui permettrait un approvisionnement plus facile des industries utilisatrices de ces déchets à des prix moins fluctuants. Le trafic de perfectionnement passif est un autre sujet de préoccupation. Ainsi la Suisse a offert de donner libre accès à son marché pour tous les produits d'habillement confectionnés dans les pays ayant des accords préférentiels avec la CE à condition que celle-ci renonce au droit différentiel lors de l'importation de produits confectionnés dans ces pays tiers à partir de tissus d'origine suisse.

4. La plainte anti-dumping: les autorités fédérales auraient souhaité être consultées par la Commission européenne avant l'ouverture formelle d'une plainte anti-dumping communautaire contre les importations de panneaux durs de plusieurs pays dont la Suisse. L'enquête devait apporter des preuves que l'entreprise en question a exporté ses produits à des prix *dumping* sur le marché communautaire; cette dernière serait prête, si demande lui en était faite, à accepter un arrangement de prix. Cette solution amiable suppose cependant que la Communauté puisse exercer un contrôle effectif en ayant accès à certaines informations en Suisse. Cette pratique à laquelle la CE a recours en pareil cas dans d'autres pays est - selon le chef de la délégation suisse - incompatible avec l'ordre juridique suisse. Nous reviendrons sur cette question à propos de l'affaire Adams.

La Communauté ne peut toutefois pas, également pour des raisons juridiques, faire une discrimination positive à l'égard de la Suisse.

En ce qui concerne l'adaptation de l'accord de libre-échange suite à l'élargissement de la CE, le mandat de négociation du Conseil à la Commission prévoit un démantèlement tarifaire *déséquilibré* dans les

échanges entre la Suisse et l'Espagne et le Portugal. La Commission a proposé au Conseil un arrangement basé sur le statu quo valable pour janvier et février 1986. Les travaux pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Luxembourg déjà engagés dans des secteurs vitaux tels que les obstacles techniques aux échanges et les règles d'origine, doivent être résolument poursuivis, voire intensifiés. Des progrès sont réalisés au cours des réunions de hauts fonctionnaires. Dans ce contexte, plusieurs sujets se prêtent à des arrangements concrets:

- l'introduction du document *administration unique* dans le commerce réciproque;
- la conclusion d'accords pour la simplification de la documentation *origine* et sa transmission par voie de télécommunication;
- le renforcement des institutions européennes de normalisation CEN/CENELEC/CEPT;
- l'ouverture véritable des marchés publics;
- l'application de mesures en matière d'émission de gaz pour éviter de nouveaux obstacles aux échanges de voitures (*Euro-écho*, 1985, p. 2).

L'affaire Adams

L'affaire Adams est une question complexe qui a troublé pendant plus de cinq ans les relations Suisse-CE.

Les faits: par son arrêt du 1er juillet 1976, le Tribunal correctionnel de Bâle a condamné par contumace monsieur Stanley Adams, de nationalité maltaise, pour espionnage économique, à un an de réclusion ainsi qu'à cinq ans d'interdiction de séjour dans la Confédération (helvétique) suisse, à la perte de la caution de 25,000 francs suisses et au paiement des frais de justice. En 1977 la Cour d'appel de Bâle a confirmé cet arrêt, annulant toutefois l'interdiction de séjour; à son tour la Cour de cassation suisse a rejeté le recours introduit par monsieur S. Adams en vue de faire annuler le jugement rendu en appel et l'a condamné au paiement des frais de procédure.

Monsieur Adams, employé auprès de la Société Hoffman-la-Roche de Bâle, avait transmis à la Commission de la CE une série de documents confidentiels relatifs aux pratiques commerciales de la société en question dans le secteur des vitamines. En 1974, la Commission a entamé des investigations dans le cadre du marché commun, à la suite desquels elle a accusé les filiales de la Société Hoffman-la-Roche de se livrer à des pratiques commerciales contraires aux dispositions du Traité de Rome (art. 86). A la suite de ces investigations, la Société Hoffman-la-Roche a fait savoir que des documents confidentiels avaient disparu des bureaux de son siège social situé à Bâle. Le 31 décembre 1974, monsieur Adams a été arrêté et placé en

détention pour garantir le bon déroulement de l'instruction. Il a ensuite été mis en liberté après le versement d'une caution et poursuivi pour espionnage économique devant le tribunal correctionnel. Le tribunal correctionnel de Bâle a condamné monsieur Adams, qui s'était entretemps réfugié en Italie, pour *espionnage économique continu* et pour *violation continue du secret commercial* (art. 273/2 162/1 du code pénal suisse).

La décision de la Commission du 9 juin 1976 et l'arrêt rendu le 13 février 1979 par la Cour de justice de la CE constataient que:

- la Société Hoffman-la-Roche avait commis une infraction à l'article 86 du Traité par la conclusion du contrat comportant pour les acheteurs l'obligation ou, par l'application de prime de fidélité, une incitation à réserver à Hoffman-la-Roche une exclusivité ou une préférence pour la couverture de la totalité ou de l'essentiel de leurs besoins en vitamines.

Selon les termes de cette décision, la Société Hoffman-la-Roche était tenue de mettre fin immédiatement à l'infraction constatée et une amende de 3000,000 UCE soit de 1,098,000 DM lui était infligée. Le 18 août 1976 la société a présenté un recours devant la CJCE demandant l'annulation de la décision de la Commission.

L'arrêt rendu le 13 février 1979 par la CJCE observant que la Commission a commis des irrégularités administratives pendant son enquête ainsi que la reconnaissance du fait que la Société Hoffman-la-Roche a mené à partir de 1970 une politique préméditée d'exploitation abusive d'une situation dominante, revêt une importance particulière dans l'affaire Adams.

Dans la partie de l'arrêt intitulée *De la violation de l'article 86 du traité - comportement de la requérante sur le marché* - la Cour affirme que c'est donc à juste titre que l'existence d'une pareille position dominante a été reconnue dans la décision attaquée, en ce qui concerne les marchés des vitamines A, B2, B6, C, E, et H.

Enfin, étant donné que dès le stade de la procédure administrative, Roche s'est déclarée d'accord pour modifier les contrats litigieux et a effectivement procédé à cette modification de concert avec les services de la Commission, la Cour a ramené le montant de l'amende à 200,000 UCE soit 732,000DM (le texte de l'arrêt de la CJ dans l'affaire 85/76 Hoffman-la-Roche contre la Commission du 13.2.1979 PE 59.679 p. 16).

Il s'agit de savoir si l'accord de libre-échange de 1972 a été violé ou non dans l'affaire Adams.

Selon les termes de l'art. 23/1 de l'accord, sont incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où ils sont susceptibles d'affecter les échanges entre la Communauté et la Suisse:

tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet ou effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence en ce qui concerne la production et les échanges de marchandises, l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur l'ensemble des territoires des parties contractantes ou dans une partie substantielle de ceux-ci .

L'article 29/2 précise que les PC procèdent à des échanges d'informations. En ce qui concerne en particulier l'article 23 de l'accord qui interdit expressément l'exploitation abusive d'une position dominante, l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 27 dispose ce qui suit:

Les PC communiquent au comité mixte tout renseignement utile et lui prêtent l'assistance nécessaire en vue de l'examen du dossier et, le cas échéant, de l'élimination de la pratique incriminée .

L'arrêt prononcé à l'encontre de monsieur Adams considère que doivent rester secrètes les pratiques auxquelles se livrait la Société Hoffman-la-Roche et considère encore comme une atteinte à la souveraineté nationale le fait que ces pratiques aient été portées à la connaissance de la Commission⁶.

La Commission juridique de la CE estime que la Confédération suisse n'a pas correctement évalué les faits imputés à monsieur Adams, compte tenu de l'accord conclu par elle avec la CE. Il faut constater que la Confédération suisse a commis des manquements:

- a) sur le plan législatif, dans la mesure où la loi pénale suisse n'a pas été adaptée à la situation actuelle nouvelle créée par la conclusion de l'accord du 22 juillet 1972;
- b) sur le plan judiciaire, en ce sens que l'arrêt rendu dans l'affaire Adams n'a pas tenu dûment compte de l'ensemble des droits et obligations découlant d'un traité international dont les dispositions sont parties intégrantes du droit interne suisse;

c) sur le plan administratif, étant donné que le gouvernement suisse n'a pas estimé devoir faire usage de la possibilité de ne pas engager l'action pénale prévue à l'article 105 de la loi du 15 juin 1934, bien que les pratiques de la Société Hoffman-la-Roche fussent contraires aux objectifs poursuivis par la Confédération suisse en vertu de la conclusion de l'accord de 1972.

Dans une autre affaire (Santa-Fe) entre la Suisse et les EU, le fait d'être initié, qui est punissable d'après la législation américaine et non d'après celle de la Suisse a été dernièrement accepté par le Tribunal fédéral, sans que le fait d'être initié soit une faute punissable d'après la législation suisse. On peut se demander pourquoi la Suisse a réagi différemment dans deux cas comparables.

Conclusion

Les relations entre la Suisse et la CE sont toujours présentées sans histoire et très bonnes. Les officiels suisses demandent toujours de garder leur pleine autonomie dans cette relation de l'interdépendance croissante avec la CE. Cependant, en dépit de la satisfaction officielle affichée de part et d'autre, l'harmonie n'est pas parfaite. Il existe des points litigieux et surtout on constate qu'il y a certaines limites à la coopération à la carte Suisse-CE. La Suisse essaie depuis pas mal de temps d'obtenir de Bruxelles une garantie de livraison, en cas de crise, de certaines matières premières importantes. Or, la CE a fait la sourde oreille et surtout elle voudrait réserver les matières premières importantes et rares à ses membres. La Suisse souhaite que la Communauté aide et tienne compte de ses intérêts en cas de crise internationale et qu'elle consulte son partenaire sur tous les sujets importants. De son côté, la Suisse est tenue de consulter son partenaire dans les affaires vitales pour la Communauté. Sur ce point précis, il y a une ambiguïté; autrement dit la Suisse veut avoir le beurre et l'argent du beurre. Pour mieux comprendre cette situation il suffit de rappeler quelques points de conflits importants survenus entre la Suisse et la Communauté.

Au cours des dernières années, le comportement de la Suisse a provoqué un certain mécontentement en ce qui concerne les normes tolérables pour les gaz d'échappement des véhicules à moteur. Sur l'initiative populaire Albatros la Suisse a décidé unilatéralement de réduire la quantité des gaz d'échappement nocifs. Les autres pays de la Communauté ont des normes moins strictes. Le dilemme est relativement simple. Le Conseil fédéral doit respecter la volonté populaire et doit prendre les mesures nécessaires unilatéralement sans ou avec une consultation de ses partenaires

européens. Ce type de comportement est-il compatible avec le bon fonctionnement de l'accord de libre-échange?

Un autre problème important: la taxe sur les poids lourds. La Communauté, malgré les consultations entreprises par la Suisse a vigoureusement protesté contre l'introduction de cette taxe sur les poids lourds qui est estimée discriminatoire. La tractation, les pressions des pays intéressés ont semblé créer une tension passagère entre la Suisse et la Communauté. L'affaire Adams a failli envenimer les relations entre la Suisse et la CE. La réponse du Conseil fédéral aux interpellations de plusieurs parlementaires afin qu'une nouvelle affaire Adams soit évitée dans l'avenir est assez curieuse. Le Conseil fédéral répond qu'à l'avenir on interprétera le droit pénal suisse de manière plus souple (voir l'*Europa* 1/2 1981, p. 3). Dans l'affaire Santa-Fe ont est allé plus loin. On se demande pourquoi il y a deux poids et deux mesures.

La CE devient de plus en plus influente et attractive pour la Suisse commercialement, économiquement et en matière de recherche. En revanche, l'intérêt ou l'attrait politique qu'exerce la Communauté sur la Suisse semble diminuer. L'enquête faite auprès des candidats aux Chambres fédérales en 1983 nous a paru assez révélatrice: on constate, par rapport à 1979, un certain refroidissement des velléités européennes, alors que 60% des candidats qui ont répondu jugeaient une adhésion de la Suisse à la CEE comme - souhaitable à plus ou moins longue échéance -, seulement 45% des candidats ont manifesté cette opinion en 1983; parallèlement, le pourcentage des candidats estimant une adhésion non souhaitable a passé en l'espace de quatre ans de 32 à 43%. Les domaines de coopération souhaités par les candidats sont l'environnement à 80% des candidats répondants, 53% souhaitent une collaboration européenne en matière de transports, 42-43% estiment l'élargissement de cette coopération vers la politique commerciale et la politique à l'égard des étrangers (voir *Europa* 1/2 1984 p.8).

Par ailleurs l'approche pragmatique et flexible qui caractérise les relations entre la Communauté et la Suisse plus particulièrement est-elle encore une voie satisfaisante? Cette voie adoptée pendant les années 70 a montré dans certaines occasions les limites d'une telle coopération.

On peut se demander si la Suisse a, en tant que demandeuse, la possibilité de maintenir son autonomie paritaire devant la CE influente et attractive. Il nous paraît difficile et même illusoire de parler d'une autonomie quand plus de 50% des exportations vont vers la CE et plus de 67% des importations viennent de la CE. Un système de consultation

réciroque et même préalable ne peut pas à notre avis modifier ce rapport de force inégal existant entre la Suisse et la CE. De plus la coopération à la carte est complexe et difficile à gérer. Peut-être une coopération plus systématique et globale serait-elle mieux adaptée aux conditions actuelles?

Notes

(1) (FF 1971-605, P.18). *Le gouvernement suisse se préoccupe de trouver des arrangements compatibles avec le maintien intégral de la neutralité permanente. Après examen approfondi des problèmes il est parvenu à la conviction qu'il est possible de trouver une forme appropriée de participation au marché européen permettant l'accomplissement en tout temps des devoirs liés à la neutralité et respectant l'intégrité de la Communauté.*

(2) P. Guggenheim *Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse*. Société suisse des juristes 1963, 315 p. (l'auteur note que "la neutralité suisse n'est pas mentionné parmi les buts de la confédération tels qu'ils sont énumérés à l'article 2 de la Constitution". (Le transfert de droits de souveraineté à des organisations internationales et supranationales, la réalisation de certains de leurs objectifs, le pouvoir réglementaire quasi législatif qui leur est accordé, ainsi que leur pouvoir de conclure certaines conventions avec des Etats tiers sont compatibles avec l'ordre juridique suisse (voir le détail op. cit. p. 286).

(3) (Par un accord signé en 1956 les parties s'engagent à se consulter avant de prendre, en cas de pénurie sérieuse, des mesures pouvant affecter les intérêts suisses dans le domaine de l'approvisionnement en charbon et en acier). Ce texte est complété en 1979 par un accord sur le transit du charbon et de l'acier qui prévoit en particulier l'introduction de tarifs directs internationaux ferroviaires. Par là, Berne et Bruxelles s'engagent à renoncer à toute forme de discrimination dans le domaine du fret et des taxes ferroviaires. L'accord prévoit aussi l'institution d'un Comité mixte de transports Suisse-CECA.

(4) Voir les résultats de l'enquête réalisée en 1972 sur les Suisses et la coopération européenne, Institut de psychologie de l'Université de Zurich, 1973, 36 p.

(5) Le préambule de l'accord mentionne toutefois que l'accord vise à consolider et à étendre les relations économiques entre la CE et la Suisse, et à assurer le développement harmonieux de leur commerce. Les deux parties, de surcroît, se disent *prêtes à examiner la possibilité de développer et d'approfondir leurs relations, lorsqu'il apparaîtrait utile dans l'intérêt de leurs économies de les étendre à des domaines non couverts par le présent accord*.

La structure de l'accord

L'accord comprend 36 articles mais une série de documents qui lui sont étroitement liés y sont adjoints: 3 annexes: une liste de produits non couverts par l'Accord; 5 protocoles touchant: - les produits sensibles, - le régime des produits agricoles transformés, - les règles d'origine, - les dispositions particulières relatives à l'Irlande, - le système de constitution de réserves obligatoires en Suisse pour les produits couverts par l'Accord; diverses annexes, dont la déclaration sur les travailleurs migrants et l'horlogerie.

L'accord instaure un régime de libre-échange pour tous les produits industriels, tels qu'ils sont énumérés dans la Nomenclature de Bruxelles aux chapitres 25 à 99, sauf pour quelques produits agricoles figurant sous ces rubriques douanières. Le libre-échange est aussi appliqué pour les produits de l'industrie alimentaire à quelques exceptions près.

En revanche, les produits agricoles ne sont pas soumis au régime du libre-échange et l'Accord ne couvre pas les montants servant à la péréquation des prix pour les produits agricoles de base utilisés par l'industrie alimentaire. Il en va de même d'une série de produits, tels les boissons alcoolisées et le tabac manufacturé.

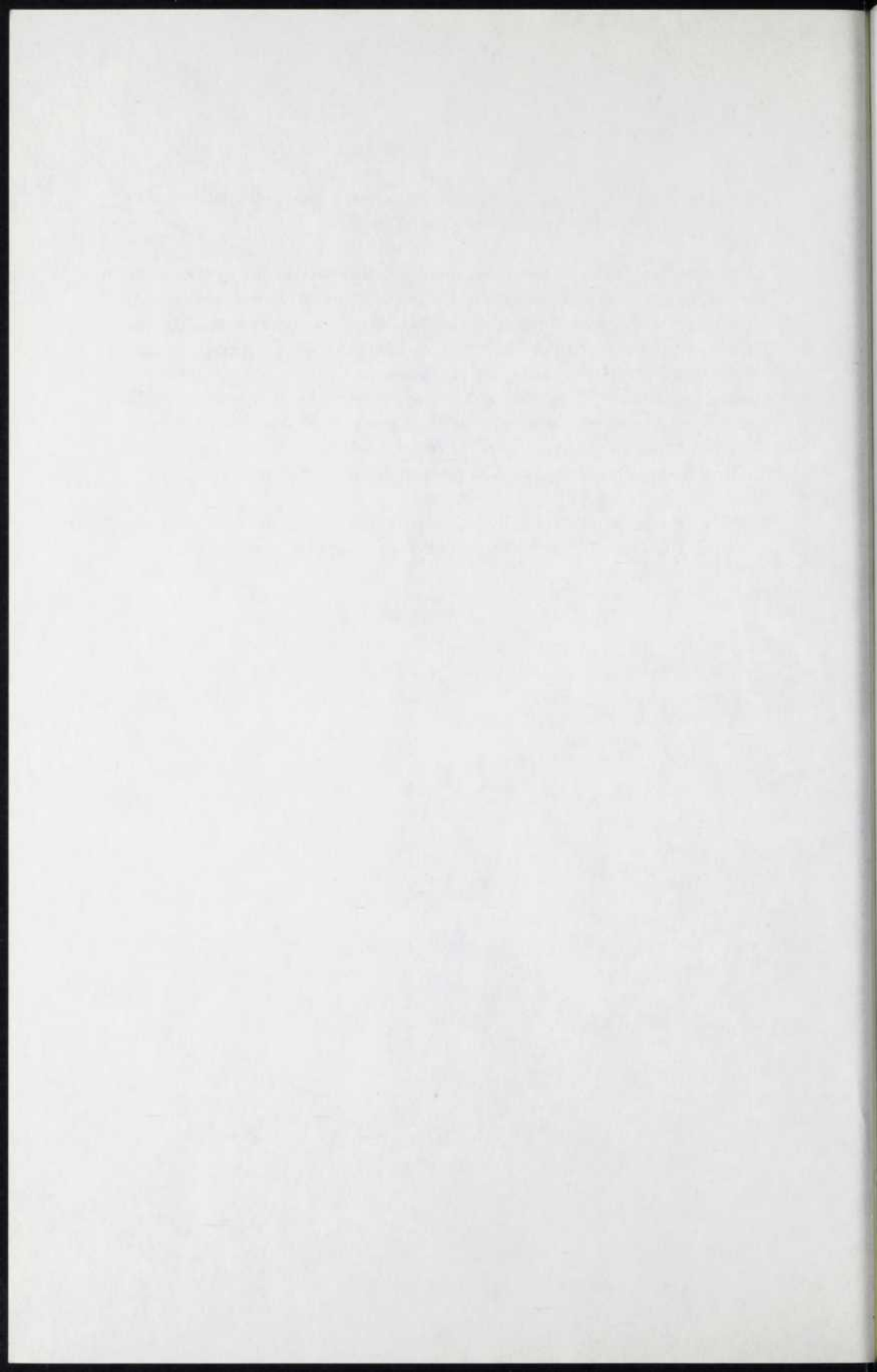
La suppression des droits de douane s'est donc effectuée à la cadence suivante: 1er avril 1973: chaque droit est ramené à 80% du droit de base, puis ont eu lieu quatre réductions de 20% aux: 1er janvier 1974, 1er janvier 1975, 1er janvier 1976, 1er janvier 1977.

Le Comité mixte: le Comité mixte, réuni au moins une fois par an, est composé de représentants de chaque partie qui se prononcent d'un commun accord, c'est-à-dire à l'unanimité. Le Comité a pour tâche principale: - de prendre des décisions dans les cas prévus par l'accord; - de formuler des recommandations au sujet de l'application de l'accord; - de discuter des relations entre la Suisse et la CE.

La clause évolutive prévue par l'article 32 donne la possibilité aux deux PC d'examiner d'éventuels développements de l'Accord.

La clause évolutive: la clause dite évolutive que contiennent tous les accords de libre-échange donne aux PC la possibilité d'examiner, notamment au sein du Comité mixte l'extension des relations économiques à des domaines qui ne sont pas couverts par l'accord en question. Le Comité mixte peut ainsi discuter également d'objet n'ayant pas de rapport direct avec la gestion de l'accord. Fondé sur l'hypothèse que les rapports économiques très denses des deux partenaires au libre-échange pourraient rendre nécessaire une coopération dans les domaines qui, bien que d'intérêt mutuel, ne pouvaient encore faire l'objet d'arrangements spécifiques au moment de la conclusion de l'Accord.

(6) Voir le rap. du PE 1-44/86 et Conseil national interpellation du groupe socialiste 80.545 du 16 juin 1980 Accord de libre-échange avec la CEE.



Les conséquences de l'adhésion à la CEE sur l'économie espagnole

Diane Ethier

Université de Montréal

L'intégration de l'Espagne dans la Communauté économique européenne (CEE) introduira une inflexion dans la trajectoire de son développement. Les aspects positifs et négatifs de cette inflexion ne sauraient cependant être discutés sans une analyse préalable des transformations économiques et politiques qui ont favorisé le choix de cette alternative spécifique de croissance à la fin du régime franquiste.

Les antécédents de l'adhésion

Au cours de la période 1960-1975, le développement économique de l'Espagne a été axé sur l'intégration du système industriel et l'élargissement du marché intérieur grâce à l'augmentation des revenus de la classe ouvrière et des couches sociales moyennes. Ce processus d'industrialisation intraveriti s'est largement appuyé cependant sur la technologie et les capitaux étrangers (américains et européens) en raison de la faiblesse de l'épargne interne¹ et du manque de ressources scientifiques et techniques. En dépit d'une croissance significative des exportations de biens agricoles et manufacturés², des transferts de revenus effectués par les travailleurs émigrés (plus d'un million entre 1960 et 1970) et de l'essor prodigieux du tourisme³, cette dépendance a provoqué de sérieux déséquilibres de la balance des paiements et un ralentissement de la croissance en 1969, 1971 et 1975, cette dernière crise étant aggravée par les conséquences du choc pétrolier de 1973 et de la récession subséquente au sein des économies industrialisées (1974-75) sur la balance commerciale.

L'approfondissement de la crise des pays capitalistes occidentaux, au cours de la période postérieure, a définitivement hypothéqué la poursuite du développement intraverti en forçant l'Espagne (ainsi que la Grèce et le Portugal) à s'intégrer au sein de la nouvelle division de la production et des échanges définie par les Etats de la CEE. En raison de sa très forte dépendance financière, technologique et commerciale vis-à-vis du Marché commun européen⁴, l'Espagne ne pouvait envisager une autre sortie de crise à moins de rompre ses liens avec le système capitaliste international. Or aucun des trois scénarios possibles de rupture - retour au modèle autarcique des années 1940-1960, constitution d'un marché commun avec les pays non-alignés du bassin méditerranéen et instauration d'un nouvel ordre socialiste - n'était à cette époque en mesure de s'imposer en raison:

1. de l'affaiblissement des fractions conservatrices et protectionnistes de l'oligarchie au profit des éléments libéraux et modernistes au sein du régime franquiste;
2. des divisions existant entre les États de la zone méditerranéenne; et
3. de l'abandon, par les partis de la gauche espagnole (PSOE et PCE)⁵ de tout projet d'autonomisation radicale de l'État national par rapport au système capitaliste occidental.

L'adoption de cette stratégie de sortie de crise, favorable tant au capitalisme européen qu'à l'oligarchie financière espagnole, n'aurait pu, néanmoins, être concrétisée sans la démocratisation des institutions politiques. Celle-ci a permis en effet, de transférer le pouvoir aux partisans de l'intégration tout en leur assurant l'appui des groupes sociaux les plus susceptibles d'être pénalisés par ce nouveau scénario de développement, soit les petites et moyennes bourgeoisies régionales, la classe ouvrière et les nouvelles couches intermédiaires⁶. La chronologie des échanges entre Madrid et Bruxelles, au cours de la période post-franquiste, démontre que l'instauration de ce nouveau pacte social démocratique a levé le principal obstacle à l'insertion de l'Espagne au sein de la CEE⁷.

Après avoir négocié un accord politique et économique avec la *Coordinacion democratica* (coalition de l'opposition dirigée par les socialistes et les communistes) et restauré les libertés et les institutions démocratiques, entre janvier et juin 1977, le gouvernement Adolfo Suarez a présenté, le 28 juillet 1977, au Conseil des communautés européennes, la demande d'adhésion de son pays à la CECA, à la CEE et à la CEEA⁸. Cette demande a été suivie de nombreux contacts entre le gouvernement espagnol et la communauté européenne. Ceux-ci se sont déroulés parallèlement à la finalisation du processus de transition démocratique - signature des Pactes

socio-économiques de la Moncloa par les partis politiques représentés aux Cortès en octobre 1977, élaboration et adoption, par un référendum populaire le 6 décembre 1978, d'une nouvelle constitution qui garantit un statut d'autonomie aux diverses régions et protège les libertés individuelles et collectives de la société civile. Cette dynamique a permis aux services de la Commission des communautés européennes de publier un avis favorable sur la demande d'adhésion de l'Espagne en novembre 1978⁹. Ce document exposait les exigences auxquelles les pays de la CEE et l'Espagne auraient à se soumettre au cours de la période préalable à l'adhésion (1978-1986) et durant la phase de transition de dix ans postérieure à l'adhésion (1986-1996). Au cours des huit premières années du processus d'intégration, l'Espagne devait, selon la Commission, harmoniser ses législations économiques et sociales avec celles de la CEE dans le but de restaurer la primauté du marché sur l'intervention étatique, moderniser son appareil administratif et amorcer les restructurations industrielles commandées par la nouvelle division du travail européenne. Pour la période subséquente, caractérisée par la mise en place progressive des mécanismes de l'union douanière (abolition des droits de douane et quotas sur les échanges de biens et de services, adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) vis-à-vis des pays tiers, libéralisation de la circulation des capitaux et de la main-d'oeuvre), la Commission prévoyait une série de modifications structurelles dans divers secteurs d'activité, notamment l'industrie, l'agriculture, la pêche, le commerce extérieur et le marché de l'emploi. Ces prévisions, auxquelles la finalisation du processus des négociations n'a pas apporté de changement notable¹⁰, permettent de mesurer de manière relativement précise les impacts de l'adhésion sur la société espagnole et, conséquemment, l'orientation de son développement futur.

En se référant à ce document et à d'autres études prospectives ultérieures sur le sujet¹¹, on essaiera donc, dans la suite de l'exposé, de préciser cette nouvelle orientation par une analyse des répercussions de l'adhésion sur ces cinq secteurs névralgiques de l'économie espagnole.

L'impact de l'adhésion

Sur l'agriculture

L'agriculture espagnole est caractérisée, sur le plan structurel, par une très forte concentration de la propriété foncière dans le sud du pays et un très grand morcellement des terres dans les régions du nord. Ainsi, alors que dans le nord, les grands domaines privés de plus de 500 hectares n'atteignent jamais 4% de la superficie d'une province, ils réunissent de 10% à 37% des

terres en Nouvelle-Castille, en Estremadure et en Andalousie. Dans les provinces de Caceres et de Ciudad Real notamment, les grandes familles de l'oligarchie (fusion de l'aristocratie foncière et de la bourgeoisie bancaire et industrielle) qui contrôlent les latifundia, possèdent de 37% à 34% de la superficie agricole.

Compte tenu de cette répartition inégale du capital foncier, la modernisation des méthodes de culture et l'amélioration des rendements ont été beaucoup plus rapides dans les latifundios que dans les minifundios, au cours des décennies soixante et soixante-dix. Par conséquent, les productions les plus compétitives de l'agriculture espagnole (vins, fruits et légumes, huiles végétales) sont concentrées dans le sud et le centre-est du pays.

L'adhésion à la Communauté européenne devrait, selon la plupart des spécialistes, accentuer ces clivages sociaux et régionaux en stimulant les exportations, les investissements et la production des grandes exploitations d'une part, et en soumettant les cultures familiales des minifundios (élevage laitier par exemple) à la concurrence des produits européens, d'autre part¹². Seul le regroupement des petites exploitations pourrait atténuer les effets négatifs de l'intégration sur l'économie agricole des provinces du nord. Ce processus, amorcé en 1980 avec le remembrement de 5.2 millions d'hectares, est cependant difficile à réaliser puisqu'il implique la mise en place de structures coopératives auxquelles s'opposent la mentalité individualiste des petits paysans et l'orientation libérale de la politique économique gouvernementale. Le maintien des barrières protectionnistes pendant la première phase de la transition prévue par le traité d'adhésion (4 à 6 ans) devrait toutefois faciliter la reconversion partielle de ce secteur¹³.

La modernisation des grandes exploitations du sud entraînera par ailleurs un nouvel exode de la main-d'œuvre vers les centres urbains du nord, aggravant ainsi le problème déjà fort important du chômage. L'Espagne détient en effet le record européen à ce niveau avec 20% de sa population active inoccupée¹⁴.

Les incidences de l'adhésion seront également très différenciées selon les types de produits. Certaines productions, telles l'huile d'olive et l'élevage, seront davantage pénalisées. Le prix de l'huile d'olive est déjà plus élevé en effet que celui des huiles extraites des plantes oléagineuses étant donné qu'il s'agit d'une culture impossible à mécaniser. Cette situation a favorisé les ventes d'huiles oléagineuses sur le marché espagnol au cours des dernières années. Or l'application de la politique agricole commune (PAC) va uniformiser vers le haut le prix de l'huile d'olive (puisque ce produit est

vendu plus cher dans les autres pays de la CEE). L'adhésion devrait donc entraîner une baisse des ventes, de la production et des emplois dans cette branche. L'imposition par la PAC de prélèvements sur les importations agricoles en provenance des pays tiers suscitera par ailleurs une augmentation des coûts de production des éleveurs de bovins, ovins et porcins qui s'approvisionnent en céréales et protéolagineuses auprès des États-Unis¹⁵. Or l'élevage est un des secteurs les plus sensibles de l'agriculture puisque son degré d'autosuffisance est inférieur à celui des autres secteurs et qu'il est dominé par les petites et moyennes exploitations. Le développement de cette activité pourrait donc être hypothéqué par l'intégration.

En dépit du caractère très fragmentaire de ces indications, on constate que l'adhésion renforcera les pôles les plus dynamiques et les secteurs les plus concentrés de l'agriculture au détriment des régions, des groupes sociaux et des productions les plus faibles. Elle accentuera donc les écarts et les disparités observées au cours des décennies antérieures au lieu de modifier ou réorienter le développement de l'agriculture espagnole.

Sur la pêche

La pêche maritime joue un rôle secondaire mais non négligeable dans l'économie espagnole. En 1982, elle fournissait 10% de la valeur ajoutée du secteur primaire (industries extractives exclues) et 1% du produit intérieur brut, occupait 107,000 marins et offrait 500,000 emplois indirects tant en amont (construction navale, filets, engins de pêche, etc...) qu'en aval (transformation, commercialisation, etc...). Entre 1950 et 1970, cette activité a connu, à l'instar de l'agriculture¹⁶, un essor remarquable: les prises ont triplé entre 1946 et 1970, passant de 594 millions à 1,538 millions de tonnes¹⁷. Plus des deux tiers de ces prises provenaient cependant de l'extérieur de la zone de pêche espagnole (Atlantique-nord, Atlantique-ouest, Méditerranée). L'extension à 200 milles du territoire maritime contrôlé par chaque État, au cours des années 70¹⁸, a donc fait chuter le nombre des *mises à terre*. Entre 1973 et 1983, celles-ci ont diminué de 27%. Cette situation a forcé l'Espagne à restructurer sa flotte de pêche (en 1983, celle-ci était la quatrième au monde en importance après celles de l'URSS, du Japon et des États-Unis) et à négocier des accords de courte durée avec d'autres pays. Ces mesures n'ont pas réussi cependant à freiner le déclin de cette activité. Ainsi, alors qu'en 1978, la balance commerciale des produits de la mer présentait un solde positif de 39 millions de dollars, en 1982, le solde négatif s'élevait à 229 millions de dollars. L'adhésion à la CEE ne solutionnera pas la crise de ce secteur puisque l'accès réciproque aux eaux et

aux ressources des partenaires de la communauté est subordonné à un régime de contrôle qui limite le nombre maximal de bateaux espagnols et portugais autorisés à exercer simultanément leurs activités dans les zones de pêche communautaires. En outre, l'accès aux zones côtières et à une partie des eaux du Royaume-Uni ne sera ouvert aux pêcheurs espagnols qu'à partir de 1996¹⁹.

Les perspectives de la pêche, dans le cadre de l'intégration, sont donc différentes de celles de l'agriculture. Dans ce secteur, les tendances antérieures, caractérisées par une forte croissance des activités, un élargissement des capacités productives et un excédent des exportations sur les importations, seront inversées.

Sur l'industrie

En dépit d'un niveau d'intégration et de développement économique élevé, les pays de la Communauté européenne ont été plus durement éprouvés par la crise que leurs principaux concurrents - les États-Unis et le Japon - en raison des problèmes soulevés par la modernisation/reconversion des entreprises industrielles. Le vieillissement plus marqué du tissu industriel, la faible rentabilité des entreprises, la relative stagnation des investissements, la rigidité des structures productives (organisation, gestion et rémunération du travail) et le retard de l'innovation technologique ont en effet fortement affecté la compétitivité des industries et provoqué une chute de l'emploi plus brutale que dans les autres pays capitalistes du centre. Afin de relancer la croissance et de rétablir leur position, les États de la CEE ont opté, à la fin de la décennie soixante-dix, pour un nouvel élargissement du Marché commun et un approfondissement du processus d'intégration sur les plans monétaire et industriel. Cette stratégie a donné lieu à l'adoption, en 1979, du serpent monétaire européen (SME) et de l'ECU, à la définition d'une politique industrielle commune en 1980²⁰, et à l'entrée au sein du Marché commun de la Grèce (en 1981), de l'Espagne et du Portugal (en 1986). L'adhésion des pays de l'Europe du sud a donc été principalement motivée, du point de vue de la CEE, par les impératifs de la relance dans le domaine industriel. C'est dans ce secteur par conséquent, que les transformations du modèle antérieur de développement ont été et seront les plus profondes.

Le projet d'intégration industrielle de la communauté européenne visait trois grands objectifs:

1. l'élimination des entraves à la libre circulation des biens et des services dans le but d'uniformiser les coûts de production et les prix des marchandises et permettre ainsi aux entreprises d'améliorer leurs économies d'échelle, et de renforcer leur position concurrentielle sur le marché mondial des exportations; cette libéralisation des échanges visait également à uniformiser les normes techniques des systèmes industriels nationaux, à favoriser l'ouverture des marchés publics de chaque État au secteur privé communautaire, à harmoniser le droit des sociétés afin de faciliter les fusions et la concentration des firmes, à harmoniser les réglementations relatives à la concentration abusive et aux aides gouvernementales;

2. l'adaptation des structures productives par la modernisation et la spécialisation des appareils industriels nationaux, spécialisation impliquant en particulier une reconversion des secteurs excédentaires: fibres chimiques, textile, confection, sidérurgie, construction navale, pâte de papier, automobile;

3. l'initiation de la main d'oeuvre aux nouvelles technologies par la mise en place de programmes de formation professionnelle.

L'application de cette politique impliquera, pour les nouveaux partenaires de la CEE, une révision complète de leurs législations économiques. Dans le cas de l'Espagne, celle-ci se traduira notamment par l'abolition, sur une période de 6 ans à partir du 1er janvier 1986, des droits de douane, des quotas et des mesures protectionnistes non tarifaires sur les importations de produits industriels²¹, l'adoption de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du tarif extérieur commun de la CEE (TEC) vis-à-vis des importations en provenance des pays tiers, la libéralisation des normes régissant les entreprises privées et publiques, la soumission de toute mesure d'aide gouvernementale aux entreprises publiques au contrôle de la CEE²² et l'adaptation des interventions sectorielles de l'État aux nouvelles exigences de la politique industrielle communautaire. Cette liste non exhaustive d'incidences complètera les réformes entreprises au cours de la phase des négociations (1979-1986): dérèglementation des institutions financières, libéralisation du régime des relations de travail, harmonisation du programme de sécurité sociale avec celui des pays de la CEE, réorientation de la politique industrielle, etc...

Selon les études prospectives actuellement disponibles, l'adhésion modifiera profondément la structure industrielle de l'Espagne, d'une part, parce qu'elle stoppera la croissance de quatre secteurs très dynamiques du système productif - au sein desquels la CEE est excédentaire -: la sidérurgie, la construction navale, le textile et l'industrie automobile²³; d'autre part, et

conséquemment, parce qu'elle orientera le développement économique vers les industries intermédiaires. Or celles-ci offrent des produits standardisés:

pour lesquels la concurrence s'exercera très directement par les prix, à la différence des productions complexes pour lesquelles les exigences de qualité et de fiabilité l'emportent sur les questions de prix. L'industrie espagnole sera donc soumise au sein de la CEE à une sévère concurrence sur les prix qui impliquera une pression continue sur les coûts de production (en particulier les salaires) et un intense effort de production ²⁴.

L'Espagne devra donc abandonner son projet antérieur d'intégration industrielle qui visait à assurer l'autonomie du système productif par le développement des industries de base. Le nouveau modèle constitue donc un retour en arrière puisqu'il suppose un renforcement de la dépendance vis-à-vis de la technologie et des biens de capital européens. On peut aisément supposer, dans ces conditions, que les problèmes de la balance commerciale et de l'endettement, à l'origine des crises cycliques des années 70, se perpétueront. Cette nouvelle orientation sera également accompagnée d'une forte croissance du chômage, d'une précarisation de l'emploi et d'une baisse des salaires réels en raison de l'extraversion du système productif et du rôle, désormais secondaire, de la demande intérieure. Enfin, elle se traduira par un désengagement de l'État au niveau de la production et une concentration accrue du capital et des moyens de production au détriment des petites et moyennes bourgeoisies locales et des régions moins industrialisées.

Sur le commerce extérieur

L'adhésion à la CEE ne modifiera pas de manière très significative l'orientation des échanges extérieurs de l'Espagne. Entre 1965 et 1980 en effet, ceux-ci ont été polarisés autour de la CEE et des États-Unis en dépit d'une diminution des importations après 1973, en raison de la hausse du prix du pétrole et de la baisse de la demande pour les matières premières, et d'une légère augmentation des exportations vers le Moyen-Orient et l'Afrique. La part de ces deux régions représentaient en 1978 environ 50% des importations et des exportations totales de l'Espagne. La balance des échanges commerciaux avec les États-Unis et la CEE a par ailleurs été constamment déficitaire au cours de cette période bien que le déficit face à la CEE ait été considérablement réduit, après 1973, par la diminution des importaions et la croissance des exportations, de biens d'équipement

notamment. Dans le domaine des flux financiers et technologiques, la polarisation a été encore plus nette (près de 75% des investissements étrangers effectués entre 1960 et 1979, 80% des ventes de technologie réalisées après 1972 et près de 90% de celles enregistrées en 1977-1978 provenaient de ces deux zones)²⁸. Cette triple dépendance commerciale, financière et technologique, imputable aux modalités antérieures du développement, devrait persister au-delà de 1986, en raison des nouveaux paramètres de la politique industrielle communautaire auxquels l'Espagne devra se soumettre (voir *infra*).

L'harmonisation des ententes commerciales de l'Espagne avec les normes du TEC et le respect des engagements commerciaux extérieurs de la CEE devrait par ailleurs soulever certains problèmes au niveau des relations entre l'Espagne et les pays tiers. Ainsi la libéralisation des échanges avec les pays de la zone ACP auxquels la CEE accorde des franchises douanières pourrait entraîner des surplus de production dans trois secteurs, déjà autosuffisants, de l'économie espagnole: le sucre, la banane et le café, en raison du coût moins élevé des produits africains. L'entrée libre des produits originaires des pays du bassin méditerranéen, avec lesquels la CEE a des accords préférentiels, pourrait poser des problèmes similaires dans le textile, les conserves végétales, les minerais et les produits manufacturés en général. Dans le secteur du textile en particulier, la très forte concurrence des produits turcs suscitera une réorientation de la production vers les fibres synthétiques - occasionnant par le fait même l'importation de nouvelles technologies -. Enfin l'adoption du TEC obligera l'Espagne à abandonner les facilités de crédit et les aides fiscales et administratives qu'elle accordait à ses partenaires latino-américains pour leurs produits agricoles (café, cacao, tabac, etc...). Dans ces secteurs, les exportations en provenance de cette région subiront donc une diminution relativement importante. Dans d'autres secteurs par contre, l'application du TEC favorisera les exportations latino-américaines. Dans l'ensemble on prévoit toutefois une modification des termes de l'échange favorable à l'Espagne. C'est la raison pour laquelle Madrid s'est engagée à réclamer pour les Etats latino-américains un traitement égal à celui accordé par la CEE aux pays africains et méditerranéens, auprès des autorités de Bruxelles.

Sur le marché du travail

Au cours de la période des négociations entre Madrid et Bruxelles, subséquente à la démocratisation du régime politique (1978-1985), les conditions d'emploi et de rémunération des salariés ont subi des transformations importantes. D'une part, on a observé une baisse des

salaires nets, liée à la modification du régime de la sécurité sociale²⁵. Celle-ci s'est traduite en effet par une diminution de la contribution des employeurs et une augmentation des cotisations des travailleurs. D'autre part, la libéralisation du régime des relations de travail, amorcée avec les Accords de la Moncloa, a légalisé les licenciements libres (interdits sous Franco) et la flexibilisation de l'embauche. Ces mesures, introduites dans le but de faciliter les restructurations dans l'industrie et l'agriculture, ont accentué la précarisation de l'emploi et amplifié les problèmes de chômage causés par la stagnation du secteur manufacturier et l'entrée des femmes et des jeunes sur le marché du travail²⁶.

Ces tendances devraient se maintenir au cours des années 1986-1996 en raison de la poursuite du processus de modernisation/spécialisation des activités productives et des limites imposées par le traité d'adhésion à la libre circulation des travailleurs espagnols au cours de la période de transition. Afin d'éviter une croissance des surplus de main-d'oeuvre déjà élevés dans les pays de la CEE, la libre circulation des travailleurs ne sera réalisée qu'en 1993 (1995 pour le Luxembourg), avec un réexamen en 1991. En outre, l'accès aux emplois salariés des membres des familles des travailleurs déjà installés dans les États de la Communauté pourra être soumis à certains délais jusqu'en 1991. Cette situation entraînera le maintien, à des niveaux élevés, du taux de chômage en Espagne. Les catégories les plus susceptibles d'être affectées sont les ouvriers agricoles, les travailleurs des secteurs industriels en restructuration (textile, sidérurgie, automobile, chimie, construction navale), les femmes et les jeunes de moins de 25 ans.

Conclusion

Bien que schématique et très fragmentaire, cette étude prospective des répercussions économiques et sociales de l'adhésion démontre que le schéma de développement espagnol sera profondément modifié au cours des prochaines années. Les principales composantes de ce changement sont l'extraversion de l'ensemble du système productif, la spécialisation de l'industrie en fonction des activités intermédiaires de transformation, caractérisées par une composition organique plus faible du capital, un renforcement de la dépendance financière, commerciale et technologique vis-à-vis des États-Unis et de la CEE, une baisse de la demande intérieure et une accentuation des disparités sociales et régionales. Il semble donc que l'intégration apportera plus de désavantages que d'avantages à l'Espagne à court et à moyen terme. Ces pertes économiques seront toutefois

compensées, selon les représentants de la CEE et les dirigeants espagnols, par des gains politiques puisque l'intégration met fin à l'isolement international de l'Espagne et garantit la stabilité des institutions démocratiques. Cette rationalité a été, jusqu'à maintenant largement appuyée par la population espagnole comme en témoigne la réélection récente du Parti socialiste²⁷, principal artisan de l'intégration au sein de la communauté économique européenne.

NOTES

(1) Cette faiblesse s'explique par divers facteurs: la fuite des capitaux à l'étranger, les dépenses improductives de l'oligarchie, plus intéressée à investir dans l'immobilier et l'achat de terrains qu'à financer le développement industriel, les politiques d'incitation à la consommation mises de l'avant par l'État franquiste.

(2) La croissance des exportations globales, entre 1960 et 1975, a été accompagnée d'une diversification importante des exportations. Selon les statistiques de l'OCDE, la part des produits agricoles alimentaires qui représentait 55% des exportations totales en 1961 ne constituait plus que 20% de celles-ci en 1978, alors qu'au cours de la même période, la part des biens manufacturés grimpa de 39% à 76%. Cette progression des exportations manufacturières a été impulsée par l'extraversion croissante des industries traditionnelles (bois, liège, papier, livres, textile, habillement, cuir, chaussures) entre 1960 et 1978, et des industries modernes (produits chimiques, métallurgie, équipement et matériel de transport) entre 1970 et 1978. Au cours de la première moitié des années '70, l'ensemble du système productif a donc été réorienté vers le marché extérieur. Ce mouvement a toutefois été freiné par la baisse de la demande dans les pays industrialisés et le maintien des politiques commerciales protectionnistes.

(3) Les revenus tirés de l'émigration et du tourisme sont passés de 55,3 et 297,0 millions de dollars U.S. en 1960 à 1961,4 et 3,404,3 millions de dollars U.S. en 1975.

(4) La CEE est devenue le principal partenaire commercial de l'Espagne au cours des années '60. Entre 1966 et 1978, 40% des importations espagnoles

provenaient de cette zone et 46% des exportations y étaient destinées. En 1975 par ailleurs, le déficit de la balance commerciale Espagne-CEE représentait 25% du déficit total des échanges extérieurs de l'Espagne. Sources: statistiques internationales de l'OCDE. Les investissements étrangers majoritaires et les ventes de technologies effectués par la CEE en Espagne représentaient 34.94% - contre 40.61% pour les États-Unis - du total de ces apports extérieurs entre 1960 et 1975. Source: Claude Courlet, *L'économie espagnole: perspectives et enjeu européen*, Notes et études documentaires, *La Documentation française*, nos. 4643-4644, 20 novembre 1981, p. 65.

(5) PSOE: Parti socialiste ouvrier espagnol, PCE: Parti communiste espagnol.

(6) Sur les causes et les finalités de la démocratisation politique en Espagne, voir: Diane Ethier, *La crise et la démocratisation des régimes autoritaires dans les pays semi-industriels: Etude des cas espagnol et brésilien*, thèse de doctorat de 3e cycle Paris VIII, mai 1986, 476 pages.

(7) Seule l'hypothèse de la création d'une zone de libre-échange entre la CEE et l'Espagne avait été envisagée par Madrid et Bruxelles avant la mort de Franco, survenue le 20 novembre 1975. La signature d'un Accord commercial préférentiel en 1970 avait amorcé ce processus. Celui-ci avait abouti, après de nombreuses discussions infructueuses, à la ratification d'une entente secrète entre le ministre des Affaires étrangères de l'Espagne et la majorité des Etats-membres de la CEE en 1975. Cet accord de libre-échange ne devait jamais être appliqué cependant en raison de la rupture des pourparlers entre l'Espagne et la CEE, après l'exécution de cinq anti-fascistes par Franco, en septembre 1975, et l'élaboration d'un nouveau projet d'adhésion par le gouvernement Arias Navarro, au cours de la première phase de la transition démocratique, en 1976. Sur l'histoire des relations Espagne-CEE au cours de la période 1962-1976, voir: Pilar Garcia Donoro, *Espana-Mercado Comun: una Integracion Problematica*, Ed. Planeta, Barcelone, 1976, 152 pages.

(8) CECA: Communauté européenne du Charbon et de l'acier; CEE: Communauté économique européenne; CEEA: Communauté européenne de l'énergie atomique (ex-EURATOM).

(9) Commission des communautés européennes, *Avis de la demande d'adhésion de l'Espagne*, *Bulletin des communautés européennes*, supplément de septembre 1978.

(10) Les traités d'adhésion de l'Espagne à la CECA, à la CEE et à la CEEA ont été ratifiés le 12 juin 1985 à Madrid. Ils sont entrés en vigueur le 1er janvier 1986.

(11) Voir entre autres: Claude Courlet (1981), *op. cit.*; en collaboration, *L'Espagne et les Communautés européennes*, Actes du colloque organisé par le Centre d'études européennes, la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles,

Louvain-la-Neuve, 1979; Gonzalez Sanchez Enrique, Rodriguez Iglesias Gil Carlos et al., *Espana en las Comunidades europeas, Documentacion administrativa*, no. 201, juillet 1984; *El destino europeo de Espana*, supplément spécial du journal *El Pais*, Madrid, 12 juin 1985; Enrique Ballester, *La integracion de la agricultura espanola en la CEE. Algunos aspectos*, *Revista de Instituciones europeas*, septembre-décembre 1983, vol. 10, no. 3, pp. 803 à 835; Commission des communautés européennes, *30 jours d'Europe*, no. 330, janvier 1986, dossiers *Spécial Elargissement* et *Spécial Espagne*, pp. 10 à 24; Georges Cazes, Jean Domingo et André Gauthier, *L'Espagne et le Portugal aux portes du Marché commun*, Ed. Bréal, Montreuil, 1985, 270 pages.

(12) La libéralisation des échanges favorisera les exportations des produits agricoles espagnols parce qu'ils sont plus compétitifs en raison des coûts moins élevés de la main-d'oeuvre; la politique agricole commune stimulera la production en garantissant aux agriculteurs un revenu minimum et l'écoulement de leurs excédents. Les deux facteurs contribueront à accroître les investissements destinés à la modernisation des installations et des instruments de travail.

(13) Voir: Boletín oficial del Estado, Gaceta de Madrid, *Adhesion de Espana a las Comunidades europeas*, no. 1, 1er janvier 1986, 692 pages.

(14) La forte croissance du chômage en Espagne, depuis 1975, est liée au retour des travailleurs émigrés (chassés par la récession au sein des pays industrialisés), à l'augmentation de la natalité et aux restructurations du système productif, dans le contexte de la crise économique.

(15) Le prix des produits agricoles communautaires n'est pas soumis à la loi de l'offre et de la demande mais établi par les autorités de Bruxelles afin d'assurer un revenu uniforme à tous les agriculteurs des pays membres. Par conséquent, les prix des biens agricoles européens sont plus élevés que ceux des produits extra-communautaires. Afin d'atténuer les effets de la concurrence, la CEE impose donc des prélèvements (taxes spéciales) aux importations agricoles en provenance des pays tiers et subventionne les exportations agricoles communautaires vers l'étranger. L'entrée de l'Espagne devrait, en raison de ces mesures, pénaliser les exportateurs de céréales américains. C'est la raison pour laquelle les Etats-Unis ont adopté, au cours des derniers mois, de nouveaux quotas à l'encontre de certaines exportations de la CEE, notamment le vin.

(16) La croissance de la production agricole, en valeur réelle, a été de 4% par année en moyenne entre 1955 et 1970 et de 2% entre 1970 et 1982. En dépit d'une forte diminution de sa contribution au PIB (24.1% en 1961 contre 9% en 1982), elle occupe aujourd'hui une place de 2 à 4 fois plus importante que celle des autres pays de la CEE dans l'économie nationale.

(17) Voir: G. Cazes et al., (1985), *op. cit.*, chapitre 2, pp. 107 à 130.

(18) Après 9 années de mesures sporadiques et de négociations, cette norme s'est définitivement imposée lors de la 3e conférence internationale du Droit de la mer en 1982.

(19) Voir: CEE, *30 jours d'Europe*, op. cit., p. 11.

(20) La nécessité d'une politique industrielle commune est apparue au lendemain du choc pétrolier de 1973. Au cours des sept années ultérieures diverses stratégies d'interventions sectorielles ont été élaborées. Ce n'est toutefois qu'en 1980 que la CEE a adopté une politique industrielle globale en raison de l'approfondissement de la crise caractérisé par la révolution technologique et la baisse des emplois. Malgré un bassin de 11 millions de chômeurs, la CEE n'a créé en effet que 2 millions de postes de travail entre 1973 et 1984 contre 5 millions au Japon et 19 millions aux Etats-Unis.

(21) Le désarmement douanier s'appliquera à tous les produits industriels incluant ceux de la CECA (charbon et sidérurgie). Une exception à cette règle a cependant été autorisée pour les véhicules automobiles importés de la CEE. Pendant trois ans, un droit de douane réduit (de 17.4%) pourra être appliqué sur des quantités spécifiées de véhicules: 32,000, 26,000 et 40,000 (selon les catégories).

(22) Sur l'ensemble de ces questions, voir: Pedro Ortun et Mercedes Pirelles, *La Aplicacion en Espana de la politica industrial comunitaria*, *Documentacion administrativa*, no. 201, juillet-septembre 1984, pp. 557 à 595.

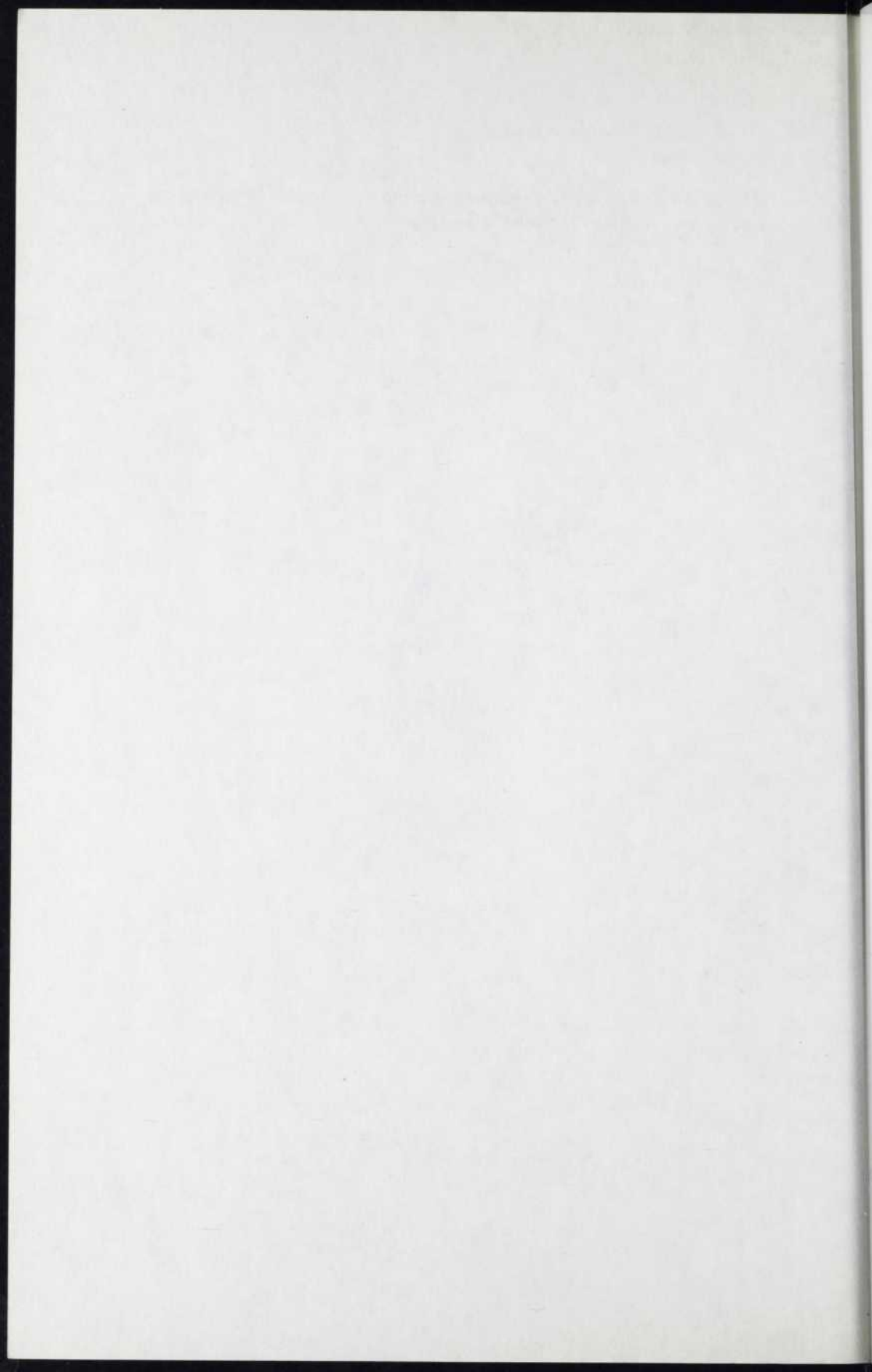
(23) En 1979, l'Espagne occupait le 10e rang mondial comme producteur d'acier avec 12 millions de tonnes par année, c'est-à-dire 8.7% de la production de la CEE. Suite à l'adhésion, elle devra cependant abandonner son plan quinquennal d'investissement qui prévoyait porter à 18 millions de tonnes cette production afin de ne pas accroître les excédents communautaires d'aciers plats. Dans le secteur de la construction navale, l'Espagne occupait en 1979, le troisième rang mondial. Dans la mesure où l'adhésion accroîtra de 25% la production de la CEE à ce niveau, elle devra cependant réduire de 50% sa production dans cette branche. Dans le secteur automobile, l'Espagne arrivait, en 1980, au 4e rang des principaux constructeurs européens. En raison des sur-capacités de la CEE et des limites de son marché intérieur, elle devra toutefois procéder à une restructuration (concentration et spécialisation) de cette industrie au cours des années à venir.

(24) Claude Courlet, (1981), op. cit., p. 127.

(25) Selon Luis Toharia, *Les transformations du rapport salarial en Europe 1973-1984*, tome I, FERE, 1984, la part des salaires nets dans la valeur ajoutée est tombée de 46.0% en 1964 à 41.8% en 1981.

(26) Selon le rapport 1983-1984 de l'OCDE, le taux de chômage total de la population active de l'Espagne était, en 1983, de 17.8%. La répartition entre sexes et groupes d'âges était la suivante: hommes: 16.5%; femmes: 20.9%; moins de 25 ans: 42.6%; 25 à 54 ans: 11.8%; 55 ans et plus: 6.8%.

(27) Le 22 juin 1986, le Parti socialiste ouvrier espagnol a été reporté au pouvoir avec la majorité absolue des sièges.



Libre-échange et espaces économiques inégaux: commentaires sur trois expériences

Edmond Orban
Université de Montréal

L'objectif assigné aux participants de l'atelier était de faire une synthèse des problèmes politiques et économiques posés dans un cas particulier du processus d'intégration à savoir: celui d'un petit pays face à un ensemble (ou partenaire) économique-politique beaucoup plus puissant. Pour alimenter le débat, l'on a fait appel à trois expériences concrètes fort révélatrices¹. Tout d'abord, celle de la Suisse face à la Communauté économique européenne avec laquelle elle pratique un libre-échange de plus en plus poussé. Mais les forces d'attraction (d'ordre économique surtout) et de répulsion (politique) poussent et freinent à la fois ce petit pays quand il s'agit de procéder à une intégration à un stade plus avancé. Les accords de libre-échange constituent à cet égard des indicateurs assez précis. La seconde expérience porte sur le Mexique où l'on observe des réticences à l'égard d'un libre-échange plus accentué avec les États-Unis. Ces réticences, voire ces refus, tout en étant également d'ordre politique (au sens large du terme), sont d'une toute autre nature. Car, ici, aux dimensions précitées s'ajoute l'extrême asymétrie des infrastructures politiques et économiques des deux entités en présence. Enfin, troisième pièce à verser au dossier: l'expérience relativement récente du libre-échange États-Unis/Israël, où les données économiques sont dominées par des considérations essentiellement de politique de défense de la part de deux partenaires dont les intérêts sont convergents sur ce plan.

Nous avons donc affaire à de petits pays, placés dans un rapport de force politique et économique très inégal et donc à première vue défavorable. Une analyse plus poussée tend cependant à démontrer, en partie, que pour

deux de ces petits pays, l'emprise économique du partenaire le plus puissant peut être quelque peu contrebalancée par la combinaison de plusieurs facteurs internes et externes combinés.

Confronté à toutes ces questions, le problème pour un commentateur, c'est de trouver une base permettant d'effectuer un minimum de comparaisons articulées. Pour ce faire, il aurait évidemment été aidé dans sa tâche, si chacun des auteurs était parti d'un cadre d'analyse commun. Bien que les organisateurs du programme aient mentionné le terme intégration, les trois auteurs ne formulent pas une problématique se rattachant aux nombreuses théories portant sur ce thème. Notons en passant que, du point de vue théorique, le libre-échange (avec ses différentes variantes) constitue normalement une forme d'intégration moins avancée que l'Union douanière, le Marché commun et à fortiori l'Union économique et l'Union monétaire. Mais il nous a paru capital, au départ, de souligner l'asymétrie des forces en présence. Sans cette donnée, les concepts précités (à commencer par le libre-échange) perdent une grande partie de leur portée réelle. Les trois auteurs en parlent, à un moment ou l'autre, souvent d'une façon très rapide.

Ceci dit, on constate que les éléments structurels de cette asymétrie se présentent selon des modèles différents. Dans un cas il s'agit d'un pays peu industrialisé (le Mexique), avec un PNB faible, exportateur surtout des produits comportant peu de valeur ajoutée et, extrêmement dépendant de son principal partenaire (États-Unis) pour ses importations, ses exportations, les investissements, etc... alors que dans le cas de la Suisse et d'Israël nous avons deux pays où l'industrialisation et les progrès technologiques sont incomparablement plus poussés. Dans le cas suisse on a même le PNB par habitant le plus élevé au monde avec la Suède. En ce qui concerne la Suisse et Israël, le degré de dépendance économique est moins fort que pour le Mexique, leur commerce étant plus diversifié. Israël a des accords de libre-échange non seulement avec les États-Unis mais a aussi des accords fort étendus avec la CEE. Quant à la Suisse, elle profite d'échanges très diversifiés avec plusieurs pays de la CEE. La dépendance commerciale et financière n'est donc pas comparable. Ajoutons aussi que la Suisse fait office de prêteuse de capitaux à la CEE et non l'inverse comme on aurait pu s'y attendre. On aimerait d'ailleurs pouvoir disposer d'un minimum de statistiques de base à cet égard.

Dans une étude politico-économique que j'avais conduite dans les pays scandinaves pour le Comité Bonin (voir *Expériences étrangères d'intégration économique*, éditeur officiel du Québec, 1979, partie I), j'avais pu constater l'importance capitale de ces données comme premier indicateur de base

lorsque l'on aborde le problème de l'intégration de petits pays, entre eux, ou face à des ensembles plus puissants. J'avais alors formulé l'hypothèse que malgré le processus dit de *finlandisation*, un pays tel que la Finlande s'était assuré une marge de manoeuvre économique plus poussée que celle du Canada dans ses rapports avec les États-Unis. Et cela, grâce notamment à la diversification de son commerce extérieur et de ses investissements, la part de l'Union soviétique étant minoritaire dans le commerce extérieur de la Finlande en comparaison de celle qu'occupe la CEE ou les pays membres du Conseil nordique. Ici aussi on a une très grande asymétrie des forces en présence mais elle ne se traduit pas nécessairement dans une grande dépendance économique, ce petit pays ayant réussi à se doter d'un solide équipement industriel et à diversifier ses échanges avec plusieurs partenaires. Toutes proportions gardées, il en va de même pour la Suède et la Norvège malgré la force d'attraction qu'exerce un grand ensemble économique tel que la CEE, ensemble dans lequel ces pays ont d'ailleurs réussi à se créer des ouvertures (par voie de traités et accords), même s'ils ont décidé de ne pas en faire partie à part entière comme le Danemark. Nous versions cette pièce supplémentaire au dossier comparatif qui nous est présenté dans cet atelier.

Si l'on avait des renseignements sur les éléments précités, on pourrait repérer davantage les points forts et faibles de l'économie des trois pays présentés ici, dans une perspective évolutive et par secteurs de production. Julien Bauer dans l'étude sur Israël nous donne toutefois un aperçu fort intéressant sur l'économie souterraine, l'économie de développement et enfin l'économie de pointe. Ural Ayberk est un peu trop succinct à cet égard, il s'est concentré surtout sur l'étude des accords, prenant pour acquis que le public est suffisamment au courant des statistiques de base. Quand à Gustavo Vega, il consacre une partie importante de son papier à ces données économiques et le tableau de la dépendance qui en résulte permet beaucoup mieux de comprendre les réticences du Mexique à s'engager plus avant dans des accords de libre-échange avec les États-Unis.

Première conclusion: pour bien saisir la dynamique à long terme du libre-échange et ses impacts politico-économiques, nous devons avoir une vue précise du rapport des forces en présence. Et, nous formulons ici l'hypothèse selon laquelle, un petit pays industrialisé et bien organisé peut bénéficier d'une marge de manoeuvre politique et économique plus grande qu'on ne l'imagine de prime abord, à condition de miser sur une plus grande diversification de ses échanges économiques, politiques et même culturels. Le cas d'Israël est particulièrement intéressant à étudier à cet égard. D'une part, comme le montre Julien Bauer, ses échanges avec la CEE lui permettent de contrebalancer sérieusement ceux qu'il entretient avec les États-

Unis, même si ces derniers exercent une forte emprise sur ses secteurs de pointe. Par contre la dépendance politico-militaire à l'égard de ce pays est très grande en raison des problèmes énormes que pose sa sécurité. Les États-Unis sont pratiquement les seuls garants de l'intégrité territoriale d'Israël telle que conçue par cet État. Ce qui, en retour, permet à la puissance protectrice de bénéficier d'un appui quasi inconditionnel dans cette région du monde mais, encore une fois dans un rapport de force très inégal. Si l'on essaie de schématiser ce type de rapport, on pourrait dire qu'en comparaison, la dépendance économique (et donc l'intégration économique dans ce cas-ci) est plus poussée dans le cas canadien. Par contre, la dépendance politico-militaire est un peu moins forte, ne fut-ce qu'à cause de l'appartenance du Canada à l'OTAN et de la multilatéralité qu'il lui apporte une organisation de ce genre. De plus le Canada ne consacre qu'une faible partie de son budget à la défense, contrairement à Israël pour qui ce secteur constitue un handicap considérable pour son économie malgré les retombées technologiques que cela entraîne pour ses secteurs de pointe.

Par opposition, c'est ce type de dépendance politico-militaire que la Suisse s'est efforcée jusqu'ici de réduire, notamment en continuant à pratiquer une politique de neutralité qui fait partie à la fois de ses traditions, de ses institutions et aussi de ses intérêts vitaux. Ces intérêts reposent en effet sur une grande dépendance extérieure pour ses approvisionnements en matière première et l'écoulement de ses produits manufacturés, ce qui l'incite à pratiquer une politique de bonne entente avec ses voisins dans les domaines précités plus celui des communications. Mais, en même temps, Ural Ayberk nous montre comment l'attraction économique grandissante de la CEE (dont les membres font d'ailleurs partie de l'OTAN) rend de plus en plus difficile une véritable politique de neutralité. Car il y a un prix à payer pour celle-ci. Notons que la Suède en sait quelque chose.

En Suisse, il y a donc cette crainte d'entrer dans une alliance militaire avec l'un des deux *grands blocs*, qui vient s'ajouter à celle de voir sa liberté réduite dans les organisations supranationales de la CEE. Ces dernières, vont probablement s'imposer de plus en plus. Ces craintes constituent un obstacle majeur, non pas nécessairement pour un libre-échange plus poussé mais pour une forme d'intégration plus avancée qui découlerait logiquement du libre-échange, par effet d'entraînement. Dans ce cas, la dimension politique externe s'ajoute aux facteurs politiques endogènes (démocratie directe, autonomie nationale, régionalisme, etc...) pour freiner, on le répète, le dit processus d'intégration.

Le facteur politique joue également un rôle considérable au Mexique, ce dernier ayant une vision de l'État très différente de celle des États-Unis, notamment en ce qui concerne la planification économique et les fonctions de redistribution. Les structures économiques et sociales de ce pays sont d'ailleurs tellement faibles qu'il ne leur reste que l'État pour servir un peu de contre-poids aux forces économiques d'un marché dominé par les entreprises multinationales américaines dans les secteurs les plus importants de l'activité économique.

Donc, dans les trois cas étudiés, mais pour des raisons très différentes, le facteur politique tend à freiner les tendances à une intégration économique plus poussée. D'autre part, il faut constater que la force d'attraction économique d'un grand ensemble comme les États-Unis ou la Communauté économique européenne ne s'exerce pas de la même façon pour les trois pays présentés; et cela, précisément en raison de la différence de leur infrastructure économique. Je me permettrai de suggérer l'hypothèse suivante, à la lueur de ce qui précède: plus les structures économiques sont faibles et peu diversifiées, plus la dépendance est grande et les bénéfices réduits pour le partenaire en position d'infériorité. C'est ce que semble illustrer l'exemple du Mexique tel que présenté par G. Vega. Par contre, Israël et surtout la Suisse ne peuvent être mis dans la même catégorie que le Mexique en ce qui concerne leurs rapports avec un partenaire beaucoup plus puissant qu'eux pourtant.

Je voudrais souligner maintenant quelques apports spécifiques des études sur la Suisse et Israël parce qu'elles ont une utilité pour le Canada. U. Ayberk consacre une partie substantielle de son papier à l'évolution des rapports Suisse/CEE, au rapprochement des deux partenaires à l'occasion des accords conclus dans le cadre du GATT (Kennedy Round de 1967) et à l'occasion des concessions tarifaires réciproques. L'expérience la plus probante est celle de l'accord de libre-échange Suisse/CEE, en 1972, approuvé par le référendum malgré l'opposition des cantons ruraux peu industrialisés. Les arguments pour et contre ces accords permettent d'établir un parallèle avec ce que l'on entend au Canada dans différentes régions du pays et dans certains secteurs de production. Ce sont souvent les mêmes arguments que l'on retrouve, les partisans de plus d'autonomie politique et économique se situant parmi les opposants aux dits accords, de même que les secteurs et les régions les plus menacés par un libre-échange sans mécanismes de transition et de protection.

Or, précisément, l'auteur nous montre comment l'accord de 1972 est beaucoup moins rigide qu'on ne l'aurait supposé. Il tient également compte

des obstacles rencontrés, des intérêts menacés et comporte de nombreuses mesures d'exception ou d'assouplissement, en même temps que des périodes de transition permettant un réajustement moins brusque des facteurs de production. Il laisse même en suspens de façon très pragmatique les problèmes jugés trop difficiles à résoudre tels, par exemple: les achats publics, les restrictions quantitatives à l'exportation, l'aide à un secteur agricole peu compétitif, les discriminations dues aux divergences du droit respectif, etc... L'accord de base de 1972 est suivi d'une série d'accords successifs plus partiels mais complémentaires, accords de libéralisation des échanges dans d'autres secteurs, échange d'information, coopération en matière de recherche (voir l'accord de 1986), etc... Il reste des problèmes précis à régler mais on les étudie et on tente de les régler *à la pièce*.

En conclusion, l'approche suisse est à la fois pragmatique et très prudente, elle se situe dans ce que l'on pourrait qualifier de *coopération à la carte* par opposition à une coopération plus systématique et plus globale. Elle semble donc laisser à un petit pays comme la Suisse, toute la marge de manoeuvre et de liberté dont celle-ci s'est réclamée jusqu'ici avec un succès incontestable. Mais l'auteur nous laisse entendre qu'une telle politique est de plus en plus difficile à réaliser. Une coopération plus systématique (au sens étymologique du terme) répondrait mieux aux impératifs de l'intégration de plus en plus poussée de la Suisse dans le vaste ensemble de la CEE. D'ailleurs, les accords successifs de plus en plus précis, ont des effets cumulatifs et des effets d'entraînement qui semblent quasi irréversibles dans une dynamique à long terme. Il y a donc ici des éléments, à première vue contradictoires et lourds d'enseignement pour les petits pays placés devant des situations comparables. D'une part, en effet, la Suisse a procédé à des accords souples et partiels, ménageant ses intérêts et son autonomie interne. D'autre part, peu à peu ces accords ont été plus nombreux et plus contraignants, consacrant un plus grand libre-échange mais entraînant en même temps la Suisse dans une forme d'intégration plus poussée malgré les réticences mentionnées plus haut. Que reste-t-il finalement de la fameuse marge de manoeuvre? Question qu'il faudrait évidemment reprendre de façon plus approfondie mais à laquelle l'auteur répond déjà en partie, en disant qu'elle tend à se réduire malgré l'éventail de bonnes cartes dont dispose encore ce petit pays.

Dans la même veine, J. Bauer consacre une partie importante de son exposé à l'accord de libre-échange Israël/États-Unis (1972), après un excellent exposé des intérêts en présence. Dans ce cas également on procède avec prudence et souplesse. On y sent les mêmes réticences qu'en Suisse, la peur de s'engager dans un processus d'intégration trop poussé. Israël aimerait

diversifier ses échanges, notamment avec la CEE. L'entente signée avec celle-ci (en 1975) devant lui servir en quelque sorte de contrepoids face à l'influence américaine, précieuse mais lourde. Or, selon l'auteur, celle-ci ira en augmentant et avec les accords récents de 1985, elle s'exercera en utilisant davantage le canal des entreprises privées, plus spécialement des filiales, au lieu d'agir de gouvernement à gouvernement. Nous nous permettrons d'ajouter que l'influence du gouvernement des États-Unis restera très forte, ne fut-ce qu'en raison des problèmes de défense et de l'imbrication des deux États en ce qui concerne ce domaine vital. En Suisse, par contre, cette donnée ne joue pas dans ses relations avec la CEE, elle y gagne beaucoup en autonomie politique et en économie budgétaire même si son statut de neutralité exige des dépenses relativement élevées.

Il resterait deux questions essentielles à poser aux trois auteurs. Ce sont celles posées il y a déjà plusieurs années par François Perroux dans *Les techniques quantitatives de la planification* après la parution de *L'Europe sans rivages*, à savoir: qui intègre? Et, au profit de qui? Pour F. Perroux, quand il s'agit d'échanges entre deux espaces économiques quantitativement et qualitativement fort inégaux, on observe tout de suite des *impuretés* considérables, des déséquilibres graves, essentiellement et unilatéralement aux dépens de l'espace économique le plus faible. Le tout se traduit en général par une tendance à la concentration économique et politique au profit de l'unité à même de contrôler les forces d'intégration. Une telle approche va évidemment à l'encontre des thèses libérales d'Adam Smith et d'Herbert Spencer au siècle passé et, plus près de nous, des néo-libéraux tels que Milton et Rose Friedman (notamment dans *Capitalism and Freedom*). Les trois expériences mentionnées aujourd'hui comportent quelques données importantes à ce point de vue que nous pourrions résumer comme suit.

Il semble que la thèse de Perroux s'applique beaucoup plus au Mexique qu'à la Suisse en raison des structures politiques et économiques de ce dernier pays. Celles-ci ont probablement plus de possibilités de réduire les déséquilibres en question. De plus, la CEE, ne constitue pas un bloc aussi monolithique que les États-Unis, au point de vue économique et surtout au point de vue politique. Ceci laisse donc beaucoup plus de marge de manoeuvre et de marchandage à un partenaire comme la Suisse, pouvant en même temps diversifier ses échanges avec les différents pays que compte la CEE. Ce sont là des questions à discuter ultérieurement avec cette problématique en vue.

Quant à Israël, le libre-échange avec les États-Unis implique tout un redéploiement de son économie, en partie aux dépens des secteurs mous et au

profit des secteurs de pointe dans lesquels il sera cependant de plus en plus difficile d'éviter l'emprise croissante de la technologie américaine. D'où la recherche, on le répète, de contrepoids, d'une plus grande diversification dans les échanges avec d'autres pays (la CEE surtout).

Dans tout cela, il y a donc plusieurs enseignements utiles pour le Canada et qu'il conviendrait de discuter. Le Canada contrairement à Israël et à la Suisse, semble engagé trop unilatéralement avec un partenaire extrêmement puissant. Le rapport de force à tout point de vue est caractérisé par une asymétrie encore plus grande. Dans ce cas-ci comme dans celui des trois autres pays, il s'avère indispensable de procéder à des études sur l'impact du libre-échange (au stade actuel) sur l'ensemble du pays. Et, dans un second temps, il faudrait essayer de prévoir les retombées d'un libre-échange plus poussé. Ces études d'impact devraient englober à la fois les différents secteurs de production, les régions et les classes.

Sans de telles préoccupations sociétales, nous risquons fort de revenir à la philosophie du *laissez-faire, laissez-passer* du siècle dernier (voir la société industrielle d'Herbert Spencer comme prototype à ce point de vue). De la sorte, on escamoterait toute une série de données sociales particulièrement complexes et souvent gênantes pour les décideurs avant tout préoccupés d'efficacité dans le court terme. Mais, nous n'aurions plus aucune excuse si nous prenions de tels raccourcis. Car, deux siècles d'expérimentations politiques et économiques, souvent très pénibles, nous ont montré au moins deux choses. La première, c'est que la liberté est un bien précieux et que le libre-échange peut être un indicateur de progrès universel quand certaines conditions de base sont réunies. La seconde, c'est que derrière la liberté de façade, il y a encore la loi du plus fort, *la liberté du renard dans le poulailler* pour reprendre Lamennais. Et toute politique réaliste se doit de tenir compte de ces deux éléments dans la mesure où l'on est encore suffisamment fort pour ce faire.

Note

(1) Absente de Montréal lors du colloque Diane Éthier n'a pu présenter sa communication. Le commentaire du professeur Orban ne porte donc que sur trois textes, celui de U. Ayberk, celui de J. Bauer et celui de G. Vega.

Achevé d'imprimer
en mars 1987 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.







Les publications de l'ACFAS

• Les Annales de l'ACFAS

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 de l'ACFAS

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^{re} partie Libre-échange et autonomie politique (1987)
51. Un marché, deux sociétés? 2^e partie Libre-échange et intégration socio-économique (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)