

Examen critique de quelques hypothèses sous-jacentes à la nouvelle politique commerciale suggérée par le Conseil économique du Canada

Critical evaluation of some hypotheses underlying the new commercial policy suggested by the Canadian Economic Council

Carmine Nappi

Volume 52, numéro 4, octobre–décembre 1976

Les options commerciales du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800701ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800701ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Nappi, C. (1976). Examen critique de quelques hypothèses sous-jacentes à la nouvelle politique commerciale suggérée par le Conseil économique du Canada. *L'Actualité économique*, 52(4), 525–533.
<https://doi.org/10.7202/800701ar>

Résumé de l'article

This paper criticizes some optimistic hypotheses implied by the Economic Council in proposing its new commercial policy for Canada.

More specifically, it shows why the Samuelsonian free trade model has been misused by the Council and that its reasons for explaining the weak comparative productivity of the Canadian secondary sector are clearly insufficient. Also, the Council underestimates the total costs of the proposed policy and its regional effects.

The paper suggests that the Council's recommendation would be more politically acceptable if it could demonstrate that the new policy will not continue to benefit only the Ontarian peninsula. It would also help if the Council could name the industries able in the medium term to absorb the factors displaced by the tariff elimination, and if it could refute the proposition that more free trade sectorial tests are needed before adopting the proposed very general commercial policy.

EXAMEN CRITIQUE DE QUELQUES HYPOTHÈSES SOUS-JACENTES À LA NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE SUGGÉRÉE PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

Nous désirons dans ce court texte répondre au désir du Conseil Economique du Canada de susciter les discussions publiques autour de la nouvelle politique commerciale suggérée par cet organisme¹. Nous passerons sous silence les innombrables qualités et richesses d'informations contenues dans cet exposé. Nous nous limiterons plutôt à un examen critique de quelques hypothèses de base concernant, primo, la généralité du modèle théorique employé au sujet des gains du libre-échange, secundo, les causes ayant contribué à l'édification d'un secteur manufacturier handicapé par une faible productivité relative, et enfin, l'importance des coûts reliés à l'adoption d'une politique de libre-échange et à la non-proportionnalité des effets régionaux d'une telle politique.

a) L'exposé du Conseil Economique désire démontrer que le problème majeur du secteur manufacturier canadien réside dans l'absence d'échelle et de spécialisation. Bien plus, la faiblesse de sa productivité est causée par les politiques commerciales adoptées par le Canada et les autres pays, en particulier, les mesures protectionnistes utilisées par le Canada depuis la Politique Nationale de 1879. Ceci dit, le Conseil se donne comme tâche de démontrer que les objectifs économiques du Canada (augmenter le niveau de vie réel, réaliser le plein emploi, assurer une stabilité raisonnable des prix, promouvoir une distribution plus juste des revenus, soutenir la croissance de l'économie mondiale et accélérer les progrès des pays en voie de développement) peuvent plus facilement être atteints par une politique de libre-échange.

La démonstration qu'effectue le Conseil est donc basée sur un des articles les plus classiques de P.A. Samuelson², article qui, en aucun

1. Conseil Economique du Canada, *Au-delà des frontières. Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Information Canada, Ottawa, 1975, 226 pages.

2. Samuelson, P.A., « The Gains from International Trade Once Again », *Economic Journal*, vol. 72, 1962, pp. 820-829.

moment, ne laisse planer le doute que ses conclusions très « générales » sont irrémédiablement basées sur ses hypothèses très « restrictives ». Cette théorie affirme que dans des conditions très particulières reliées à la structure des marchés (concurrence parfaite et donc exclusion des externalités, des indivisibilités, des monopoles et marchés oligopolistiques, du risque, de l'incertitude, des processus d'apprentissage, etc.), au mouvement des facteurs (parfaite mobilité à l'intérieur de chaque pays et parfaite substitution des qualités professionnelles) et aux conditions de production, le libre-échange *plus* des transferts optimaux entre les gagnants et les perdants d'une telle politique assurent une production et une consommation *mondiale* maximales.

Une telle conclusion ne s'applique pas nécessairement à un pays ou à une région en particulier, ni à un sous-ensemble de personnes ou de facteurs à l'intérieur d'un pays. La théorie de Samuelson se veut plutôt une formulation des conséquences du libre-échange sur la division internationale du travail. Les gains potentiels pour le Canada d'une telle politique sont donc aussi fonction de la stratégie commerciale adoptée par le reste du monde. Même si le Conseil fait implicitement l'hypothèse que nos concurrents vont adopter le libéralisme économique proposé, ou s'y adapter, il est permis d'en douter, surtout dans un contexte où les barrières non tarifaires affaiblissent journalièrement les gains obtenus dans le cadre des négociations successives du GATT.

Les propositions de Samuelson sont pourtant claires :

« Free trade will 'not' necessarily maximize the real income or consumption and utility possibilities of 'any one country' — even though by ideal bribes the international winning countries could bribe the losers into a unanimous vote for free trade.

... If all but one country will always trade freely it (almost) always pays that one country to behave monopolistically, imposing optimum Mill-Bickerdike tariffs or other interferences to take advantage of less — than — infinitely — elastic international demand »³.

De plus, la conclusion retenue par le Conseil doit être sérieusement modifiée et pondérée lorsque la réallocation des revenus s'avère insuffisante, difficile à effectuer pour des raisons de stratégies politiques, ou encore lorsque nous introduisons des imperfections dans la concurrence et des incertitudes dans le comportement de certains agents économiques. La littérature⁴ théorique et économétrique sur un tel sujet s'avère abondante, même si elle n'est pas concluante sur toutes les pondérations qu'il faut apporter à la théorie du libre-échange, pondérations que le Conseil semble avoir mises trop vite de côté.

3. Samuelson, P.A., *op. cit.*, pp. 828-829.

4. Stern, R.M., « Testing Trade Theories », in P.B. Kenen, éd., *International Trade and Finance : Frontiers for Research*, Cambridge University Press, 1975, pp. 3-49.

Sa proposition de « transférer les ressources utilisées dans la production d'articles de technologie courante comportant un coefficient de travail élevé, vers des secteurs où ils jouissent d'un meilleur avantage relatif, en raison d'une technologie plus avancée et d'une main-d'œuvre plus instruite »⁵ implique des changements structurels et un réaménagement des ressources humaines et physiques trop importants pour se laisser justifier par la théorie générale et non pondérée de Samuelson.

b) Les conclusions de l'exposé du Conseil se veulent un début de solution à la faible productivité relative du secteur manufacturier canadien, faiblesse causée par l'absence d'échelle (le Canada étant l'un des seuls pays industriels à ne pas avoir accès à un marché de plus de cent millions d'habitants) et de spécialisation. Cette constatation peut difficilement être mise en doute. Le raisonnement du Conseil devient pourtant moins évident lorsqu'il semble émettre l'hypothèse que les causes mentionnées sont uniquement, ou à très forte majorité, reliées à la politique protectionniste canadienne qui protégeait le secteur manufacturier contre la concurrence étrangère (d'où l'absence de spécialisation) et à la politique commerciale de nos clients qui fermaient la porte à nos exportations (d'où le manque d'échelle appropriée pour atteindre l'efficacité). Malgré les effets négatifs indéniables de ces barrières artificielles, leur importance ne doit pas être exagérée. Les désavantages comparés canadiens sont aussi dus à des causes internes beaucoup moins artificielles telles la qualité et le nombre de ses entrepreneurs, l'immobilité relative de ses facteurs de production due à ses caractéristiques géo-politiques, le très faible niveau de dépenses dans les facteurs R & D causé par l'abondance trop sécurisante de ses matières premières, le manque d'innovation relié à la non-complémentarité de sa structure économique régionale et industrielle, l'hétérogénéité de son système fiscal, etc. Ces causes non artificielles, et combien d'autres encore, sont aussi responsables du manque de spécialisation, la politique protectionniste canadienne n'étant qu'un autre facteur décourageant l'innovation de techniques de production et le développement de produits manufacturés concurrentiels.

Quant à la politique commerciale des autres pays qui élimine ou réduit nos avantages comparés pour certains produits manufacturés sur leurs marchés locaux, son influence ne doit pas cacher l'effet d'autres variables comme les coûts de transport reliés à notre situation géographique, la gamme des produits manufacturiers exportés et la faible qualité des services après vente. Le niveau et les variations du taux de change ne peuvent tenir compte simultanément de toutes ces caractéristiques, du moins la preuve empirique ne l'a pas encore établi. De plus,

5. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 64.

elles semblent moins affecter certains concurrents du Canada sur le marché américain et européen malgré le fait qu'ils doivent affronter les mêmes barrières commerciales pour les produits manufacturés et qu'ils ont une taille économique similaire à celle du Canada (pensons aux pays scandinaves, à ceux du Sud-Est asiatique, à la Suisse, etc.).

Notre énumération de variables autres qu'artificielles désire simplement démontrer que les succès commerciaux d'une région sont aussi fonction de la qualité de ses hommes et de caractéristiques distinctes de sa politique commerciale. Même si une politique libre-échangiste peut stimuler la productivité manufacturière par l'élargissement de l'échelle de production et par la concurrence accrue, le Conseil Economique ne devrait pas s'attendre à ce qu'elle effectue des miracles. Un nouveau système de prix peut ne pas réveiller dans l'âme des producteurs canadiens un esprit d'entrepreneurship et des qualités jusqu'à date inexploitées. Du moins, l'hypothèse du contraire nous semble à l'instant prématurée. L'expérience japonaise et européenne nous a enseigné qu'une politique de libre-échange ou même une libération graduelle des échanges dans le cadre des négociations du GATT, accélère le taux de croissance commerciale d'une région ; elle n'est pas suffisante par contre pour permettre à elle seule un décollage du secteur manufacturier.

c) Notre troisième point concerne les hypothèses du Conseil au sujet de l'importance des coûts reliés à l'adoption d'une politique libre-échangiste et à la non-proportionnalité des effets régionaux d'une telle politique. Le Conseil semble très conscient des coûts de court terme devant être comparés aux bénéfices actualisés de long terme pour évaluer la pertinence économique de sa nouvelle politique commerciale. Mais il est de notre avis qu'encore une fois le Conseil pêche ici par excès d'optimisme et (si son rapport représente plus qu'un exercice académique et si une politique libre-échangiste doit vraiment être introduite) qu'il ne reconnaît pas assez le fait que le libre-échange peut être « politiquement » non rentable à court et moyen terme. Précisons ces divers points.

L'exposé du Conseil ayant démontré que les tarifs, quotas et autres barrières commerciales déforment la structure mondiale (et canadienne) de production et de commerce, tout en affaiblissant le revenu réel, comment expliquer que les relations économiques internationales ne soient pas plus teintées de libéralisme commercial ? La réponse est simple : la base théorique explicitée au début insistait sur le caractère général de la conclusion et laissait sous-entendre qu'un pays en particulier pouvait améliorer à court terme sa situation économique par une politique protectionniste (améliorant ses termes d'échange, réduisant le chômage, encourageant l'industrialisation, ...). Il existe donc à court terme des coûts, un manque à gagner ou des désavantages spécifiques

reliés au libre-échange non seulement au niveau des pays mais aussi au niveau de certains groupes particuliers dont les facteurs de production rares à l'intérieur d'une économie et les producteurs domestiques en concurrence avec les producteurs étrangers. Ces groupes mettront tout en œuvre pour bloquer la démarche vers le libre-échange parce qu'ils risquent de perdre le bien-être économique assuré artificiellement par le protectionnisme. Tout au moins, ils exigeront des compensations durant la période de transition : paiements d'assurance-chômage et autre assistance financière pour la main-d'œuvre déplacée, subventions et allègements fiscaux pour les industries manufacturières devant disparaître, « restructurer leur production, développer de nouvelles lignes de produits et mettre sur pied de nouvelles facilités de commercialisation à l'étranger »⁶. Le chapitre 13 offre une liste impressionnante des différentes politiques d'ajustement nécessaires pour contrecarrer les coûts spécifiques du libre-échange mentionnés plus haut. Cette énumération nous porte à croire qu'étant donné le caractère plus structurel que conjoncturel des problèmes que l'économie canadienne devra affronter, les coûts d'ajustement ne seront pas négligeables, surtout en période de stagnation. Non seulement les frais d'engagement de telles politiques paraissent à première vue substantiels, mais en plus, devant un secteur manufacturier si difficile à restructurer (pensons au peu de succès des politiques de main-d'œuvre de la dernière décennie), il est permis de croire que des frais secondaires vont apparaître pour amener la vitesse d'adaptation au taux de croisière anticipé par le Conseil. L'ampleur de ces coûts (à distinguer de l'impact initial sur l'économie canadienne de l'élimination des tarifs tel qu'estimé par le modèle CANDIDE et pour lequel modèle l'unanimité sur sa valeur et sa structure est loin d'être atteinte⁷) n'a pas vraiment été abordée par le Conseil. Ceci place divers agents économiques dans une position très inconfortable. En effet, l'ouvrier devant se recycler, le manufacturier maintenant en concurrence et le politicien avec un horizon de maximisation très rapproché doivent peser et comparer eux-mêmes des coûts directs et personnels de court terme non estimés et des bénéfices communautaires potentiels de long terme difficilement actualisables.

Qu'en est-il enfin des coûts économiques et politiques reliés à la non-proportionnalité des effets régionaux d'une politique de libre-échange pour le Canada ? Puisque ce point représente, à notre avis, celui qui risque le plus de freiner l'introduction de la politique commerciale suggérée par le Conseil, nous lui accorderons une place plus importante dans notre évaluation.

6. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 186.

7. *L'Actualité Economique*, numéro 4, octobre-décembre 1975 et numéro 1, janvier-mars 1976 (numéros spéciaux).

L'histoire du tarif canadien a déjà fait l'objet de multiples études⁸ qui permettent d'avancer quelques conclusions très générales sur les effets régionaux de la politique protectionniste canadienne. Primo, le tarif canadien a surtout bénéficié au centre du Canada, assurant au Québec et à l'Ontario un marché pour leurs produits manufacturés plus dispendieux que ceux importés, et causant ainsi des transferts de fonds et d'hommes des régions périphériques vers celles du centre. La citation suivante est explicite à ce sujet :

« On peut comparer le tarif canadien à une taxe que tous les Canadiens paient quand ils achètent des produits importés frappés de droits ou encore des produits canadiens protégés dont les prix sont supérieurs aux cours mondiaux...

En tant que consommateurs de produits protégés, c'est plus ou moins également que les Canadiens supportent cette taxe, qui représente une partie du coût du protectionnisme. Mais lorsque les acheteurs se trouvent dans une autre région que celle où sont situés les producteurs, la transaction entraîne un transfert interrégional de fonds. L'industrie manufacturière canadienne, le secteur le mieux protégé par les tarifs, étant concentrée dans les régions urbaines du sud de l'Ontario et du Québec, ces régions reçoivent une plus grande partie des transferts aux producteurs que les autres. En fait, il semble que les revenus des producteurs de ces deux provinces soient supérieurs aux coûts directs que le tarif impose aux consommateurs ».⁹

Secundo, le tarif canadien n'a pas bénéficié de la même façon aux provinces du centre. En effet, à la variable tarifaire sont venus s'ajouter d'autres avantages tel le potentiel et la grandeur du marché, l'industrie lourde, les économies internes et externes d'échelle, etc., qui par un processus de causalité cumulative ont donné à l'Ontario une nature d'imitation très dynamique. Par contre, la croissance du secteur manufacturier du Québec a été une croissance inspirée par le tarif et donc un secteur à réaction plus défensive face à la concurrence étrangère. Tertio, le tarif canadien, en assurant un marché aux produits québécois, a aussi causé un axe commercial est-ouest tellement prépondérant que l'emploi dans son secteur manufacturier est venu à dépendre majoritairement des conditions du marché canadien. Le tableau 4-2 de l'exposé révèle que l'emploi du secteur manufacturier québécois dépend à 37 p.c.

8. Bertram, G.W., « Economic Growth in Canadian Industry, 1870-1915: The Staple Model and the Take-Off Hypothesis », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, mai 1963. — Faucher, A. et Lamontagne, M., « Histoire du développement industriel », in J.C. Falardeau (éd.), *Essais sur le Québec contemporain*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1953. — Green, A.G., *Regional Aspects of Canada's Economic Growth*, Toronto, University of Toronto Press, 1971. — Lithwick, N.H. et Paquet, G., « Urban Growth and Regional Contagion », in *Urban Studies: A Canadian Perspective*, Toronto, Methuen, 1968. — McDiarmid, O.J., *Commercial Policy in the Canadian Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1946.

9. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 47.

du marché canadien, à 43 p.c. du marché local et seulement à 20 p.c. du marché étranger. L'emploi manufacturier québécois est donc le plus dépendant du marché fédéral parmi les régions canadiennes dépassant ainsi les Prairies (34.85 p.c.), les Maritimes (31.50 p.c.), l'Ontario (26.6 p.c.) et la région du Pacifique (13.74 p.c.). La même conclusion pourrait s'appliquer au secteur agricole, l'exception à la règle étant, bien sûr, représentée par le secteur minier. De plus, ajoutons que 61.5 p.c. de l'emploi manufacturier canadien dépendant d'un tarif supérieur à 20 p.c. était en 1970 situé au Québec (tableau 4-3).

Ces trois conclusions générales nous permettent de mieux apprécier le problème des effets régionaux de l'élimination du tarif canadien. Elles nous convainquent que la politique commerciale suggérée par le Conseil aura des effets négatifs de court terme sur l'emploi québécois, particulièrement dans l'industrie du vêtement, des aliments et boissons, du textile et des fabrications en métal, donc des industries à coefficient de main-d'œuvre élevé. L'exposé du Conseil est très explicite à ce sujet : « En régime de libre-échange unilatéral ou multilatéral, c'est au Québec d'abord, et en Ontario ensuite, que l'emploi diminuerait le plus, là encore parce que c'est dans cette dernière province que se concentrent les industries faisant concurrence aux importations, et qu'au Québec, une forte proportion des industries ont un haut coefficient de main-d'œuvre »¹⁰. Il n'indique par ailleurs aucune approximation de la perte totale d'emplois par province suite à l'élimination du tarif. Des estimations sont ici difficiles à obtenir vu les hypothèses qu'il faut effectuer sur la valeur des élasticités d'offre d'expéditions et d'offre de valeur ajoutée. Tout de même, malgré le caractère un peu hybride des méthodes d'estimation, des recherches en cours avancent des données approximatives voulant que des pertes d'emplois pour le secteur manufacturier québécois dépassent les 25 p.c. Vu les différences dans les coefficients de main-d'œuvre pour les industries protégées par le tarif canadien, le secteur manufacturier québécois serait le plus touché en termes d'emplois, suivi par les Prairies, l'Ontario, les Maritimes et, enfin, la région du Pacifique. Même si ces résultats préliminaires demandent encore des pondérations importantes, ils révèlent par rapport à l'emploi total des pertes beaucoup plus élevées que celles publiées par le Conseil (chapitre 13).

Peu importe la valeur exacte des effets sur les emplois régionaux d'une politique de libéralisation des échanges, le fait demeure qu'elle attirera le problème des disparités régionales au Canada, freinant pour des raisons maintenant politiques (vu l'horizon de maximisation à très court terme des politiciens) l'introduction d'une telle politique commerciale. Le système de péréquation pourra toujours faciliter l'acceptation

10. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 186.

par les parties affectées de la politique libre-échangiste, mais ceci se fera à des coûts plus élevés encore que ceux mentionnés plus haut dans le texte, car la simple stratégie porte les perdants à surestimer les coûts réels et les gagnants à sous-estimer les bénéfiques potentiels difficilement actualisables. Le Conseil ne reconnaît pas assez le fait que sa recommandation peut être politiquement non rentable, et si ses travaux désirent être plus qu'un exercice académique, il aurait dû mentionner au chapitre 13 les solutions envisagées pour résoudre les problèmes de mises en marché de son produit.

De plus, nous demeurons sceptiques lorsque le Conseil annonce des mesures spécifiques d'aide gouvernementale et des politiques d'encadrement pour faciliter le transfert des ressources. En effet, nous croyons qu'il pêche par optimisme lorsqu'il suggère l'implantation « de nouvelles industries ayant un avenir à long terme dans les régions menacées par la concurrence des importations »¹¹ ; ceci demeure un vœu pieux surtout lorsqu'on regarde les résultats des programmes actuels, pourtant nombreux et bien pourvus. Enfin, lorsqu'il avance l'idée que « ces diminutions de production et d'emploi seraient toujours atténuées par toute dépréciation de la valeur du dollar canadien »¹² d'environ 10 p.c., il ne mentionne pas qu'une telle éventualité ferait augmenter le prix général des importations, résultat qui contrebalancerait un des effets positifs majeurs et de court terme d'une politique de libre-échange, à savoir la réduction des prix à l'importation induite par l'élimination des barrières commerciales.

Le choix d'une politique commerciale pour une économie aussi ouverte que le Canada demeure un problème de taille que les Canadiens devront tôt ou tard résoudre. L'exposé du Conseil répond très bien à son but de suggérer des politiques de long terme visant le mieux-être de l'économie canadienne, et participe ainsi au débat qu'il a voulu lui-même susciter. Sa position est très claire : il croit que le Canada ne peut se permettre de choisir une orientation autre que celle du libéralisme commercial. Mais de telles prises de position en provoquent d'autres qui désirent à leur tour raffiner un argument, pondérer un résultat, et aussi parfois rejeter une conclusion trop hâtive. Nous avons voulu à notre tour participer à ce débat et expliquer pourquoi quelques hypothèses du Conseil se manifestent comme trop optimistes, pourquoi il semblerait à notre avis sous-estimer les coûts d'ajustement secondaires et ceux reliés aux effets régionaux, et surtout pourquoi ses efforts pour la mise en marché de son produit sont minces et risquent de placer son exposé sur les tablettes du « travail-accumulé ».

11. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 192.

12. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 185.

Il devra, pour empêcher une telle éventualité :

- montrer comment réfuter l'argument voulant que la politique de libre-échange proposée ressemble à une politique de protectionnisme de la péninsule ontarienne, du moins une suite des transferts monétaires et humains vers cette région ;
- offrir l'énumération des industries pouvant à moyen terme remplacer, dans les régions les plus affectées, les secteurs sacrifiés par l'élimination des tarifs canadiens ;
- enfin, rejeter l'argument voulant qu'il est préférable de répéter des tests sectoriels avant de s'engager dans une réduction trop générale des barrières commerciales.

Carmine NAPPI,

Ecole des Hautes Etudes Commerciales (Montréal).