Dorval Brunelle et Christian Deblock

Respectivement professeurs, département de sociologie et de science politique, UQAM

(1989)

Le libre-échange par défaut

Un document produit en version numérique par Diane Brunet, bénévole,
Diane Brunet, bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi
Courriel: Brunet_diane@hotmail.com

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par [Diane Brunet](#), bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi à partir de :

Dorval Brunelle et Christian Deblock

[Respectivement sociologue, professeur de sociologie, UQAM, et économiste, professeur au département de science politique, UQAM.]

Le libre-échange par défaut

Montréal : VLB Éditeur, 1989, 302 p.

Illustration de la couverture : Vittorio

MM. Brunelle et Deblock nous ont respectivement accordé le 6 janvier 2003 et le 19 juin 2004 leur autorisation de diffuser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.

Courriels : brunelle.dorval@uqam.ca et deblock.christian@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 11 juin 2009 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Dorval Brunelle et Christian Deblock
Respectivement sociologue et économiste, UQAM

Le libre-échange par défaut

Montréal : VLB Éditeur, 1989, 302 p.

Table des matières

[Liste des graphiques](#)

[Liste des tableaux](#)

[Quatrième de couverture](#)

[Préface](#) de Maria Teresa Gutiérrez-Haces

[Introduction](#)

[Première partie](#)

Les relations canado-américaines : une perspective historique

[Chapitre 1.](#) **Le Canada à la recherche d'un accord de réciprocité avec les États-Unis**

1. [Entre le « Canada Pamphlet » et les années trente : quelques repères.](#)

[*L'impossible réciprocité*](#)

[*L'apogée du « triangle nord-américain »*](#)

[*La difficile souveraineté internationale*](#)

[*L'annexion*](#)

2. [De la Deuxième Guerre à la fin des années cinquante](#)

[*La politique de la défense dans le monde*](#)

[*Le plan Marshall et L'O.T.A.N.*](#)

[*Le rapport Paley*](#)

[*Multilatéralisme et ouverture continentale*](#)

[*Le Canadian-American Committee et la commission Gordon*](#)

3. [Les années soixante et soixante-dix](#)

[*Le Canada et les États-Unis dans l'économie mondiale*](#)

[*La conjoncture au Canada*](#)

[*La première étape : de Diefenbaker à Pearson*](#)

[*Une transition : le rapport Wahn*](#)

[*La deuxième étape : les années Trudeau, de 1968 à 1984*](#)

[*La Troisième Option*](#)

Chapitre 2. L'axe Québec-États-Unis

1. [L'option libre-échangiste au Québec](#)
2. [L'économie politique au Québec et les rapports avec les États-Unis](#)

[*Maurice Lamontagne ou François-Albert Angers ?*](#)

[*La Révolution tranquille*](#)

[*Le débat sur le libre-échange*](#)

Conclusion

Deuxième partie

Le contexte économique des négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis

Chapitre 1. De la croissance à la crise : l'impossible maturité économique

1. [De la croissance économique à la crise des années soixante-dix et quatre-vingts](#)

[*L'objectif économique de la croissance*](#)

[*De la croissance à la crise*](#)

2. [Croissance et développement industriel](#)

[*Développement industriel et canadianisation de l'économie : quelques données*](#)

[*Le développement industriel en perspective*](#)

Conclusion

Chapitre 2. Le recul du Canada sur les marchés mondiaux. Les illusions de la puissance

1. [L'industrie canadienne en difficulté](#)
2. [Le Canada dans une économie mondiale en recomposition](#)
3. [La stratégie de développement du gouvernement fédéral, 1980-1984](#)

Conclusion

Chapitre 3. **Le Canada face à la continentalisation de son économie**

1. Évolution récente des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis

Les échanges commerciaux bilatéraux

Les échanges intra-firmes

2. Évolution récente des mouvements de capitaux entre le Canada et les États-Unis

Les investissements américains au Canada

Tendances nouvelles des investissements canadiens

Un capitalisme continental

3. Un voisinage de plus en plus difficile

Les mirages de la croissance aux États-Unis

La politique commerciale américaine : une politique à deux faces

i) *Le multilatéralisme*

ii) *Le bilatéralisme*

iii) *Le protectionnisme*

Le Canada sur la défensive

Un marché, deux sociétés ?

Conclusion

Conclusion

Retour sur les termes du débat

Deux paradoxes autour du libre-échange

La commission Macdonald

Un mauvais risque ?

Y a-t-il encore une alternative au libre-échange canado-américain ?

Liste des graphiques

Première partie

- [Graphique 1.](#) Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne dans les investissements étrangers au Canada, 1900-1985, en pourcentage
- [Graphique 2.](#) Part des États-Unis et de la Grande Bretagne dans les investissements directs au Canada, 1925-1985, en pourcentage
- [Graphique 3.](#) Pourcentage des droits de douane perçus sur les importations imposables, États-Unis, Canada, 1868-1968
- [Graphique 4.](#) Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne dans les exportations totales canadiennes, 1871-1986, en pourcentage
- [Graphique 5.](#) Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne dans les importations totales du Canada, 1871-1986, en pourcentage
- [Graphique 6.](#) Part du Canada dans le commerce international des États-Unis, 1850-1985, en pourcentage
- [Graphique 7.](#) Part des États-Unis et du Canada dans le commerce mondial. Exportations, 1947-1987, en pourcentage

Deuxième partie

- [Graphique 1.](#) Part du Canada dans les importations américaines et part des États-Unis dans les exportations canadiennes, 1939-1987, en pourcentage
- [Graphique 2.](#) Part du Canada dans les exportations américaines et part des États-Unis dans les importations canadiennes, 1939-1987, en pourcentage
- [Graphique 3.](#) Pourcentage des droits perçus sur les importations imposables en provenance des États-Unis, Canada, 1939-1987
- [Graphique 4.](#) Part des importations en franchise dans les importations totales en provenance des États-Unis, Canada, 1939-1987
- [Graphique 5.](#) Évolution des investissements directs entre le Canada et les États-Unis, 1970-1987, en millions de dollars

Liste des tableaux

1^{re} partie.

Chapitre 1

- [Tableau 1.](#) Investissements américains et britanniques au Canada et investissements canadiens aux États-Unis et au Royaume-Uni. En millions de dollars.
- [Tableau 2.](#) Évolution de la part des exportations et des importations de biens et services dans le produit intérieur brut, aux prix du marché et en termes réels, années choisies : 1947-1987.
- [Tableau 3.](#) Part du Canada dans le commerce international des États-Unis, années choisies : 1850-1984, en pourcentage
- [Tableau 4.](#) Dépendance à l'endroit du commerce extérieur, 1974 et 1983 (Exportations de marchandises en pourcentage du P.N.B.)

Chapitre 2

- [Tableau 1.](#) Localisation des sièges sociaux des plus grandes corporations au Canada
- [Tableau 2.](#) Pourcentage du contrôle étranger de l'emploi provincial en 1975

2^e partie.

Chapitre 1

- [Tableau 1.](#) Principaux indicateurs macroéconomiques Canada, sept principaux pays de l'O.C.D.E. 1960-1980.
- [Tableau 2.](#) Croissance du P.I.B. réel, de la valeur ajoutée réelle et de la productivité, Canada, États-Unis, moyenne des sept principaux pays de l'O.C.D.E., 1960-1986 (variations en pourcentage d'année en année)
- [Tableau 3.](#) Commerce international du Canada en 1986 : répartition par grandes catégories de produits et part des États-Unis dans chaque catégorie (en pourcentage)
- [Tableau 4.](#) Investissements directs, Canada 1960-1984 (en millions de dollars)

[Tableau 5.](#) Bilan des investissements internationaux, Canada, États-Unis, 1970-1985

[Tableau 6.](#) Bilan des investissements internationaux, investissements directs, États-Unis et Canada, (années choisies, 1970-1987) (stocks en fin d'année) (milliards de dollars canadiens)

Chapitre 2

[Tableau 1.](#) Balance du commerce des marchandises, selon le grand groupe de marchandises, Canada, 1968-1983 (millions de dollars)

[Tableau 2.](#) Balance du commerce de produits manufacturés, selon la catégorie de technologie, Canada, 1968-1983, (millions de dollars, moyennes annuelles)

[Tableau 3.](#) Proportion de produits de fabrication hautement technologique dans les exportations de produits manufacturés, pays choisis, années choisies 1963-1980 (en pourcentage)

[Tableau 4.](#) Évolution des exportations et de la production mondiale, en volume, 1960-1986 (Taux de variation annuels moyens)

Chapitre 3

[Tableau 1.](#) Commerce mondial par région, pays ou zone : exportations, 1960-1985 (en pourcentage)

[Tableau 2.](#) Part relative du Canada dans le commerce extérieur des États-Unis (années choisies : 1970-1986) (en pourcentage)

[Tableau 3.](#) Opérations des compagnies multinationales américaines : commerce intra-firme, 1985 et 1986

[Tableau 4.](#) Commerce intra-société entre le Canada et les États-Unis, 1970-1979. Proportion des échanges entre les sociétés mères et leurs filiales canadiennes dans le commerce global d'importations et d'exportations avec les États-Unis

[Tableau 5.](#) Bilan des investissements directs, États-Unis, 1984-1986

[Tableau 6.](#) Capital employé dans les activités économiques non financières selon le pays de contrôle, 1975, 1984

[Tableau 7.](#) Investissements directs à l'étranger et au Canada, 1970-1986 (millions de dollars)

[Tableau 8.](#) Bilan des investissements directs canadiens à l'étranger et des investissements directs étrangers au Canada, classification par groupe d'activité économique, 1984 (en millions de dollars et en pourcentage)

[Tableau 9.](#) Balance commerciale des États-Unis 1984-1986 (millions de dollars É.-U.)

Les auteurs remercient l'Université du Québec à Montréal pour son aide financière, Louise Mi-reault, Diane Moreau et Hélène Smith pour la préparation du manuscrit, de même que Yves Bélanger de sa lecture critique du texte.

Le libre-échange par défaut

Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

L'étude de Dorval Brunelle et Christian Deblock arrive à point, alors que le spécialiste, aussi bien que le profane, n'arrive pas à se faire une véritable opinion sur les bienfaits ou les malheurs du libre-échange.

Le grand mérite de cet ouvrage est de retracer l'historique des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, sans oublier la place à part qu'y occupe le Québec, afin de mieux comprendre le processus actuel d'intégration à l'échelle continentale - voulu ou non voulu, mais à la limite presque inévitable. À la lecture de ce document, les Québécois pourront mieux comprendre pourquoi Ils sont « contre » ou pourquoi Ils sont « pour ».

Dorval Brunelle enseigne au département de Sociologie de l'UQAM, tandis que Christian Deblock enseigne au département de Science politique de cette même université.

Le libre-échange par défaut

PRÉFACE

Maria Teresa Gutiérrez-Haces

Université nationale autonome de Mexico,
janvier 1989

i Tan lejos de Dios
Y tan cerca de los Estados-Unidos !

Si loin de Dieu
et si près des États-Unis !

Dicton mexicain

[Retour à la table des matières](#)

Un destin continental

« J'assume le compromis que ce grand succès - c'est-à-dire l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis - ne sera qu'un point de départ. Avec notre nouveau partenaire pour la paix et la liberté, le Canada, nous porterons le drapeau du libre-échange au Mexique, aux Caraïbes, à toute l'Amérique latine et, de là, au monde entier. » (Reagan, le 4 novembre 1987.)

La « destinée manifeste » des États-Unis

En 1845, un journaliste de New-York, John O'Sullivan, a forgé une expression qui devait avoir une résonance considérable dans la vision américaine du monde quand il a écrit :

« La réalisation de notre destinée manifeste consiste à nous étendre à la grandeur du continent qui nous a été attribué par la Providence, au bénéfice du libre développement de nos millions d'habitants qui se multiplient au fil des ans. »

Sur la base de cette idée, les Américains ont considéré que Dieu les avait choisis pour étendre leur hégémonie sur Cuba et l'Alaska d'abord, puis sur le Mexique et le reste de l'Amérique latine et des îles Caraïbes ensuite.

Déjà au début du XXe siècle, les États-Unis avaient consolidé leur position en devenant la puissance la plus importante de l'hémisphère occidental. Le rêve de O'Sullivan était devenu une réalité, grâce en bonne partie à la doctrine du président Monroe qui avait proclamé le

rôle éminent des États-Unis dans la sauvegarde d'un espace continental américain en déclarant, le 2 décembre 1823 :

« ... nous ne pourrons considérer que comme la manifestation d'une disposition hostile face aux États-Unis, toute ingérence d'une puissance européenne dans le but d'opprimer ou de dominer un pays américain... »

Quelques années plus tard, le président Polk déclarait à son tour :

« Les États-Unis, sincèrement désireux de conserver des relations de bonne entente avec toutes les nations, ne peuvent se taire ni permettre aucune intromission européenne dans le continent américain ; au cas où une telle intromission aurait lieu, ils seront prêts à y résister face à qui que ce soit ... » (Message au Congrès, le 2 décembre 1845).

Dès le début de cette croisade expansionniste, l'objectif qui sous-tendait toute initiative diplomatique, politique, militaire ou économique, fut celui de la *transcontinentalité*, concept qui fut discuté pour la première fois en 1819, lors de la signature du traité Adams-Onís qui entérine la cession du territoire de Floride aux États-Unis. On traça par la suite une ligne de partage qui s'étendait à travers le continent jusqu'à la côte du Pacifique : c'est ainsi que fut marquée la première frontière géographique et culturelle du continent américain.

L'idée de transcontinentalité s'appuya dès ses débuts sur les mêmes principes qui soutiendront par la suite le concept de « destinée manifeste ». L'annexion des territoires limitrophes ne résultait pas d'un besoin d'espace pour la population, elle appartenait plutôt à un élargissement du pouvoir nord-américain, par le biais de manœuvres économiques et spéculatives expansionnistes.

La transcontinentalité s'intègre pleinement à la politique extérieure des États-Unis à partir de la troisième décennie du XIX^e siècle, lorsque ce pays, nation agraire à ses débuts, considère désormais que chaque pouce de terrain acquis est le signe de l'augmentation de sa puissance face aux pays développés de l'Europe.

Durant cette étape, les États-Unis ont soutenu une politique de croissance territoriale tout en cherchant à unifier les systèmes politiques d'Amérique latine. Ils prétendaient ainsi *homogénéiser* à long terme les politiques de tous les États latino-américains afin de garantir leur isolement face à l'Europe. Ces prétentions n'aboutirent point car, en pratique, et malgré l'influence de la Constitution des États-Unis et de sa Déclaration des Droits, les pays latino-américains furent aux prises avec de profondes dissensions internes qui perdurent toujours en dépit ou au-delà des termes de leurs propres constitutions respectives. De ce fait, en termes généraux, l'Amérique latine s'est trouvée écartelée entre une admiration plus ou moins béate vis-à-vis des institutions politiques des États-Unis et la réalité de l'héritage colonial et monarchiste légué par l'Espagne et le Portugal. Du point de vue économique, elle fut témoin des progrès de la Révolution industrielle bien que, règle générale, le cadre de ses projets industriels ait été plus souvent qu'autrement beaucoup trop extraverti pour permettre une croissance interne soutenue et diversifiée.

Au lendemain de la guerre de Sécession (1861-1865), les États-Unis ont jeté les bases sur lesquelles devait s'édifier leur économie industrielle. Le concept puritain de productivité et l'application de la libre concurrence de la production des matières ont soutenu les idéaux de progrès au sein de la jeune nation.

L'entrée des États-Unis dans la modernité n'aurait toutefois pas été possible sans les ressources financières de l'Europe industrialisée dont les capitaux excédentaires alimentèrent les progrès de l'économie. Parallèlement ceux-ci s'appliqueront à financer le développement économique aussi bien de l'Amérique latine que du Canada.

Mais face aux nouveaux besoins de l'économie, il fallut mettre en œuvre une politique différente qui, sans tourner le dos à l'expansion territoriale, allait s'intéresser davantage à l'agrandissement du pouvoir économique. De fait, les pouvoirs militaire et politique, aguerris dans

la phase de l'expansion territoriale, faisaient désormais partie intégrante de l'avancée économique. Ils se convertirent ainsi en garants d'une nouvelle force économique qui avait besoin d'une ambiance de paix - basée sur la répression si nécessaire - pour imposer et sanctionner le principe de la libre concurrence.

La guerre entre l'Espagne et Cuba à la toute fin du XIXe siècle permettra aux États-Unis de mettre en pratique une première fois leur approche en matière de sécurité nationale en intervenant dans le conflit et en étendant leur protectorat sur l'île jusqu'en 1902. À la même époque, la signature des premiers accords commerciaux entre les États-Unis, la Chine et le Japon conduit le gouvernement américain à envisager de tracer une route maritime qui lierait l'Atlantique au Pacifique. La construction du canal de Panama au début du siècle fut rendue possible grâce à un complexe réseau de pactes, d'ingérences politiques et diplomatiques, d'occupations et d'annexions. La création d'une République de Panama à même le territoire de la Colombie sera l'un des épisodes marquants de l'histoire de la construction du canal.

La Première Guerre mondiale et les années de forte expansion économique qui suivirent viendront consacrer la puissance économique des États-Unis et son statut de première puissance mondiale. Cependant, plus isolationnistes que jamais, ceux-ci n'étaient pas encore prêts à jouer le rôle international qui sera le leur après la Seconde Guerre mondiale. Pris dans la tourmente protectionniste des années trente que le tarif Smoot-Hawley contribue à affirmer, les États-Unis vont plus que jamais se replier sur eux-mêmes jusqu'à ce que, prenant pleinement conscience de leur puissance et de leurs intérêts, ils décident, à l'instigation du président Roosevelt, de prendre l'initiative de la reconstruction d'un ordre économique international qui, placé sous leur égide, allait asseoir leur hégémonie durant l'après-guerre. La « destinée manifeste » brandie jusque-là comme doctrine pour justifier l'expansionnisme économique et le rôle prépondérant qu'il leur incombait de jouer dans les affaires du continent, se transforme alors dans la consolidation d'un nouvel ordre mondial. Par la même occasion, la

transcontinentalisation sera mise en veilleuse avec le déplacement des priorités américaines sur la scène internationale et l'émergence d'un nouvel étatisme en Amérique latine et en Europe.

La continentalisation de l'économie nord-américaine

Grâce à la continentalisation au XIXe siècle puis à l'internationalisation après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont progressivement confectionné la trame du pouvoir économique et politique qui allait faire d'eux le centre de l'économie mondiale. Les années d'après-guerre seront marquées par une hégémonie américaine longtemps incontestée sur un système de relations économiques internationales de plus en plus intégrées. Dans cette conjoncture nouvelle, les relations entre les États-Unis et ses deux voisins immédiats que sont le Canada et le Mexique ont considérablement changé : l'expansion territoriale est devenue un fait du passé mais, par contre, les liens économiques se sont considérablement resserrés entraînant par là l'intégration et la satellisation progressive des économies canadienne et mexicaine.

Les liens de coopération entre les trois pays se sont aussi considérablement resserrés et si, sur la scène internationale, le Canada et le Mexique ont pu chercher à garder leurs distances à l'égard de leur puissant voisin, c'est plutôt la règle de l'« accord dans le désaccord » qui a toujours prévalu.

La crise internationale et la perte par les États-Unis de leur hégémonie sur la scène mondiale sont venues altérer la nature des relations bilatérales qu'ils entretenaient avec le Mexique et le Canada.

Le Canada, le Mexique et les États-Unis ont tous trois connu au cours des dernières années un processus de restructuration interne et

internationale qui a remis en question les postulats économiques qui avaient cours précédemment.

Ce nouveau processus, que nous pouvons désigner du terme de *continentalisation*, consiste en la constitution d'un espace économique et politique qui intègre les trois pays concernés dans un bloc économique fondé sur la spécialisation et la complémentarité. La continentalisation est un phénomène inéluctable qui implique une négociation permanente du voisinage, fondamentalement différente par rapport aux pratiques politiques qui avaient cours antérieurement.

Les formes actuelles de la continentalisation s'intègrent dans un processus économique large, au sein duquel prédominent les contraintes de l'internationalisation accrue des échanges commerciaux et l'interdépendance croissante entre les trois pays impliqués ; elle signifie à la fois l'ouverture de l'espace continental et l'exclusion des pays qui ne font pas encore partie d'un accord de libre-échange qui, pour le moment, ne lie que les États-Unis et le Canada.

En ce sens, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis du 2 janvier 1988 et l'Accord Cadre de principes et démarches de consultation sur les questions de commerce et d'investissements, signé en novembre 1987 entre le Mexique et son voisin du nord, reflètent la recherche de « solutions de remplacement » pour les trois économies qui sont confrontées à des défis de plus en plus grands.

Les accords cités représentent les premiers pas sérieux en vue de la création d'un bloc commercial qui préparerait la reconversion de l'économie nord-américaine face aux pressions du Japon, de l'Allemagne fédérale et de certains pays nouvellement industrialisés. Grâce à ces deux accords, les États-Unis consolident leur position géopolitique dans la région et redonnent vigueur à la politique de *portes ouvertes*, non seulement face à ses voisins immédiats, mais aussi face au reste du monde.

Devant cette situation nouvelle, il faut s'interroger sur l'avenir des relations économiques et politiques du Canada avec le Mexique, qui sont tous deux irrémédiablement intégrés à cet espace économique et politique continental.

Au-delà des formes diverses d'intégration subies par ces deux pays vis-à-vis des États-Unis, leur position géopolitique homologue devrait les conduire à envisager de concert les effets de ce voisinage sur leurs sociétés respectives. Cette option comporterait de grands avantages même si elle peut s'avérer difficile à réaliser. Elle pourrait, par exemple, impliquer la formulation d'une position plus articulée visant à remettre en cause les asymétries économiques sanctionnées jusqu'à présent par les États-Unis dans leurs échanges avec leurs voisins immédiats.

Or, cette convergence de vues devient encore plus impérieuse à réaliser dans la foulée de la signature de l'Accord de libre-échange du 2 janvier 1988 puisque le Mexique se trouve ainsi isolé devant les deux cosignataires.

Dans cette perspective, il n'est pas étonnant que la politique néolibérale qui a tant fait pour homogénéiser l'espace économique entre les États-Unis et le Canada soit en train de se déployer de manière intensive au Mexique.

Au Canada comme au Mexique, la démarche est la même : les vendeurs du nouvel ordre économique condamnent l'intervention de l'État, le nationalisme économique et le projet d'industrialisation par la substitution aux importations, en faveur d'un commerce continental sans frontières ni protectionnisme. Sommes-nous au seuil d'une intégration continentale élargie ou assistons-nous à la consolidation d'un bloc canado-américain uniquement ?

L'initiative des États-Unis de signer un accord avec le Canada doit être comprise comme un élément essentiel dans la consolidation de la continentalisation économique de l'espace nord-américain.

Le Mexique et le Canada doivent prendre au sérieux ce phénomène et dégager des approches communes face à leur puissant voisin. Il ne faut pas s'y tromper : si volonté politique il y a dans les trois pays de libéraliser et d'ouvrir leurs frontières en tournant le dos au nationalisme économique, les deux accords favorisent davantage les États-Unis. En effet, on peut difficilement parler de réciprocité quand les deux autres cosignataires sont tellement dépendants des États-Unis. Ceux qui ont poussé à ces accords ont essentiellement pris en compte le fait qu'il valait mieux assumer une *position active face à l'intégration*, au lieu d'en subir les effets de manière strictement passive.

La signature des deux accords aura toutefois permis de révéler l'existence de positions politiques divergentes au nord et au sud des États-Unis, même si le débat public a été plus soutenu et animé au Canada qu'au Mexique. Dans les deux pays, on s'est trouvé en présence de groupes puissants qui jouent la carte de l'amélioration de leurs bénéfices par l'intégration ; ce ne sont bien sûr pas ceux qui ont fait des affaires florissantes à l'ombre du protectionnisme de l'État comme cela a été le cas pendant quarante ans au Mexique.

Les deux pays ont introduit des réformes dans leur politique de commerce extérieur, ont réduit leur prétention nationaliste par leurs lois sur les investissements étrangers et ont lancé une politique de reconversion industrielle face à l'ouverture commerciale. En résumé, tous leurs efforts tendent à l'adoption d'un projet de sous-traitance aux fins d'accroître l'exportation vers les États-Unis.

Les relations du Mexique et du Canada avec leur voisin immédiat ne constituent pas un problème de compréhension mutuelle mais surtout une question d'intérêts purs et simples. De nouveaux modèles politiques et économiques seront discutés dans un avenir immédiat qui

peuvent ou bien sauvegarder une certaine dose de nationalisme et d'identité nationale ou bien s'ouvrir à une intégration poussée de leurs économies, mais ce qui sera toujours en jeu derrière tout accord, c'est le sens réel de la démocratie dans le choix des grandes options nationales.

Le livre de Dorval Brunelle et Christian Deblock retrace la dynamique de la continentalisation, en abordant la question sous deux angles, historique et économique. Les auteurs font ainsi ressortir toutes les contraintes du processus en cours. Il faudra désormais s'interroger sur nos choix collectifs en tenant compte de leur analyse et en envisageant, par exemple, de miser sur de nouvelles solidarités transcontinentales. Au premier rang, les Canadiens et les Mexicains devraient se sentir interpellés à resserrer les rangs.

MARIA TERESA GUTIÉRREZ-HACES,
Université nationale
autonome de Mexico,
janvier 1989

Le libre-échange par défaut

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

Même si la négociation d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a défrayé la chronique pendant plus de deux ans, peu d'ouvrages ont approché l'ensemble du dossier sous un angle critique. Ceux qui s'y sont consacrés ont privilégié un angle d'analyse polémique, c'est-à-dire qu'ils se sont attardés à cerner les positions respectives des parties et à faire ressortir les intérêts de chacun dans la négociation d'un accord de libre-échange sans ouvrir sur la question fondamentale de la continentalisation de l'économie nord-américaine ¹. Pour notre part, nous entendons hausser la perspective et faire valoir entre autres choses que l'option libre-échangiste s'inscrit à l'intérieur d'un cadre théorique néo-libéral qui entend désormais s'imposer dans la conceptualisation du raffermissement des rapports d'échange entre le Canada et les États-Unis, comme cela s'est déjà produit d'ailleurs depuis la signature d'un accord de libre-échange en-

¹ Parmi les ouvrages critiques retenons : l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, *Un marché, deux sociétés ?* (2 volumes), Actes du colloque annuel, 1987 ; James Laxer, *Leap of Faith, Free Trade and the Future of Canada*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1986 ; Duncan Carneron (éditeur), *The Free Trade Deal*, Toronto, James Lorimer and Co., 1988 ; Marjorie Griffin Cohen, *Free Trade and the Future of Womens Work*, Ottawa, Garamond Press, 1987 ; Michael D. Henderson (éditeur), *The Future on the Table. Canada and the Free Trade Issue*, Ottawa, Garamond Press, 1987.

tre Israël et les États-Unis en 1985 ². Nous entendons montrer surtout que l'accord de libre-échange canado-américain consacre l'institutionnalisation d'un nouveau bloc économique.

Pour mener notre analyse, nous avons alors retenu deux dimensions : l'histoire et le contexte économique. Pourtant, nous n'avons pas non plus voulu reprendre des études qui existaient déjà, de sorte que nous nous sommes plutôt attachés à relever des indices moins connus et à repérer des faits susceptibles d'étayer notre thèse de départ à savoir que la continentalisation constitue le phénomène majeur de l'évolution parallèle des économies canadienne et américaine - voire également mexicaine. La notion de continentalisation vise à rendre compte et à cerner deux processus interreliés : le premier, et le plus déterminant sans doute, renvoie à la reconfiguration d'une structure industrielle transnationale à l'intérieur de l'espace continental, tandis que le second reflète la multiplication et l'intensification des relations d'échange entre les pays impliqués. Ce processus était déjà inscrit dans la géographie et dans l'histoire du continent nord-américain ; néanmoins, aussi bien le Canada que les États-Unis ont maintenu très tard leur affiliation à un réseau d'échanges circonscrit par l'Atlantique Nord. Cette dimension fera l'objet de la première partie. Quant à la deuxième partie, elle est tout entière consacrée à l'étude de quelques questions qui peuvent rendre compte du contexte économique dans lequel intervient la sanction d'un accord de libre-échange canado-américain. Parmi ces questions, la plus significative, c'est sans doute le « renversement paradigmatique » effectué par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Sous cette expression, nous proposons de rendre compte à la fois de l'abandon des paramètres nationaliste et keynésien développés par une autre importante commission, la Commission royale d'enquête sur les relations entre le dominion et les provinces instituée en 1937, dont la problématique a dominé le débat politique au pays jusqu'à ces

² Louis S. Richman, « Israël's right turn is working », *Fortune*, 16 février 1986, pp. 98-102.

toutes dernières années, ainsi que de l'émergence concurrente d'une nouvelle option théorique et programmatique représentée par le recours aux paramètres néo-libéraux. En vertu de cette approche, comme nous le verrons, il y a bel et bien substitution de stratégie puisqu'en lieu et place des mesures actives de construction ou d'édification d'une économie nationale au Canada, il est désormais proposé de tourner le dos à l'interventionnisme et, en général, à toute politique qui favoriserait la substitution aux importations, pour envisager d'instaurer plutôt une politique industrielle passive, c'est-à-dire une stratégie qui laisse la plus grande place à l'ordre du marché. C'est pourquoi, dans ce cas, nous pouvons parler d'une politique industrielle par défaut et, par extension, d'un libre-échange par défaut.

Ces cheminements nous conduiront à démarquer une prise de position de principe en faveur d'une libéralisation des échanges commerciaux entre les pays, position de principe qui repose sur des arguments économiques, politiques, voire même éthiques éprouvés, de la négociation d'un accord avec un partenaire pour lequel l'extension de sa domination constitue la seule ligne de force de l'ensemble de sa politique internationale. Quant au gouvernement canadien, toute sa stratégie a été arc-boutée à une seule préoccupation, celle de nouer avec son vis-à-vis américain, ce que nos stratèges appellent pudiquement, depuis quelques années, une « relation privilégiée ³ ». À cet égard, l'accord de libre-échange, loin de constituer l'amorce d'une éventuelle ouverture du Canada sur le monde, met en place au contraire une stratégie de repli. La panoplie des arguments économiques ou économétriques avancés ne sert en définitive qu'à valoriser cette apparente inévitabilité de l'intégration de l'économie canadienne à une économie continentale dominée par les Américains, au détriment d'une approche plus détachée où il serait question de nouer une entente commerciale « d'égal à égal » entre deux partenaires souverains.

³ *The Gazette*, 30 octobre 1984, p. B-3.

Il ne s'agit pas pour autant de minimiser les conséquences du recours au protectionnisme économique de la part du Sénat américain, en particulier, pas plus qu'il ne serait de mise de défendre le *statu quo*. À cet égard, les raisonnements avancés par certains adversaires du projet sont loin d'être probants. C'est donc afin de dépasser une argumentation qui s'est, règle générale, cantonnée à un niveau très formel, que nous avons choisi de procéder avec plus de circonspection en tâchant de prendre en compte des éléments d'analyse qui ont jusqu'ici échappé au débat ⁴.

Le Canada est un thème qui n'intéresse pas l'opinion publique américaine ; la presse, qui représente ce que l'on appelle là-bas le quatrième pouvoir, manque de sombrer dans ce qu'un journaliste a appelé un « semi-coma » dès que le mot Canada apparaît sur sa copie. Ainsi, contrairement à ce qui se passe pour tous les autres pays développés, nous manquons d'une crédibilité minimale pour faire valoir nos propres doléances face aux manigances que les élites économique ou politique américaines exercent sur les affaires canadiennes. Si l'on ajoute à cet élément le fait que le gouvernement en place à Ottawa agit précisément de manière à accroître ce mépris ou cette indifférence, selon les cas, en refusant systématiquement de porter ses revendications sur la place publique ou en cédant sur des dossiers litigieux sans parvenir à soutenir des exigences plus hautes, on aura quelque idée des avantages stratégiques dont dispose la Maison-Blanche vis-à-vis de nos gouvernements.

Au demeurant, il y a fort peu de chances, pour que les termes de l'accord soient interprétés de la même manière de part et d'autre de la frontière. En conséquence, ce n'est pas uniquement dans le libellé de l'entente qu'il faudra chercher la nature des relations à venir, mais aus-

⁴ Nous avons exploré ces arguments plus en détail dans : Dorval Brunelle et Christian Deblock, « Partisans et adversaires du libre-échange canado-américain », in Pierre Hamel *Un marché, deux sociétés ?*, 2e partie, Les Cahiers scientifiques, numéro 51, Montréal, ACFAS, 1987 (sous la direction de).

si dans l'esprit qui aura prévalu tout au long des négociations. À cet égard, les nombreuses concessions qui auront été consenties durant toute la phase des pourparlers pèseront moins lourd dans le processus d'intégration économique en cours que tous les accommodements et concessions hérités de l'histoire des relations entre les deux pays.

Par ailleurs, il est quand même significatif de relever que le gouvernement conservateur au Canada, de même que plusieurs parmi les défenseurs du libre-échange, ont accordé une crédibilité maximale dans ce dossier à une administration américaine qui était minée par le scandale et qui, de surcroît, a su et a pu tromper la plupart de ses alliés dans le seul but de maintenir et de sauvegarder une vision impériale de l'Amérique selon laquelle tous les moyens sont bons pour raffermir la « destinée manifeste » de leur pays.

En ce sens, on peut douter que les Américains soient susceptibles d'ajuster leur comportement face aux Canadiens dans la mesure où ils sont déjà portés à ne voir dans ce pays qu'une extension de leur propre périmètre d'influence. Si l'on adjoint à ce premier paradoxe le fait que les Canadiens disposent plus souvent qu'autrement d'une grille d'analyse obstruée d'américanisation pour s'appréhender eux-mêmes, nous aurons quelque idée de l'étrange croisement des aliénations auxquelles nous sommes confrontés dans l'étude de ce dossier. Il est de commune renommée que l'homme politique ou l'homme d'affaires canadien fréquente davantage *Time*, *Newswweek*, ou *U. S. News and World Report*, que n'importe laquelle des publications autochtones, avec le résultat que son ouverture sur le monde et sa perception de lui-même, par conséquent, passent par ce qu'en disent les journalistes de New York ou de Washington.

Mais alors, où est le problème ? Si, en effet, le Canada s'américanise au point que les différences s'amenuisent d'année en année, en quoi la négociation d'une intégration pourrait-elle causer quelque préjudice que ce soit ? Dans ces conditions, est-ce que la négociation d'un accord de libre-échange ne constitue pas une mesure progressiste puis-

qu'elle tend à adapter le contexte juridique à la réalité ambiante ? Avant de répondre à ce genre de question, il importe de prendre une certaine distance par rapport à la situation actuelle et de poser un regard plus objectif sur les fondements historiques et sociaux des différences qui subsistent entre les deux pays d'une part, sur les intérêts qu'ont les Américains dans la négociation actuelle d'autre part. Ces deux dimensions du problème nous retiendront tout au long de ces pages et c'est après les avoir explorées que nous serons en mesure d'avancer dans l'étude du processus de continentalisation et d'engager quelques propositions concrètes.

Le libre-échange par défaut

Première partie

Les relations canado-américaines: une perspective historique

[Retour à la table des matières](#)

Dans la plupart des domaines de la vie sociale, les Canadiens mènent une existence sans aspérité. Contrairement aux Américains, prompts à l'emphase et à l'emballement à propos de tout, à propos de rien, - « the Excited States » comme les avait un jour caricaturé le chroniqueur politique du *Maclean's*, Allan Fotheringham, - les Canadiens forment un peuple placide. Il n'y a, en définitive, que deux enjeux politiques qui soulèvent leurs passions : d'un côté, la question nationale québécoise et les droits de la minorité francophone, de l'autre l'instauration d'un libre-échange canado-américain. Ces deux enjeux traversent toute l'histoire de ce pays et ils subsisteront tant et aus-

si longtemps que le Canada prétendra pouvoir assumer une personnalité internationale distincte.

La contiguïté géographique avec les États-Unis est d'ailleurs trop importante pour n'avoir pas représenté une préoccupation majeure, de sorte qu'il n'est pas exagéré de dire que toute l'histoire nationale et internationale du Canada peut être caractérisée par la mise en place d'accommodements internes face à ce voisinage envahissant. Il ne doit pas y avoir sur terre un seul autre pays qui ait été contraint, à ce point, de mouler et d'adapter toutes ses institutions de manière à s'aménager un cadre national d'existence face à un voisinage aussi omniprésent. À cet égard, le Canada représente vraisemblablement la forme la plus avancée d'enchevêtrement social, politique et économique entre l'américanisation et la résistance plus ou moins passive à l'américanisation. L'omniprésence américaine est telle d'ailleurs qu'on peut être en droit de se demander s'il y a autre chose qui caractérise la canadienité en dehors de cette réticence à l'endroit de l'influence américaine. Dans la mesure où l'établissement d'une distanciation minimale manque d'appuis internes ou internationaux, c'est la voie vers une américanisation intégrale qui semble s'offrir comme seule issue. L'accroissement de nos échanges avec les États-Unis accélère notre isolement international tout en effritant notre spécificité nationale de sorte que, l'une dans l'autre, ces conséquences nous pousseraient à resserrer nos liens avec eux ; à son tour, cette approche intensifie notre dépendance, confirme notre isolement, et ainsi de suite dans une spirale qui devrait nous conduire éventuellement, comme on l'imagine, vers l'intégration pure et simple.

En effet, c'est vers les États-Unis que le Canada a tendance à se tourner que ce soit afin d'assurer un débouché pour ses produits, afin d'accélérer son développement en ouvrant toutes grandes ses portes à l'investissement américain, ou plus généralement, afin de résoudre ses problèmes économiques et politiques internes. Les États-Unis ont toujours exercé une fascination chez les Canadiens en même temps qu'ils pouvaient susciter les craintes les plus vives vis-à-vis de la protection

de leur autonomie : ils ont également entretenu une forme de résignation puisque le Canada bénéficie de la puissance américaine que ce soit à l'échelle du continent ou à celle du monde dans la mesure où les investissements canadiens à l'étranger profitent du climat entretenu et imposé par les Américains sans qu'il soit nécessaire pour le gouvernement d'assumer les frais militaires du maintien d'un ordre capitaliste mondial. C'est ce que Wallace Clement a appelé l'« opportunisme » de l'élite économique canadienne ⁵.

Or, le principal danger que nous fait courir la vogue actuelle du libre-échangisme c'est, au-delà des gains et des pertes économiques, de nous leurrer sur les bénéfices de l'intensification de l'américanisation : si nous traversons une phase caractérisée par l'affaïssement de nos identités, il est loin d'être acquis que le rapprochement souhaité allégera nos tourments au lieu de les accroître. Bien au contraire, la « douche froide » que constituerait l'implantation d'un libre-échange intégral risque fort de faire des contraintes liées à l'américanisation un ensemble de problèmes tout à fait insurmontables, socialement et politiquement.

En d'autres mots, si le Canada et les provinces ont toujours vécu avec la difficulté de s'accommoder de l'omniprésence des Américains et des États-Unis, le libre-échange installera cette contrainte à demeure comme elle ne l'a jamais été auparavant et ne manquera pas de créer une intégration de fait dont il sera aussi difficile que présomptueux de sortir.

D'un autre côté, aujourd'hui isolé dans la portion la plus inclémente et la moins disputée d'un continent qui abrite également la plus grande puissance économique et militaire de l'histoire, naguère lié à une métropole qui a géré l'empire le plus vaste qui ait existé, le Canada n'a jamais vraiment réussi à surmonter le défi de sa propre autonomie. On

⁵ Wallace Clement, *Continental Corporate Power. Economic Linkages between Canada and the United States*. Toronto, McClelland and Stewart, 1977, p. 7.

a beau rappeler qu'il s'agit du deuxième pays au monde par la superficie et l'un des plus privilégiés en termes de richesses, le Canada est une entité marginale dès qu'il est question d'évaluer sa contribution au raffermissement de sa propre identité et l'influence qu'il devrait être en mesure d'assumer sur la scène internationale en général, et auprès des pays d'Amérique en particulier.

En effet, malgré son statut de puissance de premier ordre, le Canada n'est pas parvenu, durant toute la période de l'après-guerre, à parachever son développement industriel, ni à réaliser l'intégration économique des provinces d'un océan à l'autre. Depuis quelques années surtout, son économie s'est avérée tellement vulnérable aux changements survenus sur la scène mondiale que le Canada apparaît aujourd'hui comme l'un des perdants de la crise économique du début des années quatre-vingts, glissant inexorablement du peloton des moyennes puissances au statut de satellite des États-Unis.

La raison de ceci tient en partie à l'effet conjugué du poids des contraintes externes et de l'ampleur des divisions internes, en partie à la vulnérabilité d'un personnel politique qui a toujours eu pour défaut de sous-évaluer l'ampleur des problèmes auxquels était confronté le pays et de surestimer l'impact de ses propres palliatifs. En conséquence, le Canada est travaillé par l'influence d'options extrêmes qu'on imaginerait mal voir coexister dans quelque autre contexte. C'est ainsi que les Canadiens ont été tour à tour, ou concurremment, mobilisés par le projet de la dissolution du pays et par celui du renouvellement des termes de leur association interne et ce, depuis l'aube du XIXe siècle.

Dans les pages qui suivent, nous étudierons successivement l'évolution des relations entre le Canada et les États-Unis en distinguant trois périodes : la première couvrira la fin du XVIIIe siècle jusqu'à la Deuxième Guerre ; la seconde, les années quarante et cinquante au cours desquelles le Canada défend le multilatéralisme au niveau inter-

national ; la troisième sera consacrée au nationalisme économique des années soixante et soixante-dix.

Nous consacrerons un chapitre particulier à un survol des rapports entre le Québec et les États-Unis.

Le libre-échange par défaut

Première partie. Les relations canado-américaines :
une perspective historique

Chapitre 1

Le Canada à la recherche d'un accord de réciprocité avec les États-Unis

1. Entre le « *Canada Pamphlet* », et les années trente : quelques repères

[Retour à la table des matières](#)

Dans les mois qui précèdent la signature du traité de Paris, en 1760, Benjamin Franklin, alors plénipotentiaire des États-Unis à Londres, intervient dans le débat sur les réparations que l'Angleterre compte exiger de la France à la suite de la victoire des Plaines d'Abraham survenue l'année précédente et publie son *Canada Pamphlet* ⁶.

La question qui agite les esprits à ce moment-là est de savoir si l'intérêt de l'empire serait mieux servi par la réclamation des îles Martinique et Guadeloupe dans les Antilles ou par celle de la Nouvelle-France. Sur les plans commercial et militaire, en effet, il apparaît aux

⁶ Le titre de ce texte est : *The interest of Great Britain considered with regard to her Colonies and the Acquisition of Canada and Guadeloupe*, etc., Londres, 1760, in *The Papers of Benjamin Franklin*, Leonard W. Labaree, editor, Yale University Press, 1966, vol. 9, p. 45-100.

yeux de certains stratèges que la possession des îles serait beaucoup plus attrayante que celle d'un territoire ingrat, non autosuffisant et qui, au surplus, est habité par une population hostile. Les coûts de la pacification et de l'accommodement des « papistes » de la Nouvelle-France au sein de l'empire risquaient de s'avérer prohibitifs par rapport aux avantages immédiats à tirer de deux îles déjà développées dont la production marchande s'insérerait mieux dans le réseau des échanges de l'époque.

Benjamin Franklin, un des futurs « pères » de la Révolution américaine, s'emploiera alors à défaire le raisonnement de ses adversaires en rappelant l'importance de l'enjeu du retrait des troupes françaises du territoire de l'Amérique du Nord. Il rappellera à cette occasion à quel point l'alliance que les Français ont nouée avec les Indiens contribue à raffermir les liens religieux et militaires entre les deux peuples contre les Anglais protestants. Franklin stigmatise au passage le rôle des missionnaires catholiques et fait valoir que la stratégie des autorités françaises contribue à accroître considérablement la précarité de la position anglaise en multipliant les occasions d'escarmouches.

En bref, contre la vision à courte vue qui propose de miser sur les avantages prochains de l'intégration des îles des Antilles à l'Empire britannique, Franklin plaide en faveur d'une vision plus haute de l'américanité qui ne pourrait être atteinte que par absorption de la Nouvelle-France dans la construction de ce grand dessein que représenterait une Amérique anglo-saxonne.

On connaît la suite : le traité de Paris de 1763 cède la Nouvelle-France à l'Angleterre et une des premières formulations de ce qui s'appellera à l'aube du XIX^e siècle la « destinée manifeste » des Anglo-saxons dans l'espace nord-américain aura prévalu, mais ce projet sera de courte durée, puisqu'à peine seize années plus tard ce continent anglo-saxon devait être déchiré par une guerre révolutionnaire au terme de laquelle il sera divisé en deux.

La Révolution américaine ne parviendra pas à emporter l'adhésion au sein de l'ensemble des colonies britanniques de l'Amérique du Nord, malgré les efforts de Benjamin Franklin d'ailleurs, de sorte que l'on assistera à la formation de ces entités fidèles à la Couronne que sont la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Cap Breton en 1784, les Bas et Haut-Canada en 1791.

À cet égard, l'Amérique britannique du Nord, en choisissant de demeurer fidèle à la Couronne, marque les limites du projet anti-impérial de la Révolution américaine. Ce sera ainsi la mission des provinces du Canada de se tailler une place plus autonome au sein de l'empire, tandis que les États-Unis consolident leur propre position au sein d'un espace continental amputé des territoires des colonies britanniques ⁷.

Tout au long du siècle suivant, au gré des tiraillements internes et internationaux, les options les plus diverses et les plus divergentes seront avancées afin d'assurer la survie toujours précaire des colonies britanniques d'Amérique du Nord dans un espace continental progressivement accaparé et soumis aux visées expansionnistes des héritiers de la Révolution américaine.

La marge de manœuvre s'avérera parfois faible entre la soumission aux volontés d'une métropole impériale et l'absorption pure et simple par les États-Unis d'Amérique. À l'étroit, les colonies britanniques d'Amérique du Nord étaient contraintes de s'aménager un espace vital entre deux pôles, Londres et Washington ⁸.

⁷ Dans un livre publié en 1924, Réginald G. Trotter retrace avec détails l'histoire de ces colonies qui conviennent, après plusieurs échecs, de surmonter leur isolement et leur impuissance grâce au recours au « principe fédératif. Voir *Canadian Federation. Its origin and Achievement. A study in Nation Building*, J.M. Dent and Sons, 1924, ch. 6.

⁸ Stanley-Bréhaut Ryerson, *Capitalisme et Confédération*, Montréal, Éditions Parti pris, 1978, p. 175 : « ... contrairement à la plupart des colonies, les provinces britanniques avaient des liens avec deux métropoles plutôt qu'une. »

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certaines revendications en faveur du libre-échange aient été adressées par un comité spécial de l'Assemblée législative du Canada à la Grande-Bretagne dès 1842 ⁹. Quelques années plus tard, des marchands de Montréal fondent la *Free Trade Association* et publient un périodique, *Canadian Economist*, qui s'attaque à deux variantes de protectionnisme : les restrictions coloniales et l'imposition de tarifs domestiques ¹⁰.

En effet, au sortir des rébellions de 1837, alors que le projet d'union législative des Canadas de 1840 semble devoir être emporté par les luttes de faction qui culminent dans l'incendie du Parlement à Montréal au printemps de 1849, et alors que la bourgeoisie montréalaise est ébranlée à la suite de l'abolition des *Corn Laws* (1846) et des *Navigation Acts* (1849) par le parlement britannique, un groupe de marchands de la ville publie un manifeste favorisant l'annexion du Canada aux États-Unis ¹¹. D'ailleurs, cette solution avait déjà été défendue par certains patriotes au moment des troubles de 1837 dans leur lutte contre l'hégémonie que Londres exerçait sur toutes les affaires politiques du pays ¹².

⁹ *Report of a Special Committee of the Legislative Assembly of Canada, on the subject of a Free Trade with Great Britain and of Protection to those Productions from Competition of Foreigners in the Colonial and Home Markets*, Kingston, 1842.

¹⁰ *Canadian Economist* sera publié durant une année, de mai 1846 à mai 1847, cf. Crawford D.W. Goodwin, *Canadian Economic Thought. The Political Economy of a developing nation 1814-1914*, Durham, Duke University Press, 1961, p. 61.

¹¹ *Circular of the Committee of the Annexation Association of Montreal*, Montréal, 1849. Les marchands de Montréal ne sont pas les seuls à prôner le libre-échange. En effet, il existe un mouvement annexionniste canadien-français qui publie, en 1850, un manifeste auquel ont souscrit plusieurs communautés de francophones expatriés aux États-Unis dans les états contigus.

¹² Stanley-B. Ryerson, *op. cit.*, ch. 6.

L'impossible réciprocité

[Retour à la table des matières](#)

C'est en définitive la mise au rancart du *Old Colonial System* par le parlement britannique en 1849 qui marque l'adhésion définitive de la Grande-Bretagne au libre-échangisme et qui, de ce fait, se trouve à accroître la marge de manœuvre des élites locales, puisque Londres en profite alors pour signer un Traité de réciprocité avec les États-Unis en 1854. Comme le note J.M.S. Careless :

« ... l'arrivée du libre-échange a mis fin aux restrictions impériales affectant l'écoulement des produits canadiens, et rend nécessaire l'adoption d'une nouvelle politique commerciale pour l'Amérique du Nord britannique ¹³. »

La signature d'une semblable entente accommodait tout autant les annexionnistes que ceux qui voulaient éviter l'annexion en offrant à la colonie de nouveaux débouchés commerciaux. Mais elle faisait surtout l'affaire des marchands canadiens pour qui le traité ouvrait la porte au marché américain, plus tard aux capitaux et à la technologie, tout en permettant de contourner la concurrence déloyale que leur livraient les manufacturiers britanniques et de sortir de l'ornière d'un développement mercantile d'abord centré sur le « pillage des ressources naturelles de surface » comme les fourrures et le bois ¹⁴.

À cet égard, le Traité de réciprocité avec les États-Unis offrait à une bourgeoisie canadienne des perspectives d'expansion que n'autorisaient ni la situation de colonie de conquête dans laquelle se trou-

¹³ James Maurice S. Careless, *Canada. A Story of Challenge*, Macmillan of Canada, 1963, p. 209.

¹⁴ Wallace Clement, *op. cit.*, p. 40.

vaient enfermés le Canada vis-à-vis de la métropole impériale, ni l'étroitesse d'un marché géographiquement et économiquement limité. Le traité permettait ainsi de surmonter les blocages inhérents au pillage systématique des produits de base dont les coûts d'exploitation étaient accrus par suite de la déplétion rapide des réserves disponibles, ainsi que l'ont montré Harold Innis et ses disciples.

Cette initiative enclenchera, selon J.M.S. Careless, une véritable « révolution commerciale » au sein des colonies britanniques d'Amérique du Nord qui se poursuivra durant la guerre de Sécession et se terminera avec elle, en 1865, alors que les États-Unis dénonceront le traité. À ce moment-là, la situation appellera la réalisation du projet de resserrement des liens politiques et économiques entre les colonies britanniques d'Amérique du Nord avec l'adoption, par le parlement de Londres, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867.

Cette interprétation optimiste des effets commerciaux du traité de 1854 ne fait pas l'unanimité : S.-B. Ryerson, en particulier, relève à quel point le traité a favorisé l'expansion du capital américain au Canada de sorte que, au cours des années subséquentes, certains industriels canadiens réclamèrent le retour à une forme de « protection douanière contre les fabrications américaines ¹⁵ ».

Sous cet angle, comme n'ont pas manqué de le relever plusieurs historiens, la Confédération de 1867 instaure un libre-échange latéral entre les quatre colonies qui sont parties au pacte initial, au moment où les relations politiques entre le Canada d'alors et l'Angleterre d'une part, les États-Unis d'autre part, se détériorent. Tout se passe en effet comme si, la dénonciation du Traité de réciprocité par les Américains obligeait désormais les responsables de la politique au sein des an-

¹⁵ Stanley-Bréhaut Ryerson, *op. cit.*, p. 192-193.

ciens Bas et Haut-Canada à se tourner désormais vers les colonies britanniques de l'Atlantique afin d'accroître leur marché intérieur ¹⁶.

Au demeurant, les débats qui précèdent l'adoption de l'A.A.N.B., sont dominés par cette idée de fond que l'attitude des États-Unis contraint les autorités politiques canadiennes et celles des Maritimes à chercher à s'unir, même si le « flux naturel » des échanges devait plutôt transiter par Boston ou New York, au lieu de cheminer depuis Toronto, Montréal, Québec et Rivière-du-Loup jusqu'à Halifax ¹⁷.

Durant les onze premières années de la Confédération, les options commerciales sont polarisées : tandis que la coalition de John A. Macdonald qui gouverne de 1867 à 1873 est protectionniste, le parti libéral d'Alexander Mackenzie qui occupe le pouvoir de 1874 à 1878 est libre-échangiste. Mais si l'on adjoint à cette première phase celle de l'implantation d'une « politique nationale » dès le retour au pouvoir de Macdonald en 1878, une politique qui sera poursuivie après la mort de celui-ci en 1891 et jusqu'à la défaite de son parti en 1896, « le conservatisme de Macdonald est intimement connecté avec les trente premières années de l'histoire du dominion ¹⁸ ».

La « politique nationale » est proposée par Macdonald durant la campagne électorale de l'été 1877 et elle fera l'objet d'une résolution qui sera adoptée par la Chambre des communes l'année suivante. Cette politique s'appuie essentiellement sur le réajustement du tarif et l'on s'attend à ce que cette mesure bénéficiera non seulement à l'agriculture, mais aussi aux intérêts miniers et manufacturiers : on s'attend en

¹⁶ Par exemple, Reginald G. Trotter, *op. cit.*, p. 16 ; ou Stanley-Bréhaut Ryerson, *op. cit.*, p. 253.

¹⁷ Par exemple, l'intervention de John Simpson au sujet des coûts de parachèvement de l'Intercolonial Railway entre Halifax et Toronto, in *The Confederation Debates in the Province of Canada/1865*, compilés par P. B. Waite, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 36.

¹⁸ James Maurice S. Careless, *op. cit.*, p. 264.

définitive à ce que la « politique nationale » entraîne le mouvement d'émigration des Canadiens vers les États-Unis ¹⁹.

Dans son discours du budget, le ministre des Finances, Leonard Tilley, fera valoir les avantages de la « politique nationale » en rappelant que, depuis l'abrogation du Traité de réciprocité par les Américains, douze années plus tôt, « une grande proportion des importations en provenance de ce pays entrent en franchise », même si les Américains refusent ce traitement aux exportations canadiennes ²⁰. La question est donc de savoir si « nous aurons la réciprocité tarifaire ou un tarif unilatéral », de sorte que, devant la fermeté des États-Unis, il reste à envisager également de diversifier les échanges en direction des Antilles et de l'Amérique du Sud ²¹.

Néanmoins, peu après la pendaison de Louis Riel en 1885, alors que les relations entre francophones et anglophones se sont de nouveau détériorées et que se font sentir au pays les effets d'une crise économique mondiale, Goldwin Smith reprend la thèse de la dissolution du Canada et de l'annexion aux États-Unis dans un ouvrage publié à la fin des années 1880, *Canada and the Canadian Question* ²².

En attendant, cette politique tarifaire devait amener les Américains à la raison et les forcer à ouvrir leurs propres marchés aux produits canadiens, ce qu'ils font le plus timidement possible. À plusieurs reprises, le gouvernement canadien tentera de faire avancer la négociation de la réciprocité avec les États-Unis, mais toujours sans succès. Si l'attitude américaine demeurerait inflexible, les efforts gouvernementaux se heurteraient au Canada même à une opposition de plus en plus

¹⁹ John T. Saywell et John C. Richer (compilateurs), *Nation-Making, Original Documents on the Founding of the Canadian Nation and the Settlement of the West, 1867-85*, Burns and MacEachern Limited, 1967, p. 77.

²⁰ *Idem*, p. 80.

²¹ *Idem*.

²² Réédité en 1971 par University of Toronto Press. Cet ouvrage sera analysé au chapitre 2.

forte qui venait alimenter un ressentiment grandissant à l'endroit des ambitions américaines portées par le travail de lobbying de l'Association des manufacturiers canadiens et celui des milieux financiers. En attendant, grâce à la reprise dans le commerce mondial, le Canada connaît une ère de prospérité sans précédent entre l'arrivée au pouvoir des libéraux de Wilfrid Laurier en 1896 et la guerre de 1914-18 et ce, malgré l'épisode des élections fédérales où la question de la réciprocité refait surface à l'instigation du président républicain Howard Taft ; reprise par Laurier à l'été 1910, cette initiative causera la chute de son gouvernement à l'automne suivant.

L'effort de guerre et les accords de ravitaillement signés avec la Grande-Bretagne et les États-Unis vont permettre au Canada de renforcer son industrie et de diversifier davantage ses débouchés, au prix d'une plus grande dépendance économique et financière à l'égard des États-Unis. Ceux-ci vont, en effet, devenir le premier partenaire commercial et la première source de capitaux extérieurs du Canada. En 1920, 44,2 p. cent des exportations canadiennes étaient destinées aux États-Unis en comparaison de 38 p. cent en 1910. Quant à la part des États-Unis dans les importations totales du Canada, elle atteignait désormais 68,9 p. cent. Alors qu'en 1910, 19,3 p. cent des investissements étrangers à long terme au Canada provenaient des États-Unis et 77,4 p. cent de Grande-Bretagne, ces pourcentages étaient, respectivement, de 43,7 et de 52,9 p. cent en 1920. À eux seuls, les investissements américains représentaient plus de 75 p. cent des investissements directs au début des années vingt (voir graphiques 1 et 2).

La collaboration étroite entre le Canada et les États-Unis durant la guerre, particulièrement à partir du moment où ceux-ci se rangèrent dans le camp des Alliés, avait permis certaines ouvertures et sans doute une meilleure compréhension de leur part des intérêts canadiens, mais pas au point d'abandonner leur attitude isolationniste. Au contraire, au lendemain de la guerre, les États-Unis, forts de leur puissance et plus confrontés que jamais à l'attitude désormais protectionniste d'une Grande-Bretagne en déclin, vont dresser autour de leur économie un

véritable mur tarifaire dont les résultats seront absolument désastreux sur le commerce international. Ils adopteront à la suite l'Emergency Tariff Act du président Harding en 1921, puis le tarif Fordney-McCumber en 1922 et, enfin, peu de temps après le début la grande dépression en mai 1930, le tarif Smoot-Hawley.

Graphique 1

*Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne
dans les investissements étrangers au Canada,
1900-1985, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Sources: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, (11-506F), 1983; *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux*, (67-001), diverses années.

Sources :Statistique Canada, Statistiques historiques du Canada, (11-506F), 1983 ; Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux, (67-001), diverses années.

Graphique 2

*Part des États-Unis et de la Grande Bretagne
dans les investissements directs au Canada,
1925-1985, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Source: Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux*, (67-202).

Source : Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux*, (67-202).

L'adoption de ce dernier tarif visait, entre autres choses, à protéger l'agriculture américaine de la concurrence étrangère. Cette mesure relevait des droits de douanes, déjà élevés, de 38 à 43 p. cent sur les matières premières agricoles et de 31 à 34,3 p. cent sur les autres marchandises ; de surcroît son adoption est ratifiée par le président Hoover bien qu'une pétition rassemblant les signatures d'au-delà de mille économistes l'ait prié d'y apposer son *veto* ²³.

²³ Harold U. Faulkner, *American Economic History*, 8e édition, New York, Harper and Row, 1960, p. 647.

Au Canada, devant une opinion de plus en plus farouchement nationaliste face à l'attitude isolationniste américaine, le gouvernement conservateur de Bennett relève à son tour, en rétorsion, les tarifs douaniers en 1933 (voir graphique 3). Les accords d'Ottawa et la préférence impériale accordée par la Grande-Bretagne aux pays du Commonwealth ne feront qu'exacerber le ressentiment des États-Unis à l'égard de cette dernière et du Canada, en particulier.

Cependant, l'arrivée au pouvoir de Roosevelt en 1933 et le retour de Mackenzie King en 1935 enclencheront un rapprochement entre les États-Unis et le Canada.

Graphique 3

Pourcentage des droits de douane perçus sur les importations imposables, États-Unis, Canada, 1868-1968

[Retour à la table des matières](#)

Sources: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada* (11-506F), *Importations par marchandise* (65-007); U.S.A., *Statistical Abstract of the United States*, diverses publications.

Sources : Statistique Canada, Statistiques historiques du Canada (11-506F), Importations par marchandise (65-007) ; U.S.A., Statistical Abstract of the United States, diverses publications.

Le *Trade Agreement Act* passé en 1934 grâce aux efforts déployés par le secrétaire d'État, Cordell Hull, va notamment apporter une bouffée d'air frais dans les relations internationales en jetant les bases d'une libéralisation multilatérale du commerce. Cette loi permettra à un Canada particulièrement touché par la chute du commerce mondial et la guerre des tarifs et des monnaies, d'entreprendre avec les États-Unis des négociations en vue d'en arriver à un accord sur la réciprocité en sanctionnant la clause de la nation la plus favorisée et la réduction mutuelle d'un certain nombre de tarifs douaniers. L'accord sera signé par les deux pays le 15 novembre 1935. Ce traité, un peu insatisfaisant aux yeux des deux parties sera suivi d'un second, en novembre 1938.

Il n'est pas inutile de préciser, avant d'étudier rapidement ce phénomène de resserrement économique entre les pays anglo-saxons, que le Canada avait tout de même réussi à diversifier considérablement ses exportations entre 1900 et 1929 puisqu'à cette date près de 30 p. cent de ses expéditions étaient dirigées ailleurs qu'aux États-Unis ou qu'en Grande-Bretagne, par opposition à seulement 8 p. cent au début du siècle. La part des importations était quant à elle demeurée inchangée à 21 ou 22 p. cent ²⁴ (voir graphiques 4 et 5).

L'apogée du « triangle nord-américain »

[Retour à la table des matières](#)

Durant les décennies 1870 et 1880, l'économie mondiale souffre de sévères récessions. Autour de 1896 cependant, s'amorce une longue période de prospérité qui, pour l'Amérique du Nord, s'allonge jusqu'en 1929.

²⁴ Vincent Brosseau, *Ottawa regarde vers Washington*, Montréal, Ducharme, 1942, p. 19.

Au cours de ce quart de siècle, le « triangle de l'Atlantique-Nord » est le réseau privilégié de l'économie mondiale. Durant ces années, l'Hudson et le Saint-Laurent sont les deux principales voies d'accès à l'intérieur du continent qui alimentent le développement en cours autour des Grands Lacs. Entre 1896 et 1914, la population du Canada croît plus rapidement que celle des États-Unis ; avec une progression de 34 p. cent entre 1901 et 1911 ²⁵, c'est le pays dont l'accroissement de population est le plus accéléré au monde. La Grande-Bretagne fournit alors 1,1 million d'immigrants, les États-Unis 1 million, tandis que 843 000 viennent d'autres pays. L'immigration américaine s'explique du fait que l'Ouest américain est déjà occupé, tandis que le Canada s'ouvre à peine. Devant cet influx, le Canada se dote d'un réseau ferroviaire. Aux États-Unis, le réseau passe de 164 000 milles en 1878 à 254 000 en 1916 - le tiers du réseau mondial - son sommet, tandis que le réseau canadien passe de 6 226 milles en 1878 à 15 000 en 1893, à 37 400 en 1916 pour atteindre 42 916 milles en 1935.

Le tonnage qui transite alors le long du Saint-Laurent excède celui qui passe par les canaux de Suez et de Panama : déjà en 1914, 111 millions de tonnes transitent par le Sault-Sainte-Marie, tandis qu'en 1939, 28 millions de tonnes passent par Panama, 30 millions par Suez.

Même si ce tonnage est composé en grande partie de charbon et de fer, le produit clé demeure le blé. Le Canada produit 42 millions de boisseaux en 1891, 132 millions en 1911 et 400 millions en 1922 où, pour la première fois, l'exportation canadienne excède celle des États-Unis. À cette époque toutefois, la production minérale canadienne n'est pas encore rentable, éloignée qu'elle se trouve par rapport à l'exploitation américaine du Minnesota, par exemple, de sorte que le Canada s'approvisionne encore en charbon aux États-Unis, voire en Angleterre - en dehors de ce que lui fournit la Nouvelle-Écosse.

²⁵ Ces données et celles qui suivent sont tirées John Bartlet Brebner, *North Atlantic Triangle. The Interplay of Canada, the United States and Great Britain* (1945). Toronto, McClelland and Stewart, 1966.

Graphique 4

*Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne
dans les exportations totales canadiennes,
1871-1986, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Sources: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, (11-506F), 1983; *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux*, (67-001), diverses années.

Sources : Statistique Canada, Statistiques historiques du Canada, (11-506F), 1983 ; Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux, (67-001), diverses années.

Graphique 5

*Part des États-Unis et de la Grande-Bretagne
dans les importations totales du Canada, 1871-1986, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Sources: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada* (11-506F), 1983; *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux*, (676-001), diverses années.

Sources : Statistique Canada, Statistiques historiques du Canada (11-506F), 1983 ; Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux, (676-001), diverses années.

Par contre, en matière de houille, le Canada détient un avantage certain. L'Hydro-Ontario est créée au tout début du siècle, entre 1900 et 1906. L'amiante est exploité au Québec dès 1876, le nickel à Sudbury à partir de 1883.

Durant cette période, l'investissement canadien par habitant excède l'investissement américain au Canada, même si la présence américaine est beaucoup plus visible à cause du peu d'importance des zones développées.

Tableau 1

*Investissements américains et britanniques au Canada
et investissements canadiens aux États-Unis et au Royaume-Uni.
En millions de dollars.*

[Retour à la table des matières](#)

Année	Investissements américains au Canada	Investissements britanniques au Canada	Investissements canadiens en Angleterre	Investissements canadiens aux États-Unis
1900	167,9	1 050,1	-	97,2
1910	4 86,9	1 958,1	-	215,2
1920	2 128,2	2 577,3	-	894,0
1926	3 161,2	2 597,8	59,6	778,0
1930	4 298,4	2 766,0	67,7	933,1
1937	3 932,4	2 684,8	40,9	1 097,6

Source : John B. Brebner, North Atlantic Triangle, op. cit., p. 244.

À compter de la guerre de 1914, les États-Unis deviennent un prêteur majeur tandis que le Canada assumera ce rôle à compter de 1939 à l'endroit de l'Angleterre surtout. En somme, si, au cours de cette période, le Canada achète davantage des États-Unis qu'il n'y exporte, il compense cette situation en exportant plus en Angleterre qu'il n'en importe. Progressivement, vue depuis les États-Unis, la situation évolue également vers la continentalisation : alors que l'Angleterre demeure le partenaire le plus important des États-Unis, à partir de 1935, les échanges entre ceux-ci et le Canada excèdent le volume de ses échanges avec l'Angleterre. La première conséquence de ceci c'est que l'Angleterre, devant l'afflux de produits américains, commencera à appliquer des mesures protectionnistes après avoir souscrit au libre-échange pendant plus de cent ans.

Quant au protectionnisme américain, il demeure sévère entre 1865 et 1909, plus souple jusqu'en 1920, mais il revient en force après l'adoption du tarif Smoot-Hawley de 1930 expressément dirigé contre les exportations canadiennes de cuivre et de bois aux États-Unis. Ce sont ces droits sur les importations qui ont permis au Canada de financer son infrastructure de moyens de transport qui liait désormais les unes aux autres les anciennes colonies séparées. Entre 1865 et 1935, les États-Unis et le Canada sont engagés dans une véritable « guerre » des tarifs, même si les échanges entre les deux pays en viennent à dépasser tous les échanges bilatéraux du monde.

Comment expliquer ce paradoxe ? Par la complémentarité ; à cet égard, même le canal de Panama profitait aux Canadiens, de sorte que le « boom » que connaît la côte Ouest après son ouverture en 1914 s'étend jusqu'en Colombie britannique.

C'est cette complémentarité qui est cause de ce que, malgré le protectionnisme, les échanges canado-américains sont plus profitables aux deux pays que ceux qui viennent d'ailleurs.

La difficile souveraineté internationale

[Retour à la table des matières](#)

Tous les accords internationaux impliquant une colonie ou une province britannique qui sont paraphés entre 1760 et 1931, date de l'adoption du statut de Westminster, sont négociés par les représentants de Sa Majesté britannique avant d'être ratifiés, après l'octroi du gouvernement responsable en 1848, par les assemblées concernées. Par exemple, le Traité de réciprocité du 5 juin 1854 qui établit un libre-échange canado-américain est signé par Lord Elgin au nom de la Couronne. En définitive, « le premier traité de commerce entre le Ca-

nada et les États-Unis (où le premier agit de son propre chef, D.B. et C.D.) est entré en vigueur le premier janvier 1936 ²⁶ ».

En vertu de ce traité,

« ... le Canada obtenait une réduction de droits sur quelque 60 articles qui représentaient les principaux secteurs de la production canadienne. Il consentait aux États-Unis le bénéfice de son tarif intermédiaire sans aucune restriction et des réductions plus considérables que le taux de la nation la plus favorisée sur 88 articles ²⁷. »

Ce traité était somme toute fort modeste puisqu'il ne faisait que ramener les relations commerciales canado-américaines à l'état où elles se trouvaient au début des années vingt. Il est cependant important dans la mesure où, parce qu'il s'agit du premier traité commercial signé entre les États-Unis et le Canada depuis 1854, il marque la fin d'une longue période d'affrontement commercial entre les pays et le rapprochement définitif entre les deux partenaires. Même si le Canada restait lié par les accords d'Ottawa, il avait tiré de l'histoire passée une double leçon à savoir que, premièrement, ses intérêts commerciaux étaient désormais du côté des États-Unis et, deuxièmement, que toute guerre commerciale avec ces derniers ne pouvait être qu'extrêmement dommageable pour son économie.

À peine trois années plus tard, en novembre 1938, le Canada et les États-Unis signent un nouveau traité de commerce qui « constitue une nouvelle et substantielle modification apportée aux accords d'Ottawa dans le but d'augmenter les échanges avec les États-Unis ²⁸ ». Comme le Traité de réciprocité de 1854 cependant, « le nouvel accord (...) n'est qu'une partie d'une entente tripartite anglo-américaine : si le Canada (...) n'avait pas consenti à renoncer à certaines préférences garan-

²⁶ Frank-R. Scott, *Le Canada d'aujourd'hui*, Éditions du « Devoir », Montréal, 1939, p. 53. Il s'agit de l'Entente sur le commerce bilatéral signée le 15 novembre 1936.

²⁷ *Idem*, p. 53.

²⁸ *Idem*.

ties par des accords existants avec la Grande-Bretagne, il aurait été impossible à la Grande-Bretagne de consentir des concessions sur ces mêmes marchandises aux États-Unis ²⁹ ».

Bref, c'est le trilatéralisme qui prévaut dans l'établissement des échanges commerciaux en Amérique du Nord tout au long de l'histoire puisque les contraintes imposées par les États-Unis ou la Grande-Bretagne sont omniprésentes dans la politique canadienne. À cet égard, l'ouvrage publié en 1945 par John Brebner, *North Atlantic Triangle*, circonscrit de manière tout à fait pertinente ce que l'auteur nomme fort judicieusement en sous-titre « l'accommodement » entre les trois pays que sont l'Angleterre, les États-Unis et le Canada dans l'espace circonscrit par l'Atlantique Nord ³⁰.

L'annexion

[Retour à la table des matières](#)

Entre-temps, la thèse de l'annexion aux États-Unis n'a pas fait relâche. Défendue par Goldwin Smith (1823-1910), nous l'avons indiqué, elle sera reprise à l'aube du XXe siècle par André Siegfried (*Le Canada : les deux races*, 1906), plus tard par John W. Dafoe, l'influent fondateur du *Winnipeg Free Press* dans *Canada : an American Nation* (1933). Dans un autre ouvrage publié cette fois en 1937, *Le Canada puissance internationale*, André Siegfried revient sur le problème de l'annexion en se contentant de faire ressortir à quel point, malgré son émergence comme puissance autonome, la position du Canada vis-à-vis des États-Unis est précaire.

« Cette barrière (entre le Canada et les États-Unis, D.B. et C.D.) est bien frêle. Quand on s'avance vers l'Ouest, dans ce pays des « États sans limites » que nous évoquions plus haut, on ne la sent même plus :

²⁹ *Idem.*

³⁰ John B. Brebner, *op. cit.*

on tombe dans un complexe-dollar, si j'ose m'exprimer ainsi, dont il devient impossible de se dégager : le langage des affaires, les mesures monétaires dont on se sert, les raisonnements que l'on se prend à faire, tout est américain ³¹. »

Quelques lignes auparavant l'auteur avait écrit :

« On imagine sans peine en effet ce que deviendrait le courant des échanges s'il y avait effectivement libre-échange ... »

« Mais alors subsisterait-il un Canada ³² ? »

Quelques années plus tard, la Deuxième Guerre viendra consolider le rapprochement amorcé durant la Crise.

2. De la Deuxième Guerre à la fin des années cinquante

[Retour à la table des matières](#)

Avant d'aborder l'évolution des relations entre le Canada et les États-Unis au cours de cette phase capitale, il convient de consacrer quelques pages à la question de la mise en place d'une politique de défense militaire à l'échelle des deux blocs capitaliste et socialiste dans la mesure où cette stratégie ne sera pas sans avoir d'effets sur l'établissement de leurs relations dans l'après-guerre. Cette analyse devrait surtout nous permettre de faire ressortir la profonde imbrication des volets civils et militaires de la production à l'échelle continentale, de même que l'importance de l'enjeu de la défense dans le processus de la continentalisation. Il apparaissait alors indispensable d'évoquer cette dimension dans une sous-section à part.

³¹ André Siegfried, *Le Canada, puissance internationale*, Paris, Armand Colin, p. 203.

³² *Idem*, p. 202-203.

La politique de la défense dans le monde

[Retour à la table des matières](#)

Si, à l'occasion de la Deuxième Guerre, le Canada s'est trouvé dans une situation telle qu'il a pu prendre une certaine distance à l'endroit de l'ascendant qu'exerçait sur ses affaires internes et extérieures la Grande-Bretagne, ce même conflit a été l'occasion de l'établissement de liens économiques, politiques et militaires étroits avec les États-Unis. La mise en place d'une stratégie de défense du capitalisme en Amérique du Nord remonte sans doute aux accords d'Ogdensburg et à ceux de Hyde Park signés par Mackenzie King et Roosevelt en 1940 et en 1941 respectivement.

L'accord de Hyde Park, conclu en avril 1941, portait sur la coopération économique en matière militaire avec le résultat que, comme le rapporte l'édition de 1945 de l'*Annuaire du Canada* :

« ... de nouvelles sources de dollars américains furent créées, par la vente de munitions sur une grande échelle au gouvernement des États-Unis et un plus ample développement de la production de matières premières au Canada ³³. »

Les dispositions financières de cet accord prirent fin, semble-t-il, dans le courant de l'année 1944 pour être reprises plus tard en 1958. Toutefois, l'accord d'Ogdensburg aura une plus longue durée : il porte sur la défense conjointe du Canada et des États-Unis face à la menace que posent les puissances de l'Axe. Signé le 18 août 1940, il instituait le *Permanent joint Board of Defense*, un des ancêtres du *North American Air Defense System* mieux connu sous le sigle N.O.R.A.D. qui sera mis sur pied à la fin des années cinquante. En vertu de l'accord N.O.R.A.D. rien n'est vraiment « conjoint » puisqu'il s'agit d'une prise

³³ *Annuaire du Canada*, 1945, p. 579.

en charge de l'armée de l'air canadienne par l'aviation américaine pour les besoins de la protection du continent nord-américain face à une éventuelle agression venant du Pôle ³⁴.

C'est donc dès le début de la Deuxième Guerre que les États-Unis et le Canada se seront alignés militairement afin de procéder de concert à la mise en place d'une politique de défense commune et de paver ainsi la voie à une éventuelle politique mondiale de défense dans l'après-guerre. À la fin de la guerre, les deux pays s'entendront pour relancer cette stratégie de la militarisation et chercheront à tracer aux autres pays capitalistes un semblable cheminement.

Il n'est peut-être pas de meilleure manière pour illustrer les rôles, places et fonctions qu'assumeront sans défaillir les gouvernements qui se succéderont à Ottawa à compter de la Deuxième Guerre que de rappeler une anecdote qui remonte à 1945. Dans le cadre solennel des interventions des députés autour de la ratification du projet de la charte des Nations Unies, on assiste à l'élaboration de la rationalité de l'interdépendance vis-à-vis des États-Unis.

Si personne dans l'enceinte du Parlement ne s'oppose à la charte et à ses belles formulations, il en est quelques-uns pour lesquels ce projet n'est qu'un leurre qui permet aux grandes puissances de poursuivre de manière institutionnalisée en quelque sorte leurs politiques respectives de confrontation et d'escalade tandis que, pour tous les autres, il s'agit de s'enfermer dans la grandeur du moment, de suivre les autres pays riches et de prendre des intentions fort louables pour toute la réalité sociale et politique.

³⁴ La paternité du N.O.R.A.D. est lourde et sa filiation malaisée à établir. Sur cette question et les esquives politiques qu'elle a soulevées, on pourra consulter : James M. Minifie, *Peacemaker or Powder-Monkey. Canada's Role in a Revolutionary World*, Toronto, McClelland and Steward Ltd, 1960 ; en particulier, le chapitre 5, « N.O.R.A.D. »

Fort d'un sacrifice de guerre que nul n'oserait lui contester, fort de surcroît d'un crédit qui en fait maintenant le créancier de l'Angleterre, en particulier, après en avoir été le débiteur pendant plus de 180 ans, le Canada aurait pu, dans cette fragile conjoncture où il se retrouve plus indépendant économiquement, politiquement et militairement que jamais auparavant, prendre en mains le sort des pays satellites ou dépendants et se faire le porte-voix des nations démunies.

Ce rôle, on s'en doute, il ne le jouera pas. Tous les partis politiques de l'époque - à part le Crédit social - préfèrent plutôt attendre ce que préparent les grandes puissances, de sorte que dans l'enceinte du Parlement, on se laisse emporter par la déclamation et l'effet verbal au lieu de dénoncer un tant soit peu ce qui se prépare à l'échelle de l'économie mondiale.

L'on se souviendra qu'une fois les puissances de l'Axe en voie d'être vaincues, le projet de mettre en place une institution qui prendrait en mains la relève de la défunte Société des Nations avait été discuté entre les pays alliés à San Francisco lors d'une série de rencontres qui s'étaient tenues de mars à mai 1945 ³⁵. Au cours de ces réunions préparatoires, certaines factions à l'intérieur du gouvernement américain - les départements d'État et de la Guerre, en particulier - entendaient faire valoir que l'O.N.U. devait essentiellement servir à contenir l'expansion du socialisme moscovite et l'on envisageait même que les forces de l'O.N.U. devraient un jour servir à conquérir l'U.R.S.S. ³⁶

Mais en définitive, le tort était des deux côtés, de sorte que, comme la relevé à l'époque le journaliste Kenneth Crawford, chaque grande puissance n'avait au fond que ses propres intérêts à défendre.

³⁵ La charte des Nations Unies sera signée quelque temps après, le 26 juin, à San Francisco.

³⁶ Isidor F. Stone. « Organization for peace... Or against the Soviet Union », 4 mai 1945. Reproduit in *The Truman Era*, Vintage Books, N.Y., 1973, p. 11-16.

« La charte et l'organisation à laquelle elle donne naissance ne sont qu'une imposture pour dissimuler les mêmes méfaits - la domination des nations faibles par les nations puissantes ; la rivalité entre les grandes et puissantes nations ; la possibilité d'une guerre mondiale ³⁷. »

Et pour sa part, dans l'enceinte du Parlement, au moment de la ratification de la charte par la Chambre des communes, le député créditiste Solon Low avait établi de la manière suivante les liens entre le monde de la finance et l'organisation politique des nations à l'échelle mondiale :

« L'idée d'une telle autorité centrale fut exprimée dans un livre portant le titre alléchant de *Peace in our Time*. L'auteur, James P. Warburg était le fils de Paul Warburg, financier international d'origine allemande qui, avec Jacob Schiff, joua un rôle de premier plan dans la centralisation des puissances d'argent aux États-Unis et dans leur intégration avec les puissances d'argent hautement centralisées de l'Allemagne...

« C'est de ce groupe qu'est partie l'idée d'une fédération mondiale des nations. Toutefois, ce n'est pas le livre de James Warburg qui a servi de premier instrument de propagande, mais un autre, intitulé *Union Now* et dû à la plume de Clarence Kirsharn Strait. Cet ouvrage expose dans le détail la fédération mondiale, qui devait s'accompagner de la centralisation de la maîtrise sur la finance, le commerce international et les forces armées...

« La régie de la finance internationale est essentielle à la domination mondiale : pour rendre cette domination absolue cependant, une régie analogue de puissantes forces armées est également essentielle. Il est donc très significatif que la conférence de Dumbarton-Oaks, où ont été prises les premières mesures pour placer les forces armées du monde sous une seule autorité, ait suivi celle de Bretton Woods. Puis la conférence de San Francisco est venue consolider dans une charte unique l'ensemble de ces diverses propositions ³⁸. »

³⁷ Cité par le député de Peace-River, Solon E. Low, Débats de la Chambre des Communes, vol. II, 1945, p. 1287.

³⁸ *Idem*, pp.1289-1290. Pour ne pas allonger indûment une citation déjà longue, nous avons laissé de côté la référence à Bretton Woods où Low disait : « ... vint ensuite la conférence de Bretton Woods qui a adopté le plan général pro-

Cette analyse ne sera reprise par personne, et même le député communiste Fred Rose propose plutôt que le Canada entérine la charte, au nom de la paix mondiale, sans faire état d'aucun des dessous qui entachent le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies et de la portée des droits de veto des grandes puissances au Conseil de sécurité.

« Il ne peut s'agir pour le Canada d'organiser le bloc secondaire des moyennes et petites nations. Ce qu'il peut faire de mieux, c'est de veiller à maintenir l'union entre les trois grandes puissances. Si celles-ci s'entendent, nous aurons la paix ³⁹. »

Mais ces deux interprétations, qui font valoir l'une la collusion entre les puissances et l'autre une fausse solidarité entre elles, laissent complètement dans l'ombre les modalités concrètes de l'affrontement entre les deux blocs qui marqueront toutes les politiques de développement, aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest de même que dans les pays du Tiers-Monde, dans l'immédiat après-guerre. Il était dès lors intéressant de relever que le Canada jouerait le jeu des grands et ne prendrait nullement en charge les intérêts des puissances moyennes ou ceux des pays pauvres. Or, nous le verrons maintenant, dans l'ensemble de sa stratégie d'après-guerre, le Canada sera fidèle à sa politique et à son allié privilégié, les États-Unis. Il ne sera dès lors plus jamais question de changer de camp pour proposer, à l'encontre de la défense inconditionnelle des intérêts des grandes puissances capitalistes, que l'on prenne plutôt le parti des pays dominés et des nations opprimées.

Au sortir de la guerre, les pays capitalistes, pour leur part, en auront moins contre cette stratégie elle-même, dans la mesure où leur collaboration à toute la panoplie des organismes internationaux mis en

posé par des « spécialistes », plan visant à enchaîner encore une fois les nations de l'univers à l'étalon-or sous la régie centralisée d'un organisme spécialisé de l'Organisation de sécurité mondiale... »

³⁹ *Idem*, p. 1352. Les trois puissances sont, à l'époque, les États-Unis, l'U.R.S.S. et la Chine.

place dès les années quarante est assez tôt acquise, qu'il s'agisse d'organismes à vocation militaire (O.T.A.N.), commerciale (G.A.T.T.) ou financière (F.M.I. et Banque mondiale), mais ils en auront contre la domination politique, économique et militaire que les Américains entendent chaque fois imposer à San Francisco, à Bretton Woods ou à Genève.

La menace à laquelle les États-Unis font face n'est pas illusoire, comme n'est pas illusoire la menace ressentie par l'U.R.S.S. face à l'agressivité des Américains. En fait, les deux grandes puissances n'auront été alliées que de manière bien fugitive pour les besoins de la destruction du nazisme ; au sortir du conflit, chacune à sa façon reprend ses distances sur le plan interne par rapport à ses propres ressortissants plus ou moins critiques face aux régimes en place, en même temps qu'elle cherche à consolider ses aires d'influence à l'échelle de la planète. On assiste alors de part et d'autre à tout un écheveau d'actions et de réactions dans une incessante fuite en avant qui ne fait que creuser le fossé entre elles deux et relancer les coûts d'une militarisation à outrance.

En pratique, il ne faut pas que la paix soit assurée puisque c'est bien en exploitant la menace de guerre, autant que possible la menace d'une guerre totale, que les deux grandes puissances vont mener de pair une politique qui consiste, dans un premier temps, à raffermir les liens entre elles et leurs alliés pour, dans un deuxième temps, approfondir leur opposition mutuelle, ce qui les conduit de nouveau à resserrer encore davantage leurs liens avec leurs alliés, et ainsi de suite dans un cercle vicieux dont on ne voit pas bien comment elles pourront jamais sortir, si ce n'est par la confrontation. L'intérêt d'une telle démarche est assez évident ; toutes ces politiques et ces stratégies de défense ne sont que vastes offensives économiques de préparation à la guerre de telle sorte que, pour l'un et l'autre bloc, c'est alors une véritable militarisation de l'économie civile qu'il s'agit d'imposer et de justifier auprès de leurs partenaires. La mise en place d'un modèle de développement susceptible de satisfaire les besoins sociaux des popula-

tions civiles se trouve placée à la remorque de la croissance de ce « complexe militaro-industriel » que sont devenus les États-Unis au sortir des années cinquante ⁴⁰.

Pour être plus complet, il faudrait indiquer que ni les États-Unis ni l'U.R.S.S. n'avaient été des inconditionnels dans cette alliance fugitive forgée pour affronter l'Allemagne, l'Italie et le Japon puisque, sur le plan interne, les gouvernements n'avaient cessé de combattre les formes les plus radicales d'opposition à leur légitimité propre. C'est ainsi que, dès 1942 déjà, le gouvernement de l'État de New York avait interdit le Parti communiste américain, alors qu'à la même époque, au Québec en particulier, une certaine littérature n'avait de cesse de rappeler que le communisme constitue bel et bien « le premier péril », et non pas le fascisme ou le nazisme ⁴¹.

Et si la politique de la défense du continent nord-américain puis celle du monde « libre » contre l'U.R.S.S. et son socialisme étatique ne trouvent pas à s'actualiser dans la charte des Nations Unies, ce sont les traités de N.O.R.A.D. et de l'O.T.A.N. qui serviront plus spécifiquement ces fins.

⁴⁰ L'expression avait été utilisée par le général Dwight D. Eisenhower dans son message d'adieu à la nation, en janvier 1961.

⁴¹ À la suite du dépôt du rapport de la Commission d'État Rapp-Condert « sur l'infiltration dans les écoles de l'État de New York ». Cf. René Bergeron, *Le premier péril*, Montréal, Fides, 1943, p. 112. Par ailleurs, rappelons que les pamphlets de l'École sociale populaire consacrés à l'anticommunisme sont nombreux à l'époque : pour une analyse fouillée de ces publications, voir G. -Raymond Laliberté, « Dix-huit ans de corporatisme militant. L'École sociale populaire de Montréal, 1933-1950 », *Recherches sociographiques*, XXI, no 1-2, janvier-août 1980, p. 55-95.

Le plan Marshall et L'O.T.A.N.

[Retour à la table des matières](#)

À ce sujet, même s'il ne touche pas directement le Canada, le plan Marshall mérite d'être mentionné en tant qu'initiative économico-politique importante : dans la mesure en effet où cette relance économique enclenchée sous l'égide des États-Unis aura des répercussions militaires au sein des pays capitalistes développés, le Canada sera au premier chef passablement compromis dans ce projet.

Le plan Marshall est lancé par le secrétaire d'État, le général Georges C. Marshall, à l'occasion d'un discours prononcé à Harvard le 5 juin 1947. Une aide américaine allait être offerte sous l'égide d'un programme de reconstruction de l'Europe (*European Recovery Program*) « visant non seulement à reconstituer l'état d'équilibre précaire prévalant avant la guerre, mais davantage à asseoir sur une solide base économique une collaboration et une interdépendance mutuelles ⁴² ».

En effet, l'équilibre d'avant-guerre est irréalisable quand on songe à la profonde restructuration des économies européennes qui est imposée par les destructions de guerre d'une part, par les aléas de la libération de la tutelle nazie d'autre part. Ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, « en 1935, l'U. R. S. S. ne comptait que pour 1,8 p. cent dans le total des importations de la Pologne, alors qu'elle occupera 78 p. cent de la part totale en 1946 ⁴³ ».

D'ailleurs, invité à participer à un tel plan apparemment strictement limité à des questions économiques et non politiques, l'U.R.S.S. décli-

⁴² Selon Stacy May, « Measuring the Marshall Plan », *Foreign Affairs*, no 3, avril 1948, p. 457.

⁴³ William Diebold jr, « East-West Trade and the Marshall Plan », *Foreign Affairs*, no 4, juillet 1948, p.709-722, à la page 711.

ne et se rabat plutôt sur le plan Molotov déjà partiellement conclu entre certains pays d'Europe de l'Est dès 1946.

En vertu du plan Marshall, le Trésor américain sera appelé à débours 7,4 milliards de dollars pour la première année de son application en 1948-49. Toutefois, ces crédits, il faut l'ajouter, parviendraient tout juste à maintenir les exportations américaines au niveau atteint durant les années 1925-29 (8,3 p. cent contre 7,1 p. cent du P.N.B. respectivement).

Si les destructions de guerre ont placé les États-Unis et le Canada dans une position économique hégémonique, la nécessité de la reconstruction de l'Europe pose des problèmes très délicats. Non seulement les alliances tissées au sein de certains pays ont porté des coalitions socialistes, voire communistes au pouvoir, mais encore le recours à des nationalisations massives risque de forcer les Américains à remettre en cause le libre jeu des lois du marché aussi bien chez eux que dans leurs rapports avec l'économie mondiale. Une telle alternative est au plus haut point inacceptable et toutes les stratégies de reconstruction et de reconversion proposées viseront très précisément à réinstaurer plutôt un marché capitaliste. Mais cette seule prise de position théorique et politique vise alors du même coup, précisément parce qu'ils se trouvent être le seul pays véritablement capitaliste, à asseoir et à confirmer l'hégémonie en modèle américain sur les autres économies.

Entre 1947 et 1952, les rapports d'échange entre les États-Unis et le Canada d'une part, les pays d'Europe de l'Ouest d'autre part devaient être passablement modifiés. Si, en 1938, la zone dollar ne comptait que pour le septième des exportations totales de l'Europe de l'Ouest, tout en fournissant le quart de ses importations, entre 1938 et 1947, les importations de l'Europe de l'Ouest en provenance de la zone dollar doublent, tandis que la part de ses exportations vers cette même zone tombe de 40 p. cent environ. Il s'ensuit pour l'« Europe de l'Ouest un déficit de la balance commerciale de l'ordre de 6 ou 7 milliards de dol-

lars en 1947, c'est-à-dire au moment même où le plan Marshall est lancé.

Le plan visait ainsi à permettre d'alléger la dépendance de l'Europe de l'Ouest à l'égard des importations nord-américaines qui connaissent effectivement une baisse de l'ordre de 2,5 milliards dans les années suivantes bien que les exportations européennes vers les États-Unis et le Canada ne baissent que de 204 millions de dollars ⁴⁴.

À cause du mécanisme de fixation des prix, entre autres, et de la « discrimination » exercée auprès de ses acheteurs éventuels, l'U.R.S.S. pose en matière de commerce international un problème que les États-Unis ont contourné en adoptant deux lois, l'une qui s'applique à eux-mêmes, l'*Export Control Act*, visant à restreindre le commerce avec les pays socialistes, l'autre obligeant les pays alliés à agir de la même manière, c'est le *Battle Act*. Toutefois, de ce que ces lois couvrent une large gamme de produits industriels et non pas la seule exportation d'armes, elles limitent considérablement le potentiel de développement du marché d'exportations des États-Unis, de sorte que,

« Un des problèmes les plus critiques pour les États-Unis dans la décennie à venir (c'est-à-dire dans les années 1960-70, D.B. et C.D.) est de tenter par tous les moyens de maintenir un sentiment de cohésion et une finalité commune entre les pays développés qui ne font pas partie du bloc soviétique ⁴⁵. »

Ceci apparaît d'autant plus névralgique à ce moment-là que, malgré le plan Marshall et l'O. T. A. N., plusieurs pays tendent à se replier sur eux-mêmes à la suite des difficultés qu'ils rencontrent avec leurs propres colonies : la Belgique et le Congo, l'Angleterre et l'Égypte, la France et l'Algérie.

⁴⁴ John H. Williams, « The Marshall Plan Halfway », *Foreign Affairs*, no 3, avril 1950, p. 463-476.

⁴⁵ Raymond Vernon, « A Trade Policy for the 1960's », *Foreign Affairs*, no 3, avril 1961, p. 458-470, à la page 460.

Parallèlement, on assiste au raffermissement des relations économiques et militaires entre les pays d'Europe de l'Ouest qui signent à Bruxelles le 17 mars 1948 le Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective.

L'année suivante, le traité de l'Atlantique Nord est signé à Washington, le 4 avril 1949, entre la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. La Grèce et la Turquie accèderont au traité le 18 février 1952, puis la R.F.A. le 5 mai 1955.

Les causes immédiates de la signature du traité de l'O.T.A.N. sont de deux ordres, économique et politique. Quant au premier ordre :

« Une des principales motivations derrière la vente d'armes par les États-Unis aux pays membres de l'O.T.A.N. est la nécessité de combler le déficit encouru par les États-Unis eux-mêmes pour maintenir leurs propres troupes en Europe de l'Ouest ⁴⁶. »

L'autre ordre d'explication est politique : il s'agit de l'extension de l'aire d'influence des Soviétiques. Or, cette extension inquiétait au premier chef les Américains qui voyaient alors se contracter leur propre marché mondial. Se posait alors la nécessité de briser cette percée d'un bloc économique rival d'une part, de consolider et d'accroître les rapports d'échange avec les puissances coéchangistes à l'intérieur de l'un ou de l'autre bloc d'autre part.

« Au cours des dernières vingt années le Rideau de fer a constitué l'obstacle le plus important à la libre circulation d'armes à travers les frontières du monde. Cette limitation a été établie en 1949 par l'entente C.O.C.O.M. en vertu de laquelle tous les pays de l'O.T.A.N. - hormis

⁴⁶ John Stanley et Maurice Pearton, *The International Trade in Arms*, N. Y., Praeger Publishers, 1972, p. 120-121.

l'Islande mais incluant le Japon - ont convenu de ne pas vendre de biens de nature stratégique aux pays du bloc communiste ⁴⁷. »

Déjà à ce moment, on le voit, émerge une distinction politico-stratégique capitale entre production militaire et production civile qui apparaît en quelque sorte comme une contradiction économique fondamentale.

Dans ces conditions, c'est la production militaire qui émergera comme enjeu économique dominant dans la division des deux blocs à l'échelle de la planète. C'est ainsi que la production militaire revêt une importance économique déterminante.

« Entre 1949 et 1978, les dépenses militaires des pays membres de l'O.T.A.N. ont augmenté de 18,4 milliards à 178,2 milliards de dollars... Durant cette même période, les pays de l'O.T.A.N. ont dépensé en tout environ 2,6 billions de dollars à des fins militaires. ⁴⁸ »

Mais puisque les économies ne sont pas en mesure d'assumer un tel niveau de production improductive, les coûts de la défense reposent sur un système de crédit qui, loin de résorber les difficultés économiques rencontrées, ne fait que les reporter au niveau financier.

Le système capitaliste s'enferme alors dans un complexe réseau de prêts et de dons grâce auquel, entre les années 1950 et 1967, par exemple, les États-Unis ont conclu pour une valeur de 34 milliards de dollars de subventions en aide militaire. Les nécessités de l'accumulation de capital se résolvent par le biais d'accords de crédits qui permettent de maintenir puis de relancer la production d'armements sur le

⁴⁷ John Stanley et Maurice Pearton, *op. cit.*, p. 14. Les auteurs précisent en note : C.O.C.O.M. est un acronyme du Comité de Coordination (*Co-ordinating Committee*) qui tient une liste C.O.C.O.M. incluant à l'époque les noms des pays suivants : Albanie, Bulgarie, Chine, Tchécoslovaquie, Allemagne de l'Est, Hongrie, Corée du Nord, Viêt-nam du Nord, Pologne, Roumanie, Tibet et U.R.S.S.

⁴⁸ Boris Piadychev, *La course aux armements : qui l'attise ? Le point de vue soviétique*, Moscou, Éditions de l'Agence de presse Novosti, 1980, p. 19.

plan interne en enfermant le partenaire commercial dans une position débitrice.

La stratégie de l'escalade militaire trouve ainsi ses fondements dans la logique de l'accroissement de la production pour la défense, accroissement qui, à son tour, impulse le rythme d'accumulation de capital dans tous les secteurs de l'économie.

Le rapport Paley

[Retour à la table des matières](#)

À toutes fins pratiques, la guerre de 39-45 interrompt les échanges commerciaux entre l'Europe continentale d'une part, la Grande-Bretagne et l'Amérique du Nord d'autre part, confirmant en cela un recul amorcé depuis la fin des années vingt : alors que le commerce canado-européen représentait 405 millions de dollars en 1928, sa valeur s'établissait à 115 millions de dollars dix années plus tard ⁴⁹. Au cours de ces années, et à la faveur de la guerre surtout, se confirme la vocation atlantique du Canada qui accroît également ses échanges avec l'Amérique latine et l'Afrique du Sud avec le résultat que, de « huitième rang parmi les puissances commerciales de l'univers en 1934, (le Canada) n'était dépassé, en 1940, que par les États-Unis et la Grande-Bretagne ⁵⁰ ».

Comme nous venons de le voir, les contraintes de la guerre favoriseront le resserrement des liens continentaux et ce, d'autant plus facilement que le président Roosevelt et le Premier ministre Mackenzie King demeurent en poste pour toute la durée du conflit. Par la suite, l'événement qui viendra confirmer ce processus et accroître encore les nécessités à la fois économique et militaire de la continentalisation,

⁴⁹ Vincent Brosseau, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁰ *Idem*, p. II.

c'est le déclenchement de la guerre de Corée en juin 1950 qui poussera le gouvernement américain à mettre en place pour la première fois une stratégie continentale d'approvisionnement de son industrie en richesses naturelles.

Dans le contexte des années quarante, caractérisé par l'approfondissement de la polarisation entre les deux grands, par la « grande peur » du bolchevisme qui culmine dans le maccarthysme aux États-Unis et par le déclenchement de la guerre de Corée, le président Truman charge une commission d'enquête de se pencher sur la question de l'accès aux principales matières premières indispensables au maintien du rythme de croissance de l'économie américaine. Significativement intitulé *Resources for Freedom* ⁵¹, le rapport Paley, comme il sera connu dorénavant, proposait ni plus ni moins qu'une nouvelle stratégie d'approvisionnement fondée essentiellement sur la sécurité d'accès et d'exploitation, pour les États-Unis, des matières premières essentielles au maintien de l'effort durant la guerre en cours bien sûr, mais également en prévision de la paix qui pourrait suivre. Il faut indiquer, au passage, que la question de la sécurité d'accès apparaît d'autant plus déterminante en ces années qu'au moment du dépôt du rapport Paley en 1952, les États-Unis sont toujours en guerre d'une part, que nul n'est en mesure d'exclure que le conflit ne débordera pas dans une Troisième Guerre mondiale d'autre part. C'est d'ailleurs cette éventualité qui, à elle seule, explique qu'à toute les voies d'accès par mer dont le maintien et la protection pourraient s'avérer coûteux en temps de conflit généralisé, les commissaires aient préféré exposer les avantages d'un approvisionnement continental, c'est-à-dire qui pourrait transiter à l'intérieur du territoire de l'Amérique du Nord. En effet, même un accès aux richesses canadiennes qui aurait dû emprunter la voie des océans, qu'il s'agisse de l'Atlantique ou du Pacifique d'ailleurs, constituait un risque face à la menace posée par des sous-marin

⁵¹ President's Materials Policy Commission, *Resources for Freedom*, 5 volumes, Washington, 1952. Révisé quelques années plus tard : Bureau of the Census, *Raw Materials in the US Economy, 1900-1952*, Washington, 1954.

ennemis, que l'économie américaine ne pouvait courir. Or, dans la mesure où c'est la croissance, de même que l'état de santé de l'appareil productif américain qui est la meilleure sinon la seule garantie de survie du monde « libre » à l'époque, on comprend que la question de l'accès aux richesses naturelles et celle de la sécurité de l'approvisionnement aient été jugées comme un enjeu aussi capital.

Il suffit ensuite d'ajouter qu'à l'occasion des études faites par les commissaires il est apparu que le Canada constituait, et de loin, le partenaire le plus complémentaire au niveau des richesses naturelles, pour saisir à quel point une redéfinition de stratégie d'approvisionnement de la part des Américains affectait au premier chef les modalités de développement de l'économie canadienne, au point que l'économiste Hugh Aitken a pu écrire :

« Le rapport Paley est considéré comme l'enquête la plus complète menée ces dernières années sur les besoins de l'économie américaine en richesses naturelles... Des 29 « produits-clés » dont l'approvisionnement futur est répertorié par la Commission, le Canada est considéré comme une source majeure potentielle pour 12 d'entre eux... (Or) entre le *pattern* de développement des ressources au Canada durant l'après-guerre et le *pattern* suggéré par les prévisions du rapport Paley, il existe une correspondance évidente ⁵². »

Le Canada constitue déjà à l'époque un fournisseur indispensable, puisque « dans les années 1951-1955, il a fourni 23 p. cent des importations américaines de matières premières -davantage que tous les pays d'Amérique latine réunis ou l'ensemble des pays d'Europe ⁵³ ».

C'est dans le prolongement de ses réflexions autour de ces questions que la Commission propose de réaliser ce chef-d'œuvre de l'intégration continentale des deux économies canadienne et américaine

⁵² Hugh G.J. Aitken, *American Capital and Canadian Resources*, Cambridge, Harvard University Press, 1961, p. 83 et 84.

⁵³ Bernard Goodman, *Industrial Materials in Canadian American Relations*, Detroit, Wayne State University Press, 1961, p. 1.

qu'est le parachèvement de la voie maritime du Saint-Laurent. Le Traité de la voie maritime du Saint-Laurent sera signé en 1954. Inaugurée en 1959, la voie d'eau réaménagée permettait désormais d'approvisionner en fer, depuis Shefferville, Sept-Îles ou Port-Cartier, les villes américaines riveraines des Grands Lacs.

La canalisation du Saint-Laurent, revendiquée par le gouvernement canadien depuis des décennies dans le but d'améliorer ses propres voies d'accès en amont de Montréal, sera ainsi réalisée dans un contexte stratégique précis. S'il s'agit là d'une initiative conjointe souhaitée alors aussi bien par les Américains que par les Canadiens, il faut voir que cet arrangement contribuera à accroître considérablement la continentalisation de l'économie nord-américaine. Cela signifiera, pour le Canada, la concentration de sa capacité industrielle sur le pourtour des Grands Lacs, dans ce que l'on appelle le *Golden Horseshoe*, ou encore, le *Heartland* canado-américain.

Dans la mesure où une telle initiative accroît le flux des échanges entre les deux pays et dans la mesure surtout où elle contribue à éliminer tout un réseau de barrières, tant d'ordre géographique que social, elle s'inscrit dans la foulée d'une libéralisation des échanges, elle participe donc d'une forme de libre-échange sectoriel qui touche l'infrastructure économique et plus spécifiquement le domaine des transports.

En effet, la résistance à la canalisation du Saint-Laurent venait tant du côté américain que du côté canadien, des cartels du transport ferroviaire, résistance à laquelle il convient d'adjoindre la réticence de la ville de Montréal qui risquait une irrémédiable marginalisation à se trouver contournée de la sorte et située en marge du nouvel axe de développement ⁵⁴.

⁵⁴ *Vrai*, vol. 1, no 3, 16 octobre 1954 : « Montréal, victime de la canalisation ».

De fait, à la suite de la canalisation, on assiste au remblaiement du canal Lachine, au déménagement des entreprises riveraines et au dynamitage des anciens silos à blé du port de Montréal. Il n'est jusqu'aux entreprises de fabrication et d'entretien de matériel roulant - les « Shops Angus » - qui périliteront, en même temps que tous les anciens quartiers de Saint-Henri, de la Pointe-Saint-Charles et du Centre-Sud.

Si la ville de Montréal avait pu croître à l'ombre du protectionnisme canadien, un traité portant sur un instrument d'infrastructure de l'importance de la canalisation du Saint-Laurent devait obligatoirement conduire à une redéfinition majeure de sa fonction économique à l'échelle du pays et du continent. C'est dans la foulée de ce bouleversement que la ville abandonne sa fonction industrielle et mise sur ses capacités financières et commerciales, avec toutes les contraintes sociales que cette redéfinition ne manquera pas d'entraîner et qui se font sentir encore aujourd'hui, plus d'un quart de siècle plus tard.

Multilatéralisme et ouverture continentale

[Retour à la table des matières](#)

La guerre avait permis au Canada de développer de nouveaux secteurs industriels et d'élargir son assise industrielle. Quatrième importateur mondial, cinquième exportateur mondial en 1948, le Canada était surtout devenu une grande puissance, statut qu'il s'agissait pour lui dorénavant de préserver.

Les tentatives pour apporter un peu d'ordre dans les relations économiques internationales durant l'entre-deux-guerres, que ce soit lors de la conférence économique internationale de Gênes en avril et mai 1932, plus tôt lors de la conférence de Genève en 1927 sur l'abolition des prohibitions douanières ou encore lors de la conférence de Genève de 1930 convoquée pour faire suite à une proposition belge de « trêve

douanière », ces tentatives se sont toutes soldées par un échec. Leur mérite fut néanmoins d'avoir ouvert la porte aux négociations multilatérales de l'après-guerre. Contrairement à l'attitude de réserve adoptée durant l'entre-deux-guerres, le Canada va, au sortir de la guerre, jouer un rôle actif dans les négociations qui conduisent à la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.), en 1947, malgré les inconvénients que celles-ci ne manqueraient pas d'entraîner. En fait, pour un petit pays aussi dépendant de son commerce extérieur, le multilatéralisme offre plus d'avantages que d'inconvénients. En premier lieu, l'adhésion des nations à un certain nombre de règles commerciales communes permettait d'établir le climat de sécurité et de stabilité nécessaire à l'expansion du commerce international. En deuxième lieu, en réduisant l'arbitraire, l'égoïsme et l'unilatéralisme des nations, le multilatéralisme réduisait par le fait même le poids et l'influence des grandes puissances dans les relations économiques internationales. En troisième lieu, enfin, mieux que toute autre chose, le multilatéralisme apparaissait comme le meilleur antidote au bilatéralisme auquel poussaient les relations économiques toujours plus intenses avec les États-Unis. Par contre, l'ère du multilatéralisme qui s'ouvrait dans les relations économiques internationales allait conduire à la renonciation du recours aux tarifs douaniers en tant qu'instrument de politique industrielle et à l'ouverture du marché intérieur à la concurrence internationale.

L'ouverture négociée des frontières ne pouvait manquer non plus d'entraîner des difficultés importantes dans les secteurs traditionnels de la première industrialisation, comme le textile, le vêtement, le cuir, le bois, ou dans certaines régions mono-industrielles. D'un autre côté, cela forçait aussi les entreprises canadiennes à innover, à se spécialiser davantage et surtout à abandonner leur position de repli sur le marché intérieur pour se tourner davantage vers les marchés extérieurs. Mais, globalement, comme nombre d'études l'ont montré, les résultats seront très positifs pour l'ensemble des économies des pays industrialisés, et au premier chef le Canada. Les effets les plus notables de la libéralisation des échanges se feront surtout sentir à partir

des années Soixante comme en témoigne la progression rapide du commerce international à partir de ce moment. Au Canada, après être retombée à 17 et 18 p. cent, la part des exportations et des importations de biens et services dans la production va graduellement se relever pour atteindre 22 et 20 p. cent en 1970, 28 et 26 p. cent, en 1980 (voir tableau 2).

Le multilatéralisme présentait pour le Canada un avantage supplémentaire, celui de lui ouvrir le marché américain.

Tableau 2

Évolution de la part des exportations et des importations de biens et services dans le produit intérieur brut, aux prix du marché et en termes réels, années choisies : 1947-1987.

[Retour à la table des matières](#)

	Exportations		Importations	
	(1)	(2)	(1)	(2)
1947	25,7	22,6	23,0	17,6
1950	21,1	18,7	20,6	15,1
1955	18,9	18,0	19,8	16,7
1960	17,1	17,3	18,3	15,8
1965	18,6	18,8	18,8	16,0
1970	22,5	25,0	20,0	18,7
1975	22,7	22,2	24,1	21,8
1980	28,3	27,0	26,4	25,0
1985	28,2	31,8	25,7	27,6
1987	26,2	32,7	25,5	30,0

Source : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, (13.001), diverses années.

Notes : (1) : aux prix du marché ; (2) : aux prix de 1981.

En paraphant, en 1947, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les nations signataires acceptaient, comme le souhaitent les Américains depuis la fin des années trente, de tourner le dos au protectionnisme et de libérer le commerce international de ses entraves. L'accord prévoyait, en effet, l'adhésion à un certain nombre de principes généraux de bonne conduite en matière commerciale et une réduction générale des tarifs qui ouvrait une nouvelle ère dans les relations économiques internationales. Le Canada n'avait toujours pas renoncé à renégocier avec les États-Unis le Traité de réciprocité de 1854, d'autant qu'au lendemain de la guerre la part des États-Unis représentait près de 40 p. cent des exportations totales canadiennes environ et plus de 75 p. cent de ses importations. Les grandes négociations commerciales de l'après-guerre seront l'occasion pour le Canada de tester la bonne volonté des États-Unis à son endroit et d'essayer de trouver le terrain propice à la signature d'une entente commerciale bilatérale.

Des discussions commerciales seront effectivement entreprises dans le plus grand secret entre les deux pays en 1947 et 1948. Elles viendront près d'aboutir sur un accord de très grande portée prévoyant entre autres l'abolition totale des tarifs douaniers entre les deux pays, la prohibition des restrictions quantitatives et l'établissement de mécanismes permanents de consultation. Les hésitations de dernière minute du Premier ministre Mackenzie King feront avorter le projet.

L'échec de ces discussions n'empêchera cependant pas les deux pays de s'accorder dans le cadre de l'Accord général des concessions tarifaires supplémentaires et de s'entendre par la suite sur une base bilatérale dans un certain nombre de secteurs. Cette ouverture négociée des marchés aura ses effets sur le commerce des États-Unis avec le Canada, au plus grand bénéfice de ce dernier. Comme le montre le tableau 3, la part du Canada dans les importations totales américaines va ainsi passer de 16 p. cent à 28 p. cent, environ, entre 1940 et 1970. Sa part dans les exportations totales augmentera par contre plus len-

tement, passant durant cette période de 18 à 21 p. cent (voir aussi le graphique 6).

Graphique 6

*Part du Canada dans le commerce international des États-Unis,
1850-1985, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Source: U.S.A., *Statistical Abstract of the United States*, différentes années.

Source : U.S.A., *Statistical Abstract of the United States*, différentes années

Mais avant d'aller plus loin, nous devons noter que si le gouvernement canadien assume un rôle international de grande puissance en ces années et défend une approche multilatérale en matière d'économie, le Canada se trouve de plus en plus compromis dans la continentalisation de l'économie américaine, un processus qui procédera de manière d'autant plus inéluctable et accélérée que le pays tout comme certaines provinces, dont le Québec, maintiennent une politique très ouverte face à l'investissement étranger. Dans ce contexte, la continentalisation conduira à une polarisation des positions en matière d'économie politique avec, d'un côté, les travaux du *Canadian-American Committee*, de l'autre, ceux de la commission Gordon. Parce

que cette oscillation se poursuivra durant les décennies subséquentes, il n'est pas inutile de nous y attarder quelque peu.

Tableau 3

*Part du Canada dans le commerce international des États-Unis,
années choisies : 1850-1984, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Année	Exp.	Imp.	Année	Exp.	Imp.	Année	Exp.	Imp.
1850	6,6	3,0	1915	11,1	9,6	1950	19,5	22,1
1860	6,9	6,7	1920	12,0	19,6	1955	20,9	23,3
1865	10,0	14,7	1925	13,4	11,0	1960	18,5	19,8
1870	5,5	8,3	1929	18,3	11,7	1965	20,5	22,6
1880	5,0	6,2	1930	17,5	13,5	1970	21,0	27,8
1890	4,9	5,0	1940	18,0	16,6	1975	20,2	22,9
1900	7,0	4,7	1947	14,7	19,6	1980	16,3	19,3
1910	12,6	6,2				1985	25,4	20,8
1913	17,0	6,7						

Source : *Statistical Abstract of the United States* et *Survey of Current Business*, différentes années.

Le Canadian-American Committee et la commission Gordon

[Retour à la table des matières](#)

Organisme patronal, situé à mi-chemin entre le groupe de pression et la pompe à idées - « think tank » en américain - le Canadian-American Committee (C.A.C.) a été mis sur pied en 1957 à l'instigation de deux associations, la *National Planning Association* ayant son siège social à Washington et la *Private Planning Association of Canada*, l'ancêtre de l'Institut de recherches C. D. Howe de Toronto qui, à l'époque, avait encore son siège social à Montréal. Ces deux associations, tout comme le comité lui-même d'ailleurs, fonctionnent sur la base d'une représentation patronale, ouvrière - syndicale, à vrai dire -

et intellectuelle. Par ailleurs, ces organismes publient des travaux sur des questions potentiellement litigieuses pour les deux pays, tout en intervenant plus ponctuellement sur des problèmes de politique ou de stratégie, lors du dépôt d'un budget par exemple.

Au moment de sa création, le C.A.C. s'était donné pour rôle « d'étudier les problèmes surgissant de l'interdépendance croissante entre le Canada et les États-Unis ⁵⁵ ».

On peut prendre une mesure de l'importance du comité en étudiant sa composition : d'une part il est constitué d'une « représentation » à peu près égale, couvrant toutes les régions des deux pays, puisque ses 60 membres sont choisis parmi les représentants en vue des milieux des affaires, des syndicats, de l'agriculture, ainsi que parmi les « leaders professionnels ⁵⁶ » : d'autre part on retrouve, parmi ses membres, à côté des neuf représentants des milieux syndicaux ⁵⁷ les présidents ou vice-présidents des entreprises suivantes : la Banque de Nouvelle-Écosse, Consolidated Paper Corporation Ltd, Metropolitan Life Insurance Co., General Trust of Canada, MacMillan Bloedel and Powell River Co., le Canadien National, Sears Roebuck and Co., Lukens Steel, International Harvester Co., the Consolidated Mining and Smelting Co., Dupont of Canada, Scott Paper Co., Continental Oil Co., Aluminum Co. of Canada, the First National Bank of Chicago, Ford Motor Co. of Canada, the Canadian Bank of Commerce, General Dynamics Corp., Minneapolis-Honeywell Regulator Co., Crown Zellerbach Corp., Imperial Oil Ltd, the Procter and Gamble Co. of Canada et Winton Lumber Co.

⁵⁵ Voir la présentation signée par les coprésidents Robert D. Stuart et R.M. Fowler, in Masson et English, *Trade Barriers between Canada and United States*, Canadian-American Committee, 1963, p. V.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ En 1960, il s'agit de L.S. Buchmaster, G. Burt, J.D. Keenan, W. Mahoney, I. Morris, M. Ross pour l'A.F.L.-C.I.O. ; de C. Jodoin et D. MacDonald pour le C.T.C. et de Jean Marchand pour la C.T.C.C.

Dans ces conditions, la profession de foi au sujet de la neutralité politique du C.A.C. évoquée ci-dessus prend une tout autre signification ; en réalité, c'est précisément par le biais de l'approche sectorielle et grâce à l'utilisation de la « rationalité » économique appliquée dans un schéma continental que le comité est arrivé à élaborer les « quatre principes ou conditions » qui devraient régir les rapports entre les deux pays. Il s'agit, dans l'ordre : *premièrement*, de faire valoir les avantages de l'interdépendance ; *deuxièmement*, de sauvegarder et de valoriser cette complémentarité ; *troisièmement*, de conserver et de développer les mécanismes de consultation entre les deux pays dans tous les domaines où des frictions sont susceptibles de naître et *quatrièmement*, enfin, d'évaluer tout particulièrement les politiques gouvernementales qui seraient susceptibles d'avoir quelque effet contraire aux intérêts « supranationaux ⁵⁸ ».

Chacun de ces principes ou conditions vise à prévenir l'émergence de problèmes dans cinq domaines d'intérêt commun bien spécifiques à savoir : 1. celui de la sécurité nationale de chacun des deux pays où l'on fait valoir la similitude de positions face à la guerre froide ; 2. celui de la souveraineté nationale des deux pays où l'on évoque spécifiquement les questions de l'extraterritorialité des lois américaines dans leurs effets sur les succursales canadiennes et les échanges commerciaux du Canada avec Cuba en particulier ; 3. celui de l'isolement économique ; 4. celui des nouvelles formes d'intervention de l'État dans les secteurs privés de chacun des pays ; 5. celui de l'extension des mécanismes de consultation entre les deux pays ⁵⁹.

⁵⁸ *The Perspective of Canadian American Relations*, A statement by the Canadian American Committee, mai 1962, p. 10 et suiv. Ce 4e élément se lit, dans l'original : « Fourth, it is imperative that especially careful and sympathetic prior appraisal be given to any government actions or changes in government policies in either country that could have adverse effects on transborder interests. »

⁵⁹ *Idem*, p. 10-12 : « Problems in Canadian-American Relations ».

Le comité entend ainsi défendre la complémentarité économique, militaire et politique d'un « marché commun » canado-américain.

« Alors que les nations de l'Europe de l'Ouest cherchent en vain à démanteler les obstacles séculaires qui entravent la libre circulation des marchandises et des capitaux d'une économie à l'autre, le Canada et les États-Unis ont atteint des niveaux de vie et un degré de richesse nationale inégalés grâce en partie à la flexibilité et à l'efficacité émanant d'un marché commun de capital anonyme, et qui est, dans une large mesure, passé inaperçu ⁶⁰. »

Il est assez intéressant de relever qu'à l'occasion d'une analyse commanditée par le comité sur le gaz naturel et son approvisionnement, l'auteur conclut :

« À la vérité, nous pouvons aller jusqu'à dire qu'une fois établies des dispositions en matière d'exportation, celles-ci doivent être renouvelées régulièrement et sans aucune condition ⁶¹. »

C'est ainsi que, d'étude en étude, de communiqué en communiqué, l'approche du comité se précise : l'économie continentale doit être établie et maintenue sans qu'intervienne aucun changement dans le rapport des forces entre les deux pays en présence sinon, bien au contraire, en accroissant les liens de domination et de subordination donnés au départ. Le Canada doit demeurer le fournisseur de ressources naturelles exploitées par le capital américain et, à cette fin, la politique canadienne doit éviter toute tentation interventionniste dans l'économie. Les chiffres sur les investissements américains au Canada étaient pourtant éloquentes. En 1929, la part du Canada dans les investissements directs américains à l'étranger s'élevait à un peu plus de 29 p. cent. En 1950, cette part était d'un peu plus de 30 p. cent. En 1960, elle était de 35 p. cent ! À l'exception du secteur agricole et du secteur

⁶⁰ *Preserving the Canada-United States Common Market for Capital*, A Statement by the C.A. C., 27 sept. 1963, 8 p., texte ronéo, p. 1.

⁶¹ John Davis : *Natural Gas and Canada-United States Relations*, C.A.C., août 1959, p. 29. Ceci s'applique évidemment à l'approvisionnement en gaz naturel canadien des entreprises localisées aux États-Unis.

des services, tous les grands secteurs de l'économie canadienne étaient passés sous contrôle étranger.

Cependant, le continentalisme passif défendu par le C.A.C. ne fait pas l'unanimité, loin de là, puisqu'à la même époque l'enjeu du contrôle étranger fait surface, et il émerge moins comme une question de théorie ou de politique, mais bien plutôt comme une question sociale tout à fait brûlante dans des conflits ouvriers majeurs. Qu'il s'agisse de la grève de l'amiante à Thetford-Mines en 1949 ou de la grève de Murdochville en 1956, entre autres, ces affrontements entre le mouvement ouvrier et des monopoles américains font la preuve que la marge de manœuvre des gouvernements en place sur la définition d'une politique ouvrière nationale est nulle, ou à peu près. Si l'on ajoute à cela le fait que la conjoncture économique canadienne apparaissait de plus en plus soumise à l'évolution du contexte économique aux États-Unis, nous avons en main deux explications qui justifient la mise sur pied de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada le 17 juin 1955. Dans leur *Rapport préliminaire* publié en décembre 1956, les commissaires relèveront que la question du contrôle étranger comptait parmi les préoccupations majeures au cours des audiences tenues dans tout le pays.

Néanmoins, dans la section 11 du *Rapport préliminaire* intitulée « la politique commerciale », les commissaires ne proposent aucune modification substantielle à la démarche canadienne, même s'ils font état du fait que le multilatéralisme appliqué par le pays n'a pas été payé en retour, de telle sorte « qu'il serait sage que le pays, pour le moment du moins, maintienne son tarif à peu près à son niveau actuel ⁶² ». Et si la possibilité de la libéralisation des échanges avec les États-Unis est évoquée, « de l'avis de la Commission, il ne serait pas

⁶² Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport préliminaire*, Ottawa, décembre 1956, p. 72.

pratique pour le moment ni avant bien longtemps d'établir une large réciprocité commerciale entre le Canada et les États-Unis ⁶³ ».

Cependant, les commissaires consacrent une des plus importantes sections de ce rapport aux « placements étrangers au Canada » où ils écrivent ceci :

« L'activité des filiales établies à l'étranger doit être conforme et subordonnée au bien de l'ensemble de la société ⁶⁴. »

Même si l'on s'accorde assez facilement pour dire que le Canada n'aurait vraisemblablement pas atteint son niveau actuel de développement sans ces placements, on relève le fait que ceux-ci prennent surtout la forme d'investissements directs dans les industries de l'extraction et de la transformation qui sont par ailleurs hautement concentrées. Sans remettre en cause ce processus, les rédacteurs du *Rapport* proposent trois mesures pour faire face au problème : *premièrement*, accroître la présence « des Canadiens aux postes supérieurs d'un caractère administratif et technique, retenir les services d'ingénieurs et autres professionnels canadiens et acheter leurs fournitures, leurs matières premières et leur équipement au Canada » ; *deuxièmement*, obliger ces entreprises « à publier leurs états financiers et (à) y exposer dans le détail leur activité au Canada » ; *troisièmement*, mettre en vente « une part importante (de 20 à 25 p. cent, peut-être) de leur capital-actions à des Canadiens » et nommer « parmi les membres de leur conseil d'administration un certain nombre de Canadiens ⁶⁵ ».

Ces propositions demeureront sans suite essentiellement parce qu'au moment du dépôt du rapport final en 1957 on assistera à un changement de gouvernement à Ottawa avec l'arrivée au pouvoir des progressistes conservateurs de John Diefenbaker.

⁶³ *Idem*, p. 75.

⁶⁴ *Idem*, p. 88.

⁶⁵ *Idem*, p. 89.

Quoi qu'il en soit, de ces deux approches à la continentalisation que sont la libéralisation pure et simple d'un côté, le contrôle des investissements étrangers de l'autre, c'est la seconde qui prévaudra au niveau de la gestion politique tout au long des deux décennies suivantes, même si l'on assiste au retour du continentalisme sous la gouverne du libéral Pearson entre 1963 et 1968.

3. Les années soixante et soixante-dix

Le Canada et les États-Unis dans l'économie mondiale

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons déjà relevé la place éminente occupée par les deux économies durant l'après-guerre. Ce qu'il faut noter désormais, c'est le fait qu'entre 1965 et 1983, la part des pays industrialisés dans les exportations mondiales décroît de 74 p. cent à 69 p. cent et que, dans le même temps, celle des États-Unis tombe de 16 p. cent à 12 p. cent, tandis que celle du Canada passe de 5 à un peu plus de 3 p. cent, à l'avantage du Japon et des pays nouvellement industrialisés.

Entre-temps toutefois, la dépendance des pays développés vis-à-vis des marchés extérieurs évolue de façon différente. Si, entre 1974 et 1983 notamment, la part des exportations dans le P.N.B. augmente dans la plupart des cas, cela ne se vérifie ni pour l'Italie, ni pour le Japon, ni pour les États-Unis comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Graphique 7

*Part des États-Unis et du Canada dans le commerce mondial.
Exportations, 1947-1987, en pourcentage*

[Retour à la table des matières](#)

Sources: O.N.U., *Annuaire statistique du commerce extérieur* et *Bulletin mensuel de statistiques*, diverses publications.

Sources : O.N.U., Annuaire statistique du commerce extérieur et Bulletin mensuel de statistiques, diverses publications.

La lecture des données de ce tableau nous apprend que l'économie canadienne n'est certes pas la plus ouverte des économies développées puisque le pays occupe le cinquième rang parmi les exemples retenus.

Mais, il importe de souligner que cet accroissement de dépendance à l'endroit du commerce extérieur intervient dans un contexte caractérisé à la fois par la baisse d'importance du commerce canadien dans le commerce mondial et par l'accroissement des échanges avec les États-Unis.

Tableau 4

*Dépendance à l'endroit du commerce extérieur, 1974 et 1983
(Exportations de marchandises en pourcentage du P.N.B.)*

[Retour à la table des matières](#)

	1974	1983		1974	1983
Hollande	45,9	49,7	Italie	20,7	20,8
Suède	27,4	30,9	Royaume-Uni	19,2	20,8
Suisse	24,1	25,6	France	17,3	18,3
Allemagne de l'Ouest	23,4	25,9	Japon	12,1	12,8
Canada	22,9	24,3	États-Unis	6,1	6,1

Source : The Conference Board, *World Perspectives*, no. 82, octobre 1984.

En d'autres termes, l'économie canadienne a connu une plus grande ouverture vis-à-vis des États-Unis durant toute la période sous analyse et ce, malgré l'application des mesures nationalistes propres à l'ère Trudeau.

Quant aux États-Unis, il s'agit là d'un cas à part particulièrement intéressant. En effet, autant on aurait pu naguère être porté à interpréter ce genre de données en y voyant le reflet d'un raffermissement de l'autosuffisance américaine face à l'économie mondiale, autant il faut y voir aujourd'hui un effet des difficultés rencontrées par les exportateurs américains. Dans ce cas-ci, la baisse de dépendance vis-à-vis du marché extérieur reflète le déclin de la part américaine dans le marché mondial de l'exportation, tandis que les importations ont connu des bonds impressionnants passant de 8 à 19 p. cent de l'importation des biens manufacturés sur le marché domestique entre 1970 et 1982. Entre-temps toutefois, la capacité exportatrice des plus grandes industries américaines s'est raffermie.

Ces résultats en apparence contradictoires renvoient à un double processus : celui de l'accroissement de l'investissement américain dans le monde et un autre mouvement, beaucoup plus récent, de l'accroissement de l'investissement étranger aux États-Unis. Or, depuis vingt ans, celui-ci croît beaucoup plus vite que celui-là, avec le résultat que, depuis un an ou deux, les États-Unis glissent inexorablement du rang de première puissance créditrice à celui de première puissance débitrice. Cependant, le Canada n'occupe plus la même position parmi les investisseurs étrangers aux États-Unis, puisque la part de l'investissement canadien décroît d'année en année à l'avantage, essentiellement, de celle des Japonais.

Nous allons maintenant tenter d'élaborer une première synthèse à partir des éléments retenus : le premier constat, et le plus important, est à l'effet que les économies américaine et canadienne connaissent un déclin relatif par rapport à l'évolution de la part occupée par d'autres pays développés dans l'économie mondiale ; le second, que l'économie canadienne a pu amortir certaines des conséquences de ce glissement, en accroissant ses échanges avec les États-Unis.

Si ces deux contraintes appartiennent à ce que nous avons appelé un mouvement de fond à l'intérieur d'une économie continentale, il s'en faut de beaucoup pour que la conjoncture économique et sociale au Canada ait évolué dans le même sens. C'est ce que nous allons étudier maintenant.

La conjoncture au Canada

[Retour à la table des matières](#)

Pour les besoins de l'analyse qui va suivre, il est important de distinguer deux moments dans l'évolution des rapports entre le Canada et les États-Unis. Dans un premier temps, le multilatéralisme et le continentalisme des années d'après-guerre seront remis en cause par les conservateurs à compter de leur arrivée au pouvoir en 1957, puis ré-

appliqués de nouveau avec le retour au pouvoir des libéraux de Lester Pearson de 1963 à 1968.

Le second temps, dominé par la présence de Pierre Elliott Trudeau à Ottawa constitue une étape spécifique tout au long de laquelle le Canada voit sa situation internationale commencer à se détériorer au moment même où le pays est aux prises avec de profondes divisions internes. Cette étape, caractérisée par la recherche de l'unité nationale sur le plan intérieur et le recouvrement de sa crédibilité au niveau international, prend fin au début des années quatre-vingts à la suite de la sanction négative du référendum sur la renégociation du statut du Québec au sein de la Confédération d'une part, à la suite de la crise mondiale des années 81-82 qui affecte sévèrement l'économie canadienne d'autre part.

Si l'on devait chercher à expliquer la démarche qui domine ces années, il faudrait aussi évoquer l'évolution de la situation économique aux États-Unis qui contraint les autorités canadiennes à prendre progressivement leurs distances d'avec le puissant voisin, avant de se résoudre à élargir le marché continental par la suite.

La première étape : de Diefenbaker à Pearson

[Retour à la table des matières](#)

En ces années, l'option continentale affecte au premier chef le secteur de la production militaire. Les accords sur le partage de la production de matériel de défense (*Defence Production Sharing Agreements*, ou D.P.S.A.) sont signés en 1959. Selon Victor Levant, ces accords visaient à intégrer à l'échelle du continent l'approvisionnement et la distribution de « biens », militaires. Et l'auteur d'ajouter, citant une directive du département de la Défense :

« [Pour Washington, le but avoué était] de perpétuer le principe de Coopération économique avec le Canada dans l'intérêt de la défense continentale, et de stipuler la politique de production maximum et l'intégration du programme de développement de façon à permettre une planification militaire intégrée entre le Canada et les États-Unis ⁶⁶. »

Ce repli de la part des autorités canadiennes est devenu en quelque sorte inévitable à la suite de l'abandon du projet CF-105 *Arrow* de construction d'un avion chasseur canadien en 1958. Les accords instaurent ainsi un véritable « libre-échange sectoriel pour les industries de défense du Canada et des États-Unis ». Et même s'ils ont été tout compte fait bénéfiques pour le Canada jusqu'en 1973, ces accords ont non seulement poussé l'intégration continentale entre les pays, ils ont entraîné également deux autres conséquences importantes : premièrement, ils ont accru le contrôle des Américains sur l'industrie canadienne de défense et, deuxièmement, ils ont lié la politique canadienne de défense à celle des États-Unis, retirant au gouvernement la plus grande part de son autonomie internationale en la matière.

L'accumulation des difficultés que pose à l'économie canadienne l'accroissement du contrôle américain poussera le Premier ministre Diefenbaker à tenter de resserrer les liens entre le Canada et la Grande-Bretagne. On cite souvent à ce sujet l'irréaliste promesse faite lors de la campagne électorale de 1958 où Diefenbaker proposait de détourner 15 p. cent des échanges commerciaux effectués avec les États-Unis vers la mère-patrie. En fait, devant les difficultés économiques que connaît le pays en ces années de paix où les carnets de commandes de l'industrie canadienne sont peu remplis, le gouvernement conservateur tente de renouer avec la Grande-Bretagne à la fois au détriment de la politique multilatérale qui prévalait jusque-là et au détriment également de la connexion continentale. Cette démarche visera à tenter de convaincre la Grande-Bretagne de renoncer à obtenir

⁶⁶ Victor Levant « Les accords sur le partage de la production de matériel de défense », *Interventions économiques*, no 10, printemps 1983, p. 133-138. La citation est reprise de : U.S. Department of Defence Directive, 26351, 28 July 1960, in A. Axline et al., *Continental Community*, p. 124.

son admission au sein du Marché commun. Quant au continentalisme, Diefenbaker ira jusqu'à prendre des distances telles vis-à-vis des Américains, surtout à compter de l'accession du démocrate John Kennedy à la présidence, que le poids du département d'État sera déterminant dans la chute de son gouvernement à l'hiver 1963. La question qui était en jeu à ce moment-là, c'était celle de savoir si le Canada allait consentir à l'entreposage d'ogives nucléaires sur son territoire.

Le chef du Parti libéral, Lester Pearson, s'était compromis en faveur de cette mesure, de telle sorte qu'avec son arrivée au pouvoir, et pour toute la durée de son mandat, les relations canado-américaines sont en quelque sorte rétablies dans leur état antérieur, même si l'approfondissement de la guerre au Viêt-nam contribue parfois à refroidir les rapports entre Pearson et le président Lyndon Johnson.

À cette époque, la question du libre-échange canado-américain est défendue par des universitaires comme Harry G. Johnson, les frères Wonnacott, ou L.H. Lithwick, tandis que certains hauts fonctionnaires prônent l'adhésion du Canada au Marché commun. Ainsi, lors d'une conférence sur les ressources tenue à l'instigation du gouvernement Diefenbaker en 1961, René Tremblay, sous-ministre au ministère de l'Industrie et du Commerce à Québec, évaluait alors la situation de la façon suivante :

« Les engagements canadiens dans la mise en valeur des ressources primaires gagneraient considérablement si la décision était prise par le Canada d'entrer dans le Marché commun...

« Je crois qu'aucune étude approfondie de ce problème n'a été faite à date au pays. Je le regrette parce que prochainement, l'opinion publique canadienne aura à choisir entre deux options : joindre le Marché commun de concert avec la Grande-Bretagne ou nouer une alliance avec les États-Unis ⁶⁷. »

⁶⁷ *Resources for Tomorrow, Proceedings of the Conference*, vol. III, Ottawa, 1962, p. 405.

Cependant, le continentalisme gagnera en crédibilité pour Pearson surtout avec la signature du Pacte de l'auto en 1965. Certains auteurs ont pu contester qu'il s'agissait cette fois d'une entente susceptible de s'inscrire dans la foulée du libre-échangisme ⁶⁸, tout au plus s'agissait-il d'un pacte qui établit des contraintes d'investissement pour les Américains en les obligeant de localiser au Canada des unités de production dont l'importance économique est établie en fonction du niveau de consommation de voitures américaines par les Canadiens.

Néanmoins cette contrainte entraîne bel et bien en contrepartie une plus grande ouverture du marché canadien puisque les produits circulent en franchise de part et d'autre de la frontière même si le pacte prétend restreindre l'accès aux produits européens. À cet égard, le Pacte de l'auto, loin d'accroître le protectionnisme, relève tout à fait d'une approche libre-échangiste dans le cadre continental, même si les forces du marché doivent se plier au respect de certaines clauses qui ne seraient pas à leur place dans un contexte où les principes économiques purs auraient prévalu. On a donc pu parler d'un pacte établissant un « libre-échange qualifié » à son sujet ⁶⁹.

Si le Canada jouit d'un surplus commercial depuis quelques années au chapitre de l'auto, il en va tout autrement en matière d'armement où le déficit accumulé sur cinq ans atteint 1,6 milliard de dollars. Pourtant, dans ces deux secteurs, le Canada est placé dans une situation comparable vis-à-vis des États-Unis puisque sa contribution aux échanges est essentiellement engagée dans des entreprises de filiale. Toutefois cette dépendance est beaucoup plus poussée en matière

⁶⁸ Par exemple, Harry G. Johnson, « The Bladen Plan for Increased Protection of the Canadian Automotive Industry », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, no 2, mai 1963.

⁶⁹ Cf. Robert Bothwell, Ian Drummond et John English, *Canada Since 1945. Power, Politics, and Provincialism*, University of Toronto Press, 1981, p. 275 : « ... the Canada-United States Automotive Agreement, the Auto Pact... was announced on December 11, 1964. This agreement established qualified free-trade in automobiles and automobile parts for manufacturers and guaranteed Canada a larger share of North American production ».

d'armement où les firmes canadiennes produisent essentiellement des sous-unités (« sub-systems ») pour le marché américain et des unités complètes pour les marchés extérieurs (surtout européens) avec le résultat que le Canada exporte 80 p. cent de sa production aux États-Unis et qu'il en importe 86 p. cent. Paradoxalement toutefois, malgré sa faiblesse, c'est le marché extra-continental qui sert à éponger quelque peu le déficit commercial dans ce secteur. Par ailleurs, dans la production automobile, l'intégration est encore plus poussée, mais il n'est pas exclu que l'arrivée de quatre nouveaux concurrents (Honda, Toyota, Hyundai et peut-être Suzuki) qui veulent bénéficier des avantages de la continentalisation telle qu'elle a été établie en faveur des « trois grands » américains de l'auto, ne vienne bouleverser les règles du jeu. Il semble en particulier qu'un effort de rationalisation s'impose auprès des compagnies américaines, un effort qui implique à la fois une modernisation des équipements et la fermeture des unités périphériques, dont éventuellement Boisbriand bien sûr, parce qu'elles se trouvent trop éloignées du « cercle vertueux » représenté par le nord du Michigan et le sud de l'Ontario ⁷⁰. Si la tendance actuelle se poursuit, nous devrions alors assister à une concentration de la production dans cette région et à un accroissement de la concurrence entre les sept firmes sur le marché nord-américain. Dans de telles circonstances, il faut s'attendre à ce que le Pacte de l'auto soit dénoncé par les « grands » américains de l'auto, à plus ou moins court terme.

Sans refaire l'étude des secteurs de la défense et de l'automobile, nous pouvons au moins retenir que le libre-échange dans les deux cas produit les mêmes effets sur l'économie canadienne. Avec une production aussi névralgique que l'est celle de la défense, le Canada est complètement à la remorque des États-Unis et l'intégration est à toutes fins utiles chose faite, de sorte que le Canada n'a plus aucun contrôle dans le domaine, ce que les passe-droits accordés pour les essais du missile « Cruise » viennent confirmer.

⁷⁰ *The Financial Post*, 2 novembre 1985, p. 13.

En matière de production automobile, la spécialisation atteint au même degré et si les firmes canadiennes sont rentables depuis peu, cela tient à deux causes : *premièrement*, à la faiblesse du dollar canadien qui permet aux investisseurs américains d'économiser sur les salaires ; *deuxièmement*, à la recrudescence de la demande des consommateurs américains pour les gros modèles produits par les usines canadiennes. Par ailleurs, on imagine mal que le surplus commercial dont bénéficie le Canada puisse être maintenu, surtout si les entreprises asiatiques ont convenu d'y effectuer des investissements considérables, précisément pour contourner l'imposition des quotas à l'exportation d'autos depuis leur pays.

Ces quelques indications suffisent pour illustrer notre propos, à savoir que, malgré la stratégie défendue par Diefenbaker, le libre-échangisme entre le Canada et les États-Unis a progressé depuis la Deuxième Guerre même si, pour le moment, cette libéralisation a été concentrée dans des secteurs des plus névralgiques comme la défense, les ressources et l'automobile.

Par ailleurs, force nous est aussi de conclure que les retombées économiques du libre-échange ne sont pas forcément négatives pour le Canada si l'on tient compte de la dimension économique des enjeux. En revanche, les coûts de l'ajustement social sont beaucoup plus lourds pour le Canada qu'ils ne le sont pour les États-Unis, non seulement parce que les bouleversements sont plus considérables ici, mais encore parce que cette stratégie accroît la spécialisation et la dépendance de l'économie canadienne à l'endroit de l'économie américaine.

L'une dans l'autre ces conséquences nous permettent désormais de cerner ce qui nous échappait jusqu'ici, à savoir que toute négociation de libre-échange accroît la continentalisation de l'économie nord-américaine. Il est bien évident toutefois que ce processus, à son tour, n'est qu'une des modalités de l'accroissement de la dépendance du Canada à l'endroit des États-Unis.

Mais nous n'avons passé en revue que les formes actives de la continentalisation. Pour avoir une idée complète de la situation il faudrait nous tourner vers les modalités passives du processus, c'est-à-dire celles qui fonctionnent en dehors des cadres d'une négociation, soit à l'intérieur des firmes installées ici et qui opèrent depuis les États-Unis, soit dans des secteurs « internationaux » qui fonctionnent à toutes fins pratiques dans un espace continental, comme la télévision, les médias ou le sport professionnel comme le hockey.

Une transition : le rapport Wahn

[Retour à la table des matières](#)

Durant la période de l'après-guerre, les importations du Canada en provenance des États-Unis passent de 69 p. cent en 1948 à 73 p. cent en 1968. Quant aux exportations, la proportion passe de 50 p. cent à 66 p. cent entre ces deux dates. Même si la part des matières premières tend à décroître dans les deux cas, ce sont d'abord les produits semi-finis qui constituent le gros des exportations, tandis que les produits finis en provenance des États-Unis occupent le premier rang de nos importations.

Au demeurant, ces échanges commerciaux avec les États-Unis sont déficitaires. À son tour, ce déficit est :

« ...partiellement financé Par un excédent d'exportations à destination des pays d'outremer ; toutefois, le reste a été comblé par des importations massives de capitaux, le plus souvent des États-Unis ⁷¹. »

Le rapport Wahn note à cet égard qu'« une dépendance aussi accrue par rapport aux capitaux américains a entraîné pour le Canada de

⁷¹ Onzième rapport du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale au sujet des relations canado-américaines (Ian Wahn, président), Ottawa, 1970, p. 15.

graves conséquences ⁷² », et il en relève deux. Le premier cas relevé se produit en juillet 1963 lorsque, pour enrayer l'afflux de capitaux vers le Canada, le président Lyndon Johnson « fait parvenir au Congrès un message dans lequel il proposait l'établissement d'un impôt de péréquation des intérêts pour l'achat de valeurs étrangères ⁷³ », en tentant par le fait même d'accroître l'attrait de l'investissement productif domestique.

« La balance canadienne des paiements n'a pas tardé à réagir, si bien que, en moins de 24 heures, l'encaisse or et les réserves en devises étrangères ont subi une baisse plus prononcée que dans toute autre période comparable ⁷⁴... »

L'exonération demandée par les autorités canadiennes fut accordée mais à des conditions qui restreignaient la marge de manœuvre du pays. Cette restriction imposait des limites sur les réserves canadiennes que le directeur du conseil d'administration et président de la Banque royale du Canada, W. Earle McLaughlin, considérait comme « humiliantes », sans compter que l'imposition de ces limites « entraînait directement en conflit avec le genre de politique monétaire que la situation inflationniste exigeait à l'époque, au Canada ⁷⁵ ».

Plus tard, c'est-à-dire après 1968, - et c'est le second exemple que nous avons annoncé - même si ces exigences furent abolies, d'autres dispositions devaient imposer au Canada les modalités de conservation de ses réserves de dollars américains ; en effet :

« une nouvelle disposition exige que le Canada, seul pays du monde occidental à ce faire, garde ses réserves de dollars américains, non pas dans des valeurs réalisables à court terme (comme les bons du Trésor américain), mais dans des obligations non négociables à long ter-

⁷² *Idem.*

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

me, encaissables sur demande, du Trésor américain, dont le rendement en intérêts n'est pas connu du grand public ⁷⁶. »

Ces cas ne sont pas uniques. Le rapport en cite d'autres pour conclure que les exemptions demandées par le Canada, si elles s'avèrent bénéfiques dans le court terme, révèlent en même temps « les difficultés éprouvées pour adapter les mesures américaines aux relations particulières unissant (les) deux pays ⁷⁷ ».

La solution qui sera envisagée à l'époque pour résoudre le dilemme que pose le voisinage de deux pays développés dont l'un, les États-Unis, est exportateur de capitaux, tandis que l'autre est importateur, c'est le recours au taux de change flottant de la part du Canada, ce à quoi le gouvernement libéral se résoudra le 31 mai 1970.

Cependant, le rapport Wahn ne semble pas particulièrement confiant dans cette stratégie, en conséquence de quoi il proposera plutôt le recours à la diversification :

« Le Comité recommande donc au gouvernement fédéral de s'employer avec le concours des gouvernements provinciaux à mieux équilibrer son compte courant avec les États-Unis, en augmentant ses exportations à destination de ce pays, en favorisant l'entrée des devises américaines au Canada par le tourisme et autres activités de service, et en recherchant d'autres sources d'importation ; le gouvernement doit aussi rechercher activement d'autres prêteurs disposés à fournir les capitaux d'investissement dont le Canada aura besoin pour son développement économique et industriel. Enfin, il doit encourager l'investissement de capital canadien dans des programmes d'expansion au pays ⁷⁸. »

Au demeurant, le rapport Wahn fait valoir que l'enjeu de la diversification ne saurait conduire à escamoter le problème de la « propriété

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem*, p. 16.

⁷⁸ *Idem*, p. 20.

et (du) contrôle américain des ressources et de l'industrie canadiennes » auquel il consacre la plus grande part de son étude.

Ce n'est d'ailleurs que depuis l'adoption de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers en 1962 que les renseignements pertinents sont disponibles sur l'étendue du contrôle étranger ⁷⁹.

La deuxième étape : les années Trudeau, de 1968 à 1984

[Retour à la table des matières](#)

Dire des années Trudeau qu'il s'agit d'une période caractérisée par le recours au nationalisme économique présuppose quelques précisions : en premier lieu, il faut insister sur l'état de la conjoncture intérieure au pays caractérisé par la menace de la séparation du Québec et le problème des disparités régionales ; en deuxième lieu, il est essentiel de rappeler les difficultés rencontrées par l'évolution du capitalisme aux États-Unis.

Les années 69-70 furent des années de récession dans les deux pays et c'est afin de précipiter la relance économique que le président des États-Unis lance, le 15 août 1971, sa « Nouvelle Politique économique ». Cette politique visait à imposer un gel des prix et des salaires pendant une durée de 90 jours, réduisait les impôts, restreignait l'importation de produits étrangers par l'imposition d'une surtaxe de 10 p. cent et, finalement, supprimait la convertibilité du dollar en or.

Quelles qu'aient été les raisons qui ont pu, sur le plan interne, pousser Richard Nixon à agir de la sorte en cette année pré-électorale, il n'en reste pas moins que, parmi les mesures annoncées, l'imposition

⁷⁹ *Idem*, p. 21.

d'une surtaxe de 10 p. cent à l'importation de produits étrangers allait affecter gravement l'économie canadienne dans la mesure où celle-ci est de loin la plus dépendante des besoins en approvisionnement du marché américain.

Toutefois, un taux de chômage persistant, une inflation qui était passée d'un peu plus de 1 à 7,2 p. cent en six mois, un déficit budgétaire de l'ordre de 23,5 milliards de dollars où se reflétait la double pression exercée par la demande interne de services sociaux et les dépenses encourues pour la poursuite de la guerre au Viêt-nam, avaient forcé le gouvernement des États-Unis à un réalignement économique d'ampleur. Si, dans un premier temps, Ottawa cherche à négocier un statut d'exception face aux mesures Nixon et si même Herb Gray, ministre du Revenu national, laisse savoir lors d'une allocution prononcée devant le *Conférence Board* que le Canada risque d'être touché plus qu'aucune autre économie par cette initiative, rien n'y fait.

Il s'ensuit que le gouvernement canadien se trouvera en quelque sorte contraint non seulement de recourir à son tour à un gel des prix et des salaires peu après, mais surtout d'avoir recours à des mesures de nationalisme économique afin d'atténuer quelque peu l'impact de la résurgence du protectionnisme au sud du 49^e parallèle.

Mais avant d'en arriver là, il peut être utile de cerner les grandes lignes de ce réalignement. Harry Magdoff, au tout début de son ouvrage, *L'âge de l'impérialisme*, résume bien le problème que posera aux États-Unis la relance parallèle de la croissance d'une économie domestique et celle d'une économie américaine à l'étranger : à la fin des années soixante, la troisième puissance mondiale, après les États-Unis et l'U.R.S.S. , ce sont la masse des investissements américains à l'étranger qui la constituent ⁸⁰. Or, non seulement ces avoirs à l'étranger croissent-ils plus vite que les exportations américaines à l'étranger

⁸⁰ Harry Magdoff, *L'âge de l'impérialisme*, Paris, Maspero, 1970, pp. 55 et 166-196.

(8 à 10 p. cent contre 6 à 7 p. cent entre 1960 et 1971) mais ils sont de surcroît plus rentables et, qui plus est, ils risquent de poser un défi insurmontable aux exportations domestiques dans la mesure où existent déjà sur les marchés extérieurs des entreprises américaines concurrentes installées hors des États-Unis. Ces facteurs expliquent en partie que les problèmes de la balance des paiements soient devenus de plus en plus préoccupants, et que là relance combinée de l'économie nationale et des exportations américaines à l'étranger aient conduit à l'imposition d'une surtaxe de 10 p. cent à l'importation. En effet, selon le *Conference Board*, « ces développements ont fait surgir la question de savoir si, en produisant à une telle échelle à l'étranger, l'industrie américaine n'a pas miné ses propres marchés d'exportation ⁸¹ ».

Par ailleurs, la pression interne pour la consolidation d'une économie nationale au Canada doit également être prise en compte. Déjà en 1963, Walter Gordon, à l'époque ministre des Finances, avait proposé de mettre sur pied une compagnie d'État dont ce serait précisément une des fonctions. Or, la Corporation de développement du Canada (C.D.C.) mise sur pied à l'hiver 1971 cherchera très timidement à rationaliser et à développer les secteurs nationaux de l'économie plutôt qu'à racheter des entreprises sous contrôle étranger comme le proposait à l'époque le Nouveau Parti démocratique (N.P.D.) notamment.

Grâce à cette initiative, le gouvernement reprenait une des recommandations du rapport Gray qui avait été mandaté en 1971 pour étudier la question des investissements étrangers au Canada.

Réélu le 30 octobre 1972, le Parti libéral forme désormais un gouvernement minoritaire qui n'a pas les moyens de se donner une politique économique propre puisqu'il doit, sur le plan tactique, composer avec le N.P.D. s'il entend demeurer au pouvoir ; il se trouve dès lors passablement démuné lors de l'éclatement de la crise du pétrole à l'hiver 73. En effet une étude du gouvernement préparée par le ministre

⁸¹ Conference Board, *Worldbusiness Perspectives*, no 3, mai 1971.

de l'Énergie des Mines et des Ressources, Donald Macdonald, n'avait pas repris l'idée qui circulait déjà à l'époque de mettre sur pied une compagnie fédérale d'exploitation du pétrole ⁸², ce qui ne l'empêche pas de se rabattre sur l'imposition d'un contrôle à l'exportation de pétrole aux États-Unis, première ébauche de ce qui deviendra une politique nationale de l'énergie.

Ne pas agir du tout, c'eût été d'ailleurs non seulement oublier l'effet des mesures Nixon sur l'économie canadienne, mais c'eût été surtout faire peu de cas de l'effet de rupture sur l'économie nationale, entre l'Ouest producteur et l'Est consommateur, que risquait de causer un approvisionnement sur demande du marché américain par les provinces productrices de pétrole sans engagement ferme de la part des multinationales américaines d'approvisionner l'Est du Canada. C'est cette contradiction d'ailleurs qui justifiera l'intervention du fédéral et conduira éventuellement à la politique de canadianisation de l'industrie pétrolière avec le rachat de Pétrofinna par Pétro-Canada en 1976.

Auparavant, à la fin de l'année 1973, le gouvernement avait déjà adopté ses premières mesures de nationalisme économique en sanctionnant le projet de loi C-132 qui créait l'Agence d'examen des investissements étrangers (A.E.I.E.).

Réélu le 8 juillet 1974, avec un gouvernement majoritaire cette fois, le Parti libéral tente moins dans l'immédiat de consolider l'économie nationale que d'engager la bataille pour le partage des bénéfices que tire l'Alberta de l'exploitation du pétrole.

Au même moment, la fragilité de sa position face aux grands cartels du pétrole sera révélée au grand jour en janvier 1975, avec les négociations qui sont conduites entre Imperial Oil, Gulf et Cities Service

⁸² Canada, *An Energy Policy for Canada*, Ottawa, 1973 et *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 1973*, University of Toronto Press, 1974, p. 228.

d'une part, les gouvernements du Canada, de l'Ontario et de l'Alberta d'autre part pour la mise en chantier du projet Syncrude d'exploitation des sables bitumineux de l'Arthabaska. Il ressortait en effet de ces négociations, « selon certains calculs, que les concessions fiscales faites à Syncrude voulaient dire que les compagnies en ne payant que 25 p. cent d'un capital total investi de 2 milliards de dollars, détiendraient 70 p. cent de la propriété, tandis que les trois gouvernements impliqués verseraient 75 p. cent du coût et n'obtiendraient que 30 p. cent de la propriété ⁸³ ».

Par ailleurs, comme l'inflation était passée de 10 à 12 p. cent par année et comme l'économie traversait une autre récession, le gouvernement impose un contrôle des prix et des salaires ⁸⁴, qui s'applique à toutes les entreprises de plus de 500 employés, à toutes les entreprises de plus de 20 employés dans le secteur de la construction, à tous les employés du gouvernement et des entreprises de la Couronne, ainsi qu'à certaines catégories de professionnels. Mais puisque plusieurs catégories de salariés ne tombaient pas sous la juridiction du fédéral, il demeurait à l'initiative des provinces d'implanter ces contrôles sur leur territoire, ce que fait le gouvernement Bourassa quelques semaines plus tard avec son projet de loi 64, loi concernant les mesures anti-inflationnistes.

⁸³ *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 1975*, University of Toronto Press, 1976, p. 317.

⁸⁴ La Commission anti-inflation est mise sur pied en vertu du projet de loi C-73, loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au travail, adoptée en octobre 1974.

La Troisième Option

[Retour à la table des matières](#)

La préoccupation de renforcer l'unité économique du pays répondait alors à un besoin à la fois d'ordre intérieur et d'ordre extérieur. Sur le plan extérieur, tout d'abord, il s'agissait pour le Canada, comme le rappellera Mitchell Sharp en 1972 :

« de réduire à la longue la vulnérabilité de l'économie canadienne à l'égard des facteurs externes, et en particulier l'influence des États-Unis, et, par là, de renforcer notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale ⁸⁵. »

Il s'agissait évidemment d'affirmer de nouveau le caractère distinct du Canada mais également de souligner la nécessité pour la politique étrangère canadienne de mieux refléter dans ses objectifs les préoccupations domestiques et les priorités nationales et de donner au Canada les moyens qui lui permettent d'aspirer au statut de grande puissance sur la scène mondiale. Pour paraphraser M. Sharp, c'est le Canada qui sera au cœur du livre blanc, « La politique étrangère au service des Canadiens », et c'est encore le Canada qui sera au cœur de la « Troisième Option ⁸⁶ ».

Sur le plan intérieur ensuite, il s'agissait, par une politique nationale et une présence plus marquée du gouvernement fédéral sur la scène politique, de cimenter l'unité du pays et de donner au Canada les institutions qui correspondent aux réalités d'un pays à la recherche de sa maturité. Importante sur le plan intérieur, la dimension nationale de-

⁸⁵ Mitchell Sharp, « Relations canado-américaines : choix pour l'avenir », *Perspectives internationales*, 1972, numéro spécial p. 20.

⁸⁶ Canada, Affaires extérieures, *La politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, 1970.

vait l'être également sur le plan international. Nous nous permettrons de citer une nouvelle fois à ce sujet Mitchell Sharp.

« L'étude que le gouvernement canadien a publiée en 1970 sous le titre 'Politique étrangère au service des Canadiens' a mis en évidence deux réalités primordiales, essentielles à la survie du Canada et en fonction desquelles les besoins de la politique canadienne, tant sur le plan interne qu'externe, doivent être évalués. L'une de ces réalités est le défi de mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis, l'autre étant le problème complexe de la sauvegarde de l'unité nationale ⁸⁷. »

Sans tourner le dos à l'internationalisme et à la politique de coopération avec les États-Unis, ce dont avait grandement bénéficié le Canada, la nouvelle politique étrangère canadienne prétendait refléter davantage les priorités nationales et les intérêts nationaux. À l'égard des États-Unis, elle voulait affirmer davantage le caractère distinct du Canada tant sur le plan économique international que dans les relations qu'il entretient avec les autres pays. Les difficultés croissantes que rencontrera le gouvernement Trudeau ne feront que conforter celui-ci dans la nécessité, pour le Canada, de continuer dans cette direction et de marquer davantage ses distances à l'égard des États-Unis. Mitchell Sharp a raison de souligner, douze ans plus tard, que même s'il n'avait pas écrit le moindre mot sur la « Troisième Option », l'A.E.I.E. ou le Programme énergétique national auraient quand même vu le jour. Mais il n'en demeure pas moins qu'au lendemain des mesures prises par le président Nixon en août 1971, son article, en rejetant le continentalisme et le statu quo, allait donner à la politique étrangère canadienne et aux relations avec les États-Unis une orientation précise et clarifier ce qui n'était encore qu'un esprit nouveau dans l'énoncé de politique étrangère de 1970 ⁸⁸. Pour s'affirmer comme puissance, le Canada devait sur le plan extérieur se distancer des États-Unis et, sur le plan intérieur renforcer son assise économique. Cela requerrait pour

⁸⁷ *Idem*, p. 1.

⁸⁸ *Idem*.

le succès de la stratégie, d'une part, une volonté politique bien affirmée, mais d'autre part, une politique commerciale de diversification agressive complémentaire d'une politique industrielle orientée, à tout le moins d'une politique consciente de la promotion du capital national.

Ces propositions étaient à l'époque modérées et conscientes des contraintes que rencontrerait le Canada dans la recherche de sa voie propre. Dans cette perspective, « L'essor d'une économie équilibrée et efficace » devait reposer sur une « stratégie concertée à long terme et globale ». En cela, et bien qu'il s'en soit défendu, le gouvernement par la voix de son ministre des Affaires extérieures, se ralliait à la position des nationalistes qui réclamaient depuis longue date l'adoption d'une stratégie industrielle nationale et la gestion des relations commerciales avec les États-Unis. Il n'allait toutefois pas jusqu'à adopter leurs politiques de repli puisque l'objectif recherché était l'affirmation du Canada comme puissance économique mondiale.

Les mesures prises et les débats sembleront confirmer pendant un moment que le Canada s'orientait dans la direction d'une gestion des relations commerciales et d'une orientation plus prononcée des politiques industrielles. Ainsi, le débat sur les politiques industrielles relancé en 1971 par le ministre de l'Industrie Jean-Luc Pépin sera confirmé avec la création de l'Agence de tamisage des investissements étrangers en 1973. Le ministre des Finances, John Turner, adoptera dans les budgets de 1972 et 1973 un certain nombre de mesures fiscales favorables à l'industrie canadienne, un effort plus grand sera mis par le ministère de l'Industrie sur la promotion et la diversification géographique des exportations. Dans le domaine des relations internationales, l'influence de la Troisième Option s'exercera sur la politique étrangère canadienne jusqu'en 1975 comme Lyon et Tomlin l'ont très bien montré, en particulier dans les relations avec l'Europe, le Japon et

l'Afrique ⁸⁹. Néanmoins, cela ne sera que feu de paille. La politique énergétique nationale mise à part, ce n'est vraiment que durant son dernier mandat, c'est-à-dire entre 1980 et 1984, que le gouvernement Trudeau s'orientera plus fermement dans la direction de la gestion des relations commerciales et des politiques industrielles orientées. De retour au pouvoir avec un fort mandat après la courte éclipse de 1979, le gouvernement Trudeau était alors résolu à rompre avec la politique hésitante qui avait été la sienne durant la deuxième moitié de la décennie 70.

Cette rupture se fera en deux temps : en premier lieu, il s'agira de faire face à la menace de séparation du Québec en menant à terme le projet de rapatriement ; en deuxième lieu, il faudra se résoudre à resserrer les liens avec les États-Unis. D'ailleurs, l'option libre-échangiste avec les États-Unis avait déjà été recommandée par un organisme public, le Conseil économique du Canada, dès 1975, dans son étude intitulée *Au-delà des frontières* ⁹⁰. Quelques années plus tard, en 1978, le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères arrive à la même conclusion dans son document intitulé *Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis* ⁹¹.

Depuis lors, la question n'a fait que gagner en crédibilité jusqu'à devenir la recommandation centrale du rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada déposé en septembre 1985.

À partir des quelques points de repère indiqués, nous pourrions jeter sur toute la période qui court entre 1960 et l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, un regard différent si nous étions à même d'interpréter l'adoption de mesures économiques protectionnis-

⁸⁹ P.V. Lyon et B.W. Tomlin, *Canada as a Principal Actor*, Toronto, Macmillan, 1979.

⁹⁰ Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières*, Ottawa, 1975.

⁹¹ Ottawa, 1978.

tes de la part du Canada comme un ensemble d'initiatives rendues nécessaires par l'état de flottement dans lequel se retrouvent ses partenaires commerciaux et alliés de longue date que sont l'Angleterre et les États-Unis. Portées encore au-delà des années soixante-dix, par l'effet conjugué du sursaut protectionniste commis par les Américains en 1971, par l'effet subséquent du premier choc pétrolier en 1973 ensuite, les initiatives protectionnistes ou nationalistes devaient petit à petit céder le pas devant l'unique option restante représentée par le libre-échange dans l'espace nord-américain.

Mais avant de pousser plus avant nos analyses, il importe de reprendre le fil de la réflexion en intégrant maintenant la dimension québécoise au phénomène de la continentalisation.

Le libre-échange par défaut

Première partie. Les relations canado-américaines :
une perspective historique

Chapitre 2

L'axe Québec - États-Unis

[Retour à la table des matières](#)

Autant les États-Unis occupent une place centrale dans les analyses consacrées à justifier ou à contester la viabilité d'une société canadienne en Amérique du Nord, autant cette omniprésence apparaît secondaire quand l'étude cherche à prendre en compte la dimension provinciale du phénomène. En effet, dans ces cas-là, nous opérons à l'intérieur d'un cadre infranational où les questions d'ordre interne prédominent de sorte que, malgré la contiguïté des huit provinces continentales avec les États-Unis, ce sont essentiellement des questions liées au partage des pouvoirs entre deux ordres de gouvernement qui retiennent l'attention au détriment d'une approche triangulaire qui chercherait plutôt à aborder de front les conséquences de l'envahissement américain sur la gouverne provinciale elle-même.

En particulier, pour ce qui touche plus spécifiquement le Québec, les études d'économie politique ont historiquement privilégié l'analyse des relations entre les deux nations au sein de la fédération avec le résultat que la domination américaine ne revêt pas au niveau théorique une importance qui concorde avec son ascendant pratique ou effectif.

C'est ainsi, par exemple, que deux représentants du courant nationaliste du début du siècle, Errol Bouchette et Henri Bourassa, défendent l'idée que le projet de développement du Canada impliquait le renvoi dos à dos des deux impérialismes, britannique et américain, au profit de l'émergence d'une canadianté fondée sur un accommodement entre les deux peuples dits « fondateurs » du pays.

1. L'option libre-échangiste au Québec

[Retour à la table des matières](#)

Il faudra attendre la reconversion de ce nationalisme pancanadien en nationalisme québécois à l'aube des années soixante et l'approfondissement du déclin relatif de l'économie québécoise dans l'ensemble canadien pour assister à l'émergence d'une plate-forme libre-échangiste entre le Québec et les États-Unis.

La première dimension du problème s'appuie sur un ensemble de données à caractère sociologique, à savoir la marginalisation progressive du fait français partout au Canada, sauf au Québec, avec le résultat que la notion de Canadien français cède le pas progressivement à une identification socio-culturelle autour du vocable « québécois ». Deux facteurs doivent être introduits pour expliquer ce rabattement : le premier concerne l'ignorance puis la mécompréhension progressives de l'importance de cet enjeu de la part des autorités fédérales elles-mêmes ; le second est lié plutôt à l'accroissement des pouvoirs des provinces au chapitre de la culture qui contribue à fragmenter l'ethnie canadienne-française en autant d'isolats culturels qu'il y a de communautés francophones provinciales, avec le résultat qu'il sera de moins en moins question des Canadiens, sinon de Franco-manitobains, de Franco-albertains, de Franco-ontariens, récemment d'Ontarois ou de Fransaskois.

Cette division administrative conduira les francophones du Canada à une révision stratégique majeure lors de la tenue des États généraux du Canada français à Montréal en 1968, quand on conviendra, dans un premier temps, de miser sur la volonté et les capacités de promotion des Québécois pour placer la francophonie canadienne à la remorque de l'accession du Québec à la souveraineté et quand on décidera, dans un deuxième temps, de rassembler tous les autres francophones derrière la Fédération des francophones hors-Québec (la F.F.H.Q.).

Dans ces conditions, la distinction géographique et politique entre francophones québécois et francophones hors-Québec venait se substituer à l'ancienne définition de soi sociale et culturelle des Canadiens français. Elle confirmait ainsi un partage vertical des pouvoirs entre les instances provinciales et fédérale au pays en vertu duquel les premières disposaient du pouvoir effectif sur la langue, l'éducation et la culture tandis que le pouvoir central ne disposait en cette matière que d'une juridiction limitée au seul appareil gouvernemental fédéral et aux compagnies de la Couronne.

Quant à la seconde dimension de la question nationale québécoise, elle s'appuie sur des données à caractère économique qui font ressortir le déclin de la part du Québec dans l'ensemble canadien tout au long de l'après-guerre. En fait, le déclin s'annonce dès 1945 dans les intentions exprimées par les démobilisés lors de l'administration d'un questionnaire sur leurs perspectives de relocalisation. Il ressortait de cette enquête que quatre villes gagneraient plus d'hommes qu'elles n'en avaient fourni à l'armée, à savoir Vancouver, Toronto, Calgary et Edmonton, tandis que deux, Montréal et Halifax, en perdraient. Cette étude ne faisait d'ailleurs que confirmer à quel point il subsistait une « similarité frappante entre les tendances migratoires des civils et celles des démobilisés » et elle concluait :

« Somme toute, c'est Québec qui subira la plus grande perte aux points de vue absolu et relatif ⁹². »

Par la suite, et durant les années cinquante surtout, Montréal cédera le pas progressivement en importance devant Toronto, de telle sorte qu'en 1954 celle-ci lui ravit officiellement et statistiquement le titre de métropole du Canada. En conséquence, ce que l'on appelle alors le déplacement de l'axe de l'industrialisation vers le pourtour des Grands Lacs constitue le défi majeur auquel fait face l'économie québécoise et celui que l'on cherchera à surmonter grâce au recours aux politiques économiques propres à la Révolution tranquille ⁹³.

Et pourtant, malgré ces efforts :

« La part de la production manufacturière québécoise (qui) comptait encore pour 30,3 p. cent de la production canadienne totale en 1961... ne s'établit plus qu'à 25,9 p. cent en 1976 et se situe à peine quelques décimales au-dessus de 24 p. cent depuis 1985 ⁹⁴. »

Au demeurant, la situation ira en s'aggravant à partir de 1976 sous la gouverne du Parti québécois comme l'illustre le tableau 1 ci-dessous qui fait état de l'évolution de la localisation des plus importantes corporations au Canada.

Les données du tableau font ressortir le déclin absolu de la part du Québec qui voit son importance décroître en 1982 malgré l'ajout cette année-là de ses principales compagnies publiques comme l'Hydro-Québec ou la Caisse de dépôts et de placements.

⁹² *Gazette du Travail*, décembre 1945, pp. 30-31.

⁹³ Jacques Parizeau, « Quelques caractéristiques de l'économie du Québec » et « La planification économique » in Roger-J. Bédard, *L'Essor économique du Québec*, Beauchemin, 1969, pp. 191-196 et 402-411.

⁹⁴ Yves Bélanger et Dorval Brunelle, « La politique face à la conjoncture québécoise de 1976 à 1986 », texte ronéotypé, Montréal, U.Q.A.M.

Enfin, il n'est sans doute pas inutile de relever que la part du contrôle étranger sur l'emploi provincial varie considérablement d'une province à l'autre, comme en témoigne le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 1

Localisation des sièges sociaux des plus grandes corporations au Canada

[Retour à la table des matières](#)

Provinces	1977	1982
Ontario	109	140
Québec	46	43*
Colombie-Britannique	17	24
Prairies	26	47
Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick	2	4
Total	200	258*

Source : Financial Post, Survey of Canadian Business.

* En 1982, aux 200 plus grandes corporations privées viennent s'ajouter les plus importantes compagnies de la Couronne et de finances.

Tableau 2

Pourcentage du contrôle étranger de l'emploi provincial en 1975

[Retour à la table des matières](#)

1. Ontario	35,4	7. Terre-Neuve	21,4
2. Alberta	27,9	8. Manitoba	18,4
3. Yukon, T.N.O.	26,8	9. Saskatchewan	18,3
4. Colombie Britannique	24,7	10. Nouveau-Brunswick	12,9
5. Québec	24,5	11. I.P.É.	9,6
6. Nouvelle-Écosse	21,5		

Source : Statistique Canada, numéro de catalogue 13-574, 1980.

Si l'Ontario demeure, de loin, la province où le contrôle étranger de l'emploi provincial est le plus étendu, d'autant plus étendu d'ailleurs que cette province accapare plus de 42 p. cent de l'emploi total au pays, ce contrôle varie entre 24,5 p. cent et 27,9 p. cent dans les provinces les plus développées que sont le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Sous le seul angle provincial donc, une politique pancanadienne qui vise à limiter le contrôle étranger n'aura pas le même effet d'une province à l'autre et ce, d'autant moins que cette économie provinciale apparaîtra en retard par rapport au niveau atteint par les provinces les plus avantagées. Bien au contraire, il apparaît plutôt qu'un niveau élevé de croissance et de développement est en grande partie tributaire du degré de contrôle étranger toléré, si l'Ontario devait servir de référent dans l'argumentation. Mais ce raisonnement même est trompeur puisque la prééminence de cette province tient aussi à sa position géographique.

Au niveau historique, la lente désindustrialisation relative du Québec depuis 1945 a donné lieu à deux ordres de politique économique : la première en date, mise en place sous le Premier ministre Duplessis, privilégiait les stratégies passives dites de « porte ouverte » face à l'investissement américain, tandis que la seconde, appliquée à compter de l'arrivée des libéraux au pouvoir en juin 1960, consistait à investir l'État québécois d'une fonction active dans l'ajustement industriel et social devant les contraintes imposées par les aléas de la croissance économique à l'échelle continentale.

Il aura dès lors fallu attendre pour soupeser les résultats de cette alternative avant que certains en arrivent à proposer une solution de rechange caractérisée à la fois par la rupture du lien fédéral et par la défense d'une option libre-échangiste avec les États-Unis. Pour que cette éventualité puisse émerger il fallait, en d'autres mots, que le libre-échange infracanadien apparaisse à la fois moins rentable économi-

quement et plus insurmontable institutionnellement que ne l'était la perspective de négocier directement avec les Américains.

Plusieurs réaménagements sont en cause dans un tel réalignement. Le premier et le plus important, c'est sans doute la consolidation d'une économie québécoise en tant que pôle de croissance spécifique soumis à la gouverne d'une institution clé, l'État du Québec. Cet espace sera soumis à une conceptualisation autonome et l'« économie québécoise » constituée en objet d'analyse. On ne dénombre plus à l'heure présente toutes ces études, ces histoires, ces traités ou ces manuels qui, depuis plus de vingt ans, ont contribué à légitimer et à valider la prise en compte d'une « question du Québec » distincte, avec le résultat assez évident que, au niveau paradigmatique, nous avons bel et bien assisté à la mise en place de deux cadres d'analyse dans le contexte canadien, un cadre pancanadien qui s'accommode avec plus ou moins de bonheur de la survivance des « provincialismes », et qui, ce faisant, gomme la spécificité du Québec, et un cadre québécois qui ne se préoccupe pas outre mesure de raffiner des différences économiques, politiques et sociales entre les autres provinces et le Canada.

Le second réaménagement, c'est celui qui touche le sort de l'économie québécoise en Amérique du Nord. Si le projet de modernisation économique et politique de la Révolution tranquille n'a pas réussi à accroître le poids du Québec au Canada, sa radicalisation autour du projet alternatif de « souveraineté-association » visait essentiellement à accroître la marge de manœuvre d'un pouvoir québécois. À son tour, cet accroissement avait pour résultat de placer l'une devant l'autre deux options fondamentales à savoir qui, des Canadiens ou des Américains, seraient prêts à traiter avec le Québec de manière à enrayer la désindustrialisation relative de l'économie provinciale.

En effet, si les mesures appliquées antérieurement contribuaient à accroître la rigidité du système politique canadien au lieu de l'assouplir, il devait suivre que la prise en charge souveraine du développement du Québec pourrait casser le cercle vicieux de la désindustriali-

sation en proposant une double ouverture sur l'espace économique des États-Unis, d'une part, sur le monde francophone, et surtout français, d'autre part.

Cette mise en parallèle de deux cadres d'analyse étanches permet de situer aussi bien la démarche des tenants du « French Power » à Ottawa, sous Trudeau en particulier, que celle des souverainistes à Québec à la même époque, comme étant deux variantes inconciliables et irréconciliables d'une même difficulté, à savoir celle de proposer une politique industrielle pancanadienne ou québécoise de développement économique et social dans un contexte caractérisé par la fluidité des échanges de marchandises, de capital et de ressources dans un axe Nord-Sud et par la rigidité de la concentration économique en Ontario.

Pour le gouvernement Trudeau, le refus de cautionner le développement du Québec en tant qu'unité économique propre et distincte devait le pousser à miser sur la promotion des Canadiens français en accroissant et en accélérant leur mobilité sociale et géographique hors des frontières du Québec, tandis que, pour les souverainistes, le défi consistait à accroître l'attrait de l'économie québécoise en proposant des rajustements susceptibles de faciliter les échanges avec l'économie américaine, notamment.

Il est à peine paradoxal de relever que, dans la foulée de l'échec de l'approche nationaliste de Trudeau, c'est, de nouveau, la question de la désindustrialisation relative de l'économie canadienne qui refait surface. Or, c'est précisément pour obvier à cette contrainte que les rédacteurs du rapport Macdonald recommandent la négociation d'une entente de libre-échange avec les États-Unis.

Dans ces conditions, aussi bien l'échec de l'étatisme économique canadien que l'échec de l'étatisme québécois conduiraient à substituer une stratégie de développement « par le bas », c'est-à-dire sanctionnée

par les lois d'un marché continental, aux stratégies de développement « par le haut » mises en place par les gouvernements antérieurement.

Bref, dans les circonstances actuelles, face aux nouvelles contraintes imposées par la continentalisation de l'économie nord-américaine, aussi bien à Ottawa qu'à Québec, c'est l'accommodement avec les États-Unis qui s'impose. À la réflexion toutefois, rien ne garantit que ce qui s'est avéré irréalisable sous l'empire des anciens paramètres interventionnistes, le deviendrait par la seule opération des désengagements des pouvoirs publics aux deux niveaux concurremment, provincial et fédéral.

Quant à l'analyse de la conjoncture québécoise, l'approche proposée conduirait à évaluer fort différemment qu'on ne l'a fait les sens et portées des stratégies proposées et soutenues par les péquistes tandis qu'ils étaient au pouvoir s'il fallait, comme nous le proposons, les envisager désormais sous l'angle continental. Au-delà du recours au nationalisme linguistique, il s'agirait essentiellement d'une tentative de recentrement de l'économie québécoise dans l'espace nord-américain. Mais puisqu'il était exclu qu'on ait recours à la solution passive privilégiée naguère sous Duplessis, c'est de manière active, c'est-à-dire par le biais de l'État, que cette nouvelle économie politique devait être mise en place.

Si cette analyse était fondée, c'est évidemment la gestion péquiste de l'économie, son rabattement sur le continentalisme, après 1982 surtout, et, par voie de conséquence, son assimilation des principaux paramètres du néo-libéralisme qu'il faudrait pouvoir mettre en lumière. Nous butons ici sur la difficulté de démêler, dans les initiatives du gouvernement, celles qui relèvent du social-démocratisme revendiqué par sa base partisane, de celles qui contribuent plutôt à mettre en place les nouvelles idées libérales. Rétrospectivement d'ailleurs, nous aurons une idée des difficultés internes que pose au gouvernement, comme au parti, la coexistence de ces deux courants en relevant les

nombreuses crises et démissions qui jalonnent la tumultueuse histoire de la gouverne politique du P.Q. entre 1976 et 1985.

Dans les sections qui suivent nous nous proposons de reprendre l'étude de l'évolution du nationalisme québécois face aux États-Unis, en relevant les modalités du passage d'un nationalisme antiaméricain à un nationalisme proaméricain.

2. L'économie politique au Québec et les rapports avec les États-Unis

[Retour à la table des matières](#)

Le gouvernement du Québec ne disposant d'aucun des attributs de la souveraineté, il était exclu qu'il puisse officiellement se préoccuper de gérer la circulation des biens, des capitaux ou de la main-d'œuvre avec les États-Unis. Quand il l'a fait, il a dû, comme les autres provinces, opérer à l'intérieur des limites de sa juridiction. Il faudra attendre l'épisode référendaire et l'éventualité d'une accession à la souveraineté pour que les relations américano-québécoises soient soumises à des analyses systématiques.

Cela n'implique pas que l'on se soit désintéressé de la domination américaine sur l'économie du Québec auparavant, bien au contraire.

Tout au long de l'histoire canadienne, les débats de politique économique s'entrecroisent inévitablement avec la question de l'identité nationale. Devant l'attraction objective exercée par les États-Unis, le problème a consisté à évaluer les probabilités de survie de deux communautés dans un espace où la propension à l'homogénéisation des peuples et des cultures l'emportait sur les velléités de repli.

Un de ceux qui a posé l'inéluctabilité d'une éventuelle fusion politique et économique à l'intérieur d'un Continent uni de l'Amérique du Nord fut Goldwin Smith. Dans son étude publiée à la fin du XIXe siècle, Smith a défendu le projet d'une union canado-américaine. À partir du moment où, dans la foulée de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral prétendait prendre des moyens pour implanter sa propre « politique nationale », des critiques ont surgi qui n'ont pas manqué de dénoncer le caractère factice d'une entreprise qui consolidait la séparation des anglo-américains. Goldwin Smith compte parmi ceux-là et c'est pourquoi un rappel succinct de son argumentation peut s'avérer utile ⁹⁵.

La thèse de Smith en faveur de l'union nord-américaine s'appuie sur deux constats : en premier lieu, l'autonomie relative acquise par le gouvernement fédéral accroît son isolement au sein d'un empire qui n'a pas d'intérêt à investir économiquement et politiquement dans le maintien de liens serrés avec ce pays puisque tout ce que peut espérer l'Angleterre pourrait être atteint en négociant avec un ensemble anglo-saxon autonome et plus vaste. Les Anglais investissent davantage aux États-Unis qu'ils ne le font au Canada ; en conséquence, ils tireraient de nouveaux avantages d'un marché homogène puisque, dans l'état qui prévaut, ce sont eux qui assument en partie les coûts du maintien d'un espace canadien distinct.

En deuxième lieu, le Canada est aux prises avec un problème d'identité nationale qu'il n'a jamais surmonté, à savoir la présence des Canadiens français sur son sol. Dans l'éventualité d'une union avec les Américains, l'assimilation des Canadiens français que Lord Durham avait pensé pouvoir atteindre dans l'Union des Canadas et qui ne s'est jamais réalisée, le serait obligatoirement au sein d'un ensemble plus vaste. Semblable en cela à la vision d'un Benjamin Franklin ou à celle de Lord Durham, le projet de Goldwin Smith vise à sceller la destinée

⁹⁵ Goldwin Smith, *Canada and the Canadian Question*, réédité chez University of Toronto Press, 1971.

impériale des Anglo-Saxons et il suffit, pour le confirmer, de relever que l'argument ethnique ou racial est placé avant l'autre dans le développement de son argumentation. Le chapitre 2 de son livre, intitulé « The French Province », fait état en long et en large de plusieurs « préventions » concernant la nature, le caractère et les atavismes politiques, ecclésiastiques et moraux des Canadiens français. Au mieux, la survivance de cette race est tout à fait anachronique, au pire, son influence risquerait de compromettre le projet d'union avec les États-Unis.

Il est intéressant de faire suivre cette analyse de l'exposé d'Errol Bouchette publié sous forme d'articles à peine dix ans plus tard. Dans *L'indépendance économique du Canada Français*, Bouchette prend le contrepied des thèses de Goldwin Smith et il fait valoir au contraire la grandeur du peuple canadien-français contre le rabaissement opéré par celui-ci. Bouchette impute aux politiques appliquées par les gouvernements l'état d'infériorité des francophones, c'est-à-dire à la fois leur manque d'instruction et, par voie de conséquence, d'emprise sur les affaires économiques. Par la même occasion, l'auteur démontre que c'est l'absence de politique industrielle cohérente et l'insuffisance d'accès des Canadiens français à l'industrie qui les contraignent soit au repli, soit à l'émigration dans le Nord-Est américain.

S'ils avaient en main les outils pour « s'emparer de l'industrie », les Canadiens français pourraient sauver le Canada tandis que la situation qui prévaut ne contribue qu'à accroître la précarité du pays dans son ensemble. Bouchette relève à cette occasion que c'est la politique du gouvernement fédéral qui a bloqué l'entrée des Canadiens français à l'ouest de l'Ontario, alors que celle du gouvernement provincial a contraint le trop-plein de main-d'œuvre francophone à s'orienter vers les États-Unis. L'une dans l'autre, ces stratégies ont poussé les Canadiens français à essaimer de l'autre côté des frontières du Québec.

Il suffirait alors d'ouvrir aux francophones l'accès à des capitaux dans l'industrie pour que cette main-d'œuvre trouve à s'employer sur

place. Si cette condition était remplie, le Canada connaîtrait un développement propre, et l'élément français l'aurait sauvé de la fusion avec les États-Unis.

Goldwin Smith et Errol Bouchette ont balisé les termes d'un véritable débat de société. L'un et l'autre sont au moins en accord pour établir que c'est effectivement la société canadienne-française qui fait problème en Amérique du Nord, à ce niveau d'analyse en tout cas, mais là s'arrête l'accord, puisque le premier voit dans le maintien de ce particularisme un blocage dans l'émergence d'une civilisation anglo-saxonne à l'échelle du continent, tandis que le second valorise au contraire cette spécificité pour en faire un élément essentiel dans l'éventuelle émergence d'une canadienité distincte.

« C'est un grand et noble peuple que celui des États-Unis, un peuple éminemment civilisateur et chez lequel la question sociale a déjà sur plusieurs points trouvé de très intéressantes solutions. Nous devons admirer ses vertus et rechercher son amitié. Mais jamais nous ne pourrions nous fondre en lui parce que nous sommes différents, que notre âme n'est pas son âme, et que la Providence nous réserve évidemment une mission autre et non moins noble ⁹⁶. »

Si donc, Errol Bouchette impute à l'absence de politique industrielle, entre autres facteurs, l'infériorité économique des Canadiens français, il n'en est pas moins influencé également par des déterminismes culturels, ainsi que le révèle la référence à la différence de l'« âme américaine », en fin de citation.

Quoi qu'il en soit, cette attitude positive à l'endroit des États-Unis est demeurée tout compte fait marginale puisque, pour des nationalistes comme Henri Bourassa et, après la Première Guerre, Édouard Montpetit ou Esdras Minville, c'est bel et bien le recours à la notion

⁹⁶ Errol Bouchette, *L'indépendance économique du Canada français* (1906), Montréal, Les Éditions La Presse, 1977, pp. 54-55. [Texte disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#), JMT.]

d'impérialisme ⁹⁷ qui caractérise au mieux la nature des relations que les États-Unis entretiennent avec les autres pays, dont le Canada.

« Il faut au Québec tenir compte de cet écrasant voisinage ; et bien que cela fasse sourire certains optimistes malgré tout, il faut tenir compte de l'impérialisme américain, le plus insinuant, le plus entreprenant, le plus effronté de tous les impérialismes connus ⁹⁸. »

À vrai dire, cette approche polémique fondée sur la défense et la protection d'une culture canadienne-française distincte et précaire est bien celle qui a prévalu dans la littérature d'inspiration nationale, alors même que, au lendemain de la Deuxième Guerre, la pratique politique au niveau provincial ouvrira toutes grandes les portes au capital américain.

Nous ne nous attarderons pas sur la période qui précède la Deuxième Guerre sauf pour relever que l'accession du Canada à la souveraineté internationale avec l'adoption du statut de Westminster en 1931 devait accroître la précarité des Canadiens français puisque, dès 1933, « l'entente commerciale intervenue entre la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada consommait en l'élargissant l'œuvre de 1932 : le bloc anglo-saxon devenait une formidable réalité ⁹⁹ ». Le père Arès cite peu après les chiffres tirés d'une enquête menée par Jean Beaudry qui avait « tenté d'évaluer la part des Canadiens français dans l'industrie du Québec » au début des années quarante. Cette part s'établit ainsi : les Canadiens anglais : 44 p. cent, les Amé-

⁹⁷ Ce sont surtout les articles de Minville qui peuvent être cités ici, par exemple, « Les Américains et nous » (1923), « Le capital étranger » (1924) ; « Agir pour vivre » (1927). Ces textes sont repris in Esdras Minville, *Oeuvres complètes*, t. 1, *L'économie du Québec et la science économique*, Montréal, Les Presses HEC, 1979.

⁹⁸ *Idem*, p. 87.

⁹⁹ Richard Arès, *Notre question nationale*, tome 1, *Les Faits*, Éditions de l'Action nationale, 1944, p. 38. Sur cette question, on consultera avec profit : Richard A. Jones, « Le spectre de l'américanisation », in Claude Savary (sous la direction de), *Les rapports culturels entre le Québec et les États-Unis*, I.Q.R.C., 1984.

ricains : 34 p. cent, les Canadiens français : 19,8 p. cent, les juifs : 2,1 p. cent et les Anglais : 1,1 p. cent.

À l'instar d'Eugène L'Heureux, rédacteur de l'*Action Catholique*, l'auteur conclut que cette dictature économique est la cause de « notre servitude économique ¹⁰⁰ », ajoutant, un peu plus loin, que « le désordre n'a fait que révéler aux yeux de tous l'impuissance de l'État ¹⁰¹ ».

En revanche, autant les auteurs ne sont pas portés à établir de différences majeures entre le capital anglo-canadien et le capital américain, autant l'« américanisme » apparaît comme une menace spécifique.

« Le gouffre américain, toutes nos déchéances nous y acheminent petit à petit. Plus subtile et plus redoutable encore que l'influence anglaise se révèle en effet l'influence dite américaine... De fait, le monde admet aujourd'hui que le Canada français s'américanise, en surface certainement et peut-être aussi en profondeur, le fait est patent. Le plus alarmant, c'est que nous adoptons et adaptons en général chez nous ce que les États-Unis ont de moins bon, de plus vulgaire, de plus contraire à nos mœurs, ce que les Étatsuniens bien pensants sont les premiers à blâmer chez eux ¹⁰². »

Dans la foulée d'une reconversion industrielle rendue inévitable à la suite de la réduction d'activités manufacturières directement liées à la production de guerre, la politique économique du gouvernement Duplessis nouvellement élu en 1944 consistera à accroître l'attrait du Québec pour l'investissement américain. Cette stratégie conduit le gouvernement à « mettre en rapport le développement du capital dans le secteur manufacturier et la répression des ouvriers ¹⁰³ ». Quant au secteur des richesses naturelles, la stratégie consistera à maintenir à leur plus bas niveau les rentes de l'État.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 97-98.

¹⁰¹ *Idem*, p. 105 et 179.

¹⁰² *Idem*, p. 179.

¹⁰³ Gérard Boismenu, *Le duplessisme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1981, p. 131. Voir aussi : « Problems of Postwar Program », *Monetary Times*, Annual National Review, 1945, p. 50.

Le résultat de cette politique serait probant, selon Robert Rumilly, puisque « les statistiques fédérales reconnaissent que la province de Québec compte le plus grand nombre d'industries nouvelles depuis la guerre ¹⁰⁴ ».

Cette démarche dite « de porte ouverte » face au capital étranger ne semble pas avoir été conceptualisée et développée outre mesure. La raison principale tiendrait peut-être au fait qu'elle s'accommodait difficilement avec la défense de principe de l'autonomie provinciale. Quoi qu'il en soit, c'est plutôt la critique du continentalisme passif de Duplessis qui a prévalu. À cet égard, ce sont des antiduplessistes qui ont mis en place les grandes lignes du nationalisme économique qui caractérise à la fois la Révolution tranquille et le canadianisme propre à l'ère Trudeau : ce sera donc auprès d'eux que l'on trouvera abordé de front le problème des rapports économiques que le Québec devrait entretenir avec les États-Unis.

Durant les années cinquante, que ce soit chez Roland Parenteau ou chez Jacques Parizeau parmi d'autres, seule l'intervention active de l'État peut enrayer les effets néfastes de la continentalisation pour l'économie québécoise. Dans un article intitulé « La situation économique des Canadiens français » publié en 1956, Parenteau écrit :

« Parmi d'autres insuffisances, l'économie du Québec souffre de trois graves défauts : elle semble d'abord subir par rapport à l'ensemble du Canada un certain retard de croissance ; elle est ensuite dominée par des étrangers ; enfin elle est gravement déséquilibrée au point de vue géographique ¹⁰⁵. »

Ce n'est qu'une fois le nationalisme économique bien appuyé sur l'État québécois, que l'on devrait être en mesure de négocier soit avec

¹⁰⁴ Robert Rumilly, *Quinze années de réalisations. Les faits parlent*, Montréal, 1956.

¹⁰⁵ In Roger-J. Bédard (compilateur), *L'Essor économique du Québec*, Beauchemin, 1969, pp. 177-182, à la page 180.

les capitalistes anglo-saxons, soit avec les capitalistes américains. Il s'agit là d'une esquisse de ce projet plus global auquel on a donné le nom de Révolution tranquille.

Maurice Lamontagne ou François-Albert Angers ?

[Retour à la table des matières](#)

Une des démarches possibles pour saisir l'état des contradictions durant les années cinquante consiste à juxtaposer deux thèses : la première, développée par Maurice Lamontagne dans *Le Fédéralisme canadien. Évolution et problèmes* en 1954 ¹⁰⁶, propose ni plus ni moins qu'une « intégration lucide au nouveau fédéralisme canadien », tandis que la seconde, soutenue par François-Albert Angers en collaboration avec Pierre Harvey et Jacques Parizeau, défend plutôt la rationalité de la décentralisation ¹⁰⁷.

On a peut-être sous-estimé l'importance du livre de Maurice Lamontagne, et son impact sur Pierre Elliott Trudeau qui reprendra par la suite plusieurs de ses expressions clés dans son approche au fédéralisme, en particulier l'idée que le fédéralisme est le plus « raisonnable » ou rationnel des systèmes politiques, ou cette autre selon laquelle seul un fédéralisme fonctionnel est susceptible d'équilibrer les contraintes inhérentes à la gestion d'une société aussi composite qu'est la société canadienne, ou encore celle qui veut que le séparatisme représente une démarche essentiellement « négative » qui « risque de condamner la culture canadienne-française à un appauvrissement en-

¹⁰⁶ Maurice Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien. Évolution et problèmes*, Presses de l'Université Laval, 1954.

¹⁰⁷ François-Albert Angers, *Essai sur la centralisation. Analyse des principes et perspectives canadiennes*, Montréal, les Presses de l'École des Hautes Études commerciales et les Éditions de la librairie Beauchemin, 1960.

core plus grand et à un repliement définitif qui diminuerait la capacité de résister à la menace d'américanisation ¹⁰⁸ ».

La thèse de Lamontagne se déploie en deux temps : à l'analyse historique succède l'étude de conjoncture. Dans une première partie, l'auteur met en lumière trois grandes phases dans l'évolution du fédéralisme canadien. Durant la première, la centralisation fédérale prévaut tandis que, tout au long des années 1921-1930, on assiste à « l'apogée de l'autonomie provinciale » ; au cours de la troisième phase, la Crise puis la Deuxième Guerre préparent le « retour à la prédominance du gouvernement fédéral ».

En effet, les premières décennies qui suivent l'adoption de l'A.A.N.B. de 1867 sont marquées par les initiatives du gouvernement central qui investit dans les dépenses d'infrastructure. À cette phase correspond le déploiement au Canada des effets de la première révolution industrielle.

La seconde phase est marquée par l'irruption d'une seconde révolution industrielle caractérisée essentiellement par l'exploitation de nouvelles sources d'énergie comme l'électricité et l'exploitation de nouveaux gisements comme l'amiante, le zinc, le fer. Et comme, dans le contexte canadien, la juridiction sur les ressources relève des provinces, celles-ci connaîtront un développement accéléré de leurs pouvoirs économique et politique.

Quant à la troisième phase, enclenchée avec la crise de 1929, elle sera marquée par l'effondrement des économies provinciales et la montée des engagements sociaux auxquels le gouvernement fédéral devra lui-même faire face au fur et à mesure que les provinces s'avèreront incapables de le faire.

¹⁰⁸ Idem, page 294.

En deuxième partie, l'auteur tire les leçons de cette évolution à la lumière des développements théoriques les plus récents qu'autorise le recours aux stratégies keynésiennes de croissance et de développement. Il ressort de cette approche que seul le gouvernement central est en mesure de mettre en œuvre une politique économique susceptible d'accommoder à la fois les exigences de la croissance économique et les nécessités d'obvier aux conséquences sociales négatives de cette contrainte au niveau régional ou provincial, en particulier.

En contrepartie, même si *l'Essai sur la centralisation* d'Angers développe une longue critique de l'interprétation que Lamontagne fait du keynésianisme, le nœud de l'analyse consiste à battre en brèche le processus de centralisation en opération dans la gestion de l'économie en appelant à témoigner toute une panoplie d'auteurs qui défendent un *small is beautiful* avant le temps. Certaines références, en rétrospective, apparaissent curieuses, comme l'est celle qui monte en épingle ce que Laval aurait pu réaliser en France peu avant l'occupation nazie si on lui en avait laissé l'occasion.

Mais le plus important ne réside pas là sinon dans cette idée en vertu de laquelle « la centralisation n'apparaît [pas] comme une condition nécessaire ou importante de l'unité... Mais [...] que l'unité est la condition préalable de la centralisation ¹⁰⁹ ». Cependant, malgré l'évolution contraire vers l'accroissement des régionalismes, au fond, Angers aborde la question moins sous l'angle de l'économie politique que sous l'éclairage cumulatif de la philosophie et de la sociologie, de telle sorte que le lecteur a peine à saisir quelles seraient les propositions programmatiques concrètes que l'on pourrait tirer de son analyse. En vérité, la juxtaposition ne contribue en définitive qu'à accroître la distance entre la crédibilité de l'approche de Lamontagne par rapport à celle d'Angers puisque le premier aborde de front le problème de l'évolution du fédéralisme canadien, tandis que le second semble se complaire dans une analyse théorique des vertus de la décentralisa-

¹⁰⁹ *Idem*, page 51.

tion. Il faudra dès lors attendre la mise en pratique du nationalisme provincialiste propre aux années Lesage pour saisir toute la richesse de la démarche de l'auteur, à l'encontre de l'utopisme du fédéralisme fonctionnel de Lamontagne qui, pour sa part, demeurera lettre morte à toutes fins pratiques tant et aussi longtemps que Pierre Elliott Trudeau n'accédera pas aux plus hautes fonctions politiques en 1968.

À cet égard, Lamontagne et Angers développent effectivement deux lignes de pensée opposées qui prévaudront dans les gestions politiques et administratives québécoise et canadienne respectivement tout au long des années soixante et soixante-dix.

La Révolution tranquille

[Retour à la table des matières](#)

On a souvent caractérisé la Révolution tranquille comme étant une phase de rattrapage au cours de laquelle l'État québécois a été mis à contribution dans le développement des institutions économiques, scolaires, culturelles et sociales. Ce que l'on a moins relevé cependant, c'est que ces années marquent également un net recul de l'économie québécoise dans l'ensemble canadien, entre 1966 et 1970, en particulier.

« Le Québec est la seule province à connaître un taux de croissance annuel moyen négatif... Cette divergence vaut d'être remarquée non seulement parce que le Québec décroît alors que l'Ontario et le Canada croissent, mais aussi parce que tout au long des périodes étudiées, c'est la première fois que l'évolution des investissements nouveaux ne va pas dans le même sens pour les trois cas étudiés ¹¹⁰. »

¹¹⁰ Bernard Guermont « Évolution des investissements du Québec de 1961 à 1970 », *Actualité économique*, 47, 1, avril-juin, 1971, p. 165.

C'est dire que, malgré l'intervention massive de l'État, le Québec subit une désindustrialisation relative de son économie durant ces années. L'explication de ce processus est imputable à la continentalisation de l'économie nord-américaine, c'est-à-dire à un ensemble de facteurs qui sont liés non seulement à la stratégie du développement proposée par le gouvernement central, mais surtout aux politiques des investisseurs privés, qu'ils soient canadiens ou américains. Même s'il s'agit, au point de départ, d'une responsabilité conjointe, voire d'une situation attribuable en premier lieu aux politiques d'investissement suivies par les capitalistes américains, il n'en demeure pas moins que les torts seront le plus souvent attribués aux seules politiques sanctionnées par Ottawa, avec le résultat que la politique économique des États-Unis sera rarement compromise par les diagnostics élaborés sur les causes des difficultés rencontrées par l'économie québécoise.

Il y a cependant quelques intéressantes exceptions à relever : une première, c'est l'évaluation effectuée par R. Parenteau des six causes de l'échec du Conseil d'orientation économique du Québec (C.O.E.Q.), la dernière étant « la perméabilité de l'économie québécoise aux influences étrangères ¹¹¹ » ; une autre nous vient du C.O.E.Q. lui-même qui définit ainsi les limites de sa propre action :

« (Le) contrôle extérieur (des entreprises) tend à intégrer les opérations de succursales à partir de critères nationaux ou même continentaux. Le développement du Québec devient dépendant des conditions de développement dans le reste de l'Amérique du Nord, sans qu'il soit possible, pour les autorités locales, de l'influencer appréciablement ¹¹². »

En fait, les seuls à prendre à partie de manière intransigeante les « capitalistes américains », ce seront les centrales syndicales ainsi que les groupes politiques les plus radicaux.

¹¹¹ Roland Parenteau, « L'expérience de la planification au Québec (1960-1969) », *Actualité économique*, 45, 4, janvier-mars 1970, pp. 679-696.

¹¹² Groupe de financement, *Rapport préliminaire sur le financement de l'activité économique dans le Québec*, 2e ébauche, 21 juin 1963, page 13.

Il ne suit pas de là que ces interventions aient été méconnues ou ignorées des Américains eux-mêmes, bien au contraire. Dans la foulée des manifestations du F.L.Q. et de l'agitation syndicale des années 1962-63, le Pentagone avait mis sur pied le projet « Revolt » qui visait à préparer l'armée américaine à opérer des intrusions à l'intérieur de deux points chauds du continent : le Chili et le Québec ¹¹³.

Même si nous sommes moins bien documentés à propos du projet affectant le Québec, il ne faudrait pas minimiser le poids des pressions qui ont pu jouer à un niveau plus officiel quelques années plus tard, au sein de la Commission trilatérale fondée en 1971, par exemple ¹¹⁴.

Pour tous les autres, les critiques et les accommodements sont d'entrée de jeu posés à l'intérieur du cadre fédéral, comme si le gouvernement à Ottawa disposait de tous les attributs de la souveraineté en matière économique dans le cadre continental. Or, il n'est que de relever la teneur des discussions qui ont cours, à compter de 1971 surtout, sur le contrôle canadien des investissements étrangers - surtout américains - pour se rendre compte que ce n'est pas le cas.

¹¹³ Stanley-B. Ryerson, « Camelot et Révolte », *Socialisme* 66, no 8, mai 1966, pp. 85-92. Voir également le dossier préparé par *Zone Libre* : « La filière québécoise de la C.I.A. », 1, 4, novembre 1977.

¹¹⁴ Yves Bélanger et Dorval Brunelle, *op. cit.*

Le débat sur le libre-échange

[Retour à la table des matières](#)

L'émergence d'un débat sur le libre-échange entre le Québec et les États-Unis s'est déployée à la fin des années soixante ¹¹⁵. À l'instar du débat actuel, cette première version provincialiste du libre-échangisme relègue au second plan l'enjeu de la propriété étrangère pour se concentrer sur les opportunités et avantages qu'offrirait un cadre continental où les contraintes imposées par le gouvernement central auraient été éliminées au profit d'un accommodement face aux exigences posées par l'ouverture du marché américain.

Cette variante de libre-échangisme nord-sud s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle les contraintes imposées par le développement dans l'axe est-ouest au Canada défavorisent systématiquement une économie québécoise qui aurait tout à gagner en termes d'économie d'échelle et d'accessibilité à rechercher le raffermissement d'une continentalisation négociée directement avec les Américains.

Cette stratégie sous-évalue le poids de la politique dans le développement économique, étant entendu que cette négociation repose sur un préalable essentiel : l'accession du Québec à la souveraineté internationale. Or, il est tout à fait exclu qu'un gouvernement à Washington négocie directement avec Québec, même si, théoriquement, il en va de ses intérêts économiques régionaux.

¹¹⁵ Rodrigue Tremblay, « Évaluation de la théorie des coûts comparés et du libre-échange entre les pays », *Actualité économique*, 46, 2, juillet-septembre 1970, p. 316. Jean-Luc Migué, « Point de vue d'un autre économiste sur le marché commun Québec-États-Unis », *Actualité économique*, 46, 3, octobre-décembre 1970, p. 532. Rodrigue Tremblay, « Petites économies, marchés communs et politiques économiques », *Actualité économique*, 47, 1, avril-juin 1971, p. 5.

Il est intéressant de relever que la réponse aux thèses avancées par Rodrigue Tremblay en 1970 dans *Indépendance et marché commun Québec-États-Unis* ¹¹⁶ n'est pas venue d'un nationaliste ou d'un partisan de l'interventionnisme étatique, mais qu'elle est issue d'un économiste libéral, Jean-Luc Migué considéré aujourd'hui comme une influence déterminante dans le regain de crédibilité du libéralisme classique au Québec depuis une vingtaine d'années. Jean-Luc Migué oppose en effet la thèse d'un libre-échangisme continental négocié depuis Ottawa au libre-échangisme somme toute sectoriel et utopique envisagé par Rodrigue Tremblay.

Plus tard, la rebuffade essuyée par le ministre péquiste du Commerce extérieur, Bernard Landry, quand il avait unilatéralement proposé de négocier avec les Américains en 1982, illustre on ne peut mieux la dimension illusoire du projet de marché commun Québec-États-Unis.

Si l'on exclut la possibilité d'une négociation directe entre Québec et Washington, il va de soi que les avantages, de même que les concessions, doivent être négociées par l'intermédiaire d'Ottawa. Tout l'enjeu tourne alors autour du poids des représentants québécois dans le complexe et incessant processus de négociations entre Ottawa et Washington, étant entendu que le rabattement sur le *statu quo*, dans le cas précis du Québec, s'avérerait encore moins défendable qu'il ne l'est au niveau du Canada dans son ensemble. Dans ces conditions, l'adhésion de certains nationalistes au projet de libre-échange canado-américain apparaît comme une solution alternative devant l'impossibilité de transiger directement avec les Américains.

Au-delà de cette reconversion tactique, il importe de relever que c'est bien la démarche libre-échangiste elle-même qui apparaît comme

¹¹⁶ Rodrigue Tremblay, *Indépendance et marché commun Québec-États-Unis*, Montréal, Éditions du Jour, 1970. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

un réalignement par opposition aux thèses nationalistes fondées sur le recours à l'État qui étaient défendues précédemment. Cependant, nous devons tenir compte de deux facteurs pour expliquer ce changement ; le premier est lié au fait que la pratique économique antérieure, surtout sous Duplessis, était en porte-à-faux par rapport aux thèses des nationalistes qui stigmatisaient les effets pernicioeux de l'américanisation sur la culture canadienne-française ; le second facteur est constitué par l'échec de la dimension interventionniste de la Révolution tranquille et des diverses variantes de nationalisme protectionniste qui ont pu être avancées durant cette phase de l'histoire du Québec, qu'il s'agisse du repli économique, de l'étatisme radical, voire même du protectionnisme culturel ou, plus simplement, linguistique.

En d'autres termes, l'option libre-échangiste marquerait bel et bien le « déclin du nationalisme au Québec », si l'on entend par là cerner l'échec des mesures publiques et centralisatrices d'interventions dans l'économie, la société et la culture.

Entre-temps, la gestion péquiste de l'économie et de la société n'a pas été sans accroître la légitimité d'un libre-échangisme québécois. Or, il ne faudrait pas minimiser à cet égard toute la distance qui séparerait à l'époque le programme du parti de l'économie politique appliquée par l'aile gouvernementale ¹¹⁷). Autant le premier se situait dans le prolongement des thèses développées naguère par François-Albert Angers, voire par Jacques Parizeau, autant la gestion de l'économie privilégiée par les élus tendait à accommoder non seulement l'accroissement de l'investissement américain, mais également l'éventuel retrait de l'État québécois une fois réalisée une concentration maximale du pouvoir politique.

¹¹⁷ Une première simulation de cette distance avait été documentée et explorée par Daniel Latouche et ses collaborateurs in : *Premier mandat. Une perspective à court terme du gouvernement péquiste*, Montréal, les Éditions de l'Aurore, 2 volumes, 1977.

Il ne faudrait pas minimiser non plus à cette occasion l'étonnant paradoxe en vertu duquel les péquistes comptent aujourd'hui parmi les défenseurs acharnés du libre-échange. Alors qu'on aurait pu croire que la défense d'une « québécity » devait nécessairement s'appuyer sur un démembrement du fédéralisme susceptible d'enclencher l'accroissement de l'interventionnisme, nous sommes plutôt appelés à souscrire au retrait de l'État québécois, avec le résultat que l'option majoritaire appuie la nouvelle économie politique provinciale du Premier ministre Robert Bourassa, caractérisée par l'opportunisme le plus grand vis-à-vis du libre-échange canado-américain ¹¹⁸.

¹¹⁸ Cette attitude attentiste est révélée, par exemple, dans Gouvernement du Québec, *La libéralisation des échanges avec les États-Unis. Une perspective québécoise*, Québec, avril 1987.

Le libre-échange par défaut
Première partie : Les relation canado-américaines :
une perspective historique

CONCLUSION

[Retour à la table des matières](#)

L'idée de remonter au XVIII^e siècle pour situer l'arrière-plan du débat actuel sur la négociation d'un accord de libre-échange canado-américain se justifie essentiellement parce que cette mise en perspective permet de faire ressortir l'importance des contraintes géographique et historique dans l'établissement des échanges politiques, économiques et sociaux à l'intérieur d'un espace nord-américain.

Les options de repli, comme le sont le protectionnisme ou le nationalisme, n'ont pas vraiment retardé la consolidation d'un processus de fond qui a pour nom la « continentalisation » de l'Amérique du Nord. Or, ce processus apparaît d'autant plus inéluctable que les différences ethniques ou culturelles entre les deux pays qui se partagent cet espace étaient passablement ténues au point de départ, avec le résultat inverse de ce à quoi l'on s'attendait dans une situation normale d'échange entre deux pays souverains, à savoir que c'est précisément l'échec relatif des forces d'intégration qui est difficile à expliquer dans le cadre nord-américain. En effet, on voit mal ce qui a pu s'opposer à la consolidation d'une civilisation anglo-saxonne en Amérique du Nord, compte tenu de la faiblesse des résistances à surmonter pour l'instaurer. À cet égard, Américains et Canadiens constituent bel et bien deux variantes d'une américanité où les ressemblances l'emportent, et de

loin, sur les dissemblances, que ce soit au niveau social, culturel ou idéologique.

Les États-Unis et le Canada se caractérisent non seulement par ces ressemblances générales, mais également par le fait que la frontière entre les deux pays n'a pas de signification historique profonde compte tenu des constants et incessants mouvements migratoires qui ont contribué à homogénéiser cette portion de l'espace nord-américain.

Dans ces conditions, quelles raisons faudrait-il invoquer pour expliquer le maintien du Canada comme entité distincte ?

La première réflexion que l'on pourrait consigner en réponse à la question posée consisterait précisément à insister sur les affinités et à s'en servir pour relever à quel point le maintien de la canadianité correspond davantage à un rituel qu'autre chose et, qui plus est, à un rituel de privilégié. En ce sens, être canadien c'est se rassembler autour d'une forme seconde d'américanité. Le Canadien, ce serait alors celui qui contribue à développer un système économique et social nord-américain de production et de consommation, mais qui a convenu de se payer le luxe d'un régime politique différent de répartition des richesses.

Une autre réponse au maintien du Canada comme entité insisterait davantage sur le lien historique à l'Empire britannique dans l'explication fournie. Il s'agirait alors de relever la coexistence de deux modalités radicalement différentes d'appartenance à une même souche anglo-saxonne selon que l'on soit demeuré fidèle à la Couronne, ou selon qu'on ait opté pour le républicanisme. Selon cette approche, l'effritement du lien à l'empire depuis la fin du XIXe siècle d'une part, l'effondrement de l'empire lui-même au sortir de la Deuxième Guerre d'autre part, expliqueraient l'accroissement d'une homogénéisation dans l'espace nord-américain qui trouverait son aboutissement dans une intégration du Canada à terme.

Une troisième réponse ferait appel au rôle des francophones dans le maintien, sinon même dans la survivance du Canada tout au long de son histoire. Ici encore, si cette explication pouvait paraître crédible aux diverses étapes cruciales du développement constitutionnel du Canada au XIX^e siècle surtout, il n'en reste pas moins que le décroissement démographique des francophones au Canada, puis le déclin économique de la province de Québec, ont conduit à une concentration des énergies et des projets autour du seul renforcement d'une « économie du Québec », avec le résultat que les forces d'intégration et d'uniformisation en dehors du Québec ont été à même d'accroître leur impact et d'accélérer l'uniformisation d'une véritable civilisation anglo-saxonne à l'échelle du continent en Amérique du Nord.

Une quatrième réponse, enfin, pourrait, en inversant certaines des idées exprimées jusqu'ici, proposer l'édification du Canada ou la canadienité comme projet en voie de réalisation. En vertu de cette vision des choses, L'identité canadienne et l'identification à une canadienité auraient émergé avec le relâchement des liens entretenus antérieurement à l'intérieur de l'Empire britannique. Au lieu de voir alors le Canada comme un anachronisme, ou même comme une « non-nation », l'accession à la souveraineté, puis le repositionnement de l'économie canadienne dans le monde, auraient permis d'accroître et d'approfondir le sens de l'appartenance à une nation canadienne, distincte, malgré tout, d'une nation américaine ¹¹⁹.

Autour de chacune de ces quatre perspectives de l'évolution du Canada, nous pouvons d'ores et déjà situer quelques rationalités qui

¹¹⁹ On pourra trouver une formulation de cette thèse dans Herschel Hardin, *A Nation Unaware, The Canadian Economic Culture*, Vancouver, J.J. Douglas, Ltd, 1974.

L'idée est reprise, plus récemment encore, dans Richard Gwyn, *The 49th Paradox*, Toronto, Totem books, 1986.

Enfin, mentionnons également l'analyse comparative des Américains et des Canadiens menée par Seymour Martin Lipset, « Historical traditions and national characteristics : a comparative analysis of Canada and the United States », *The Canadian Journal of sociology*, 11, 2, été 1986, pp. 113-156.

sous-tendent les adhésions ou les réticences face au projet de libre-échange avec les États-Unis.

Ainsi, pour autant que l'on estimera secondaire ou dépassée la spécificité canadienne, le libre-échangisme pourra s'inscrire dans un vaste courant de continentalisation, dans ce « territoire imaginaire de la culture ¹²⁰ », où l'on accède à une nouvelle américanité culturelle par exemple. En revanche, si l'on insiste plutôt sur les différences, les opinions pourront se départager selon que l'on accordera ou non au libre-échangisme le pouvoir d'effriter les valeurs ou les institutions canadiennes. Dans ces conditions, rien ne s'opposerait, pour certains, à la défense d'un libre-échangisme négocié et souverainement assumé comme un moindre mal à opposer face à la situation prévalente où la fluidité continentale progresse en dehors de toute contrainte tandis que, pour les autres, il s'agirait d'envisager toutes sortes de stratégies visant au pire à figer, au mieux à alléger la dépendance du Canada - ou du Québec - à l'endroit des États-Unis, qu'il s'agisse de ressusciter la défunte Troisième Option » des libéraux fédéraux, l'accroissement de l'autonomie économique sectorielle - en matière d'agriculture, par exemple -, voire de tisser des liens privilégiés avec de nouveaux partenaires comme le Japon ou le Mexique.

Ces dernières options se caractérisent par leur extrême morcellement programmatique, d'où l'attraction que leurs défenseurs peuvent avoir pour un rassemblement des forces derrière ce non-projet qui est le statu quo, tout comme si le refus de la continentalisation pouvait constituer un frein quelconque au déploiement et à l'intensification du processus.

On aura reconnu, derrière ces schématisations, une première mise en place des termes du débat actuel autour de la question du libre-échange.

¹²⁰ Pour paraphraser le titre de l'ouvrage de Michel Morin et Claude Bertrand, paru chez Hurtubise HMH en 1979.

Mais les événements se sont précipités ces dernières années, avec le résultat que l'avenir appartient moins aux débats académiques ou politiques autour d'options claires et étanches, qu'il s'agisse du recours au nationalisme économique, au multilatéralisme, voire à la renégociation du bilatéralisme, les lendemains risquent plutôt d'être marqués par la prépondérance des paramètres développés par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald) dont le rapport, déposé en septembre 1985, a permis au gouvernement conservateur de légitimer son option libre-échangiste.

Pour bien saisir cet élément, il faut souligner le rôle d'une commission d'enquête dans le contexte canadien où le recours à cette formule représente un mode et une stratégie spécifiques d'orientation ou de redéfinition de la gestion socio-politique. Il suffit, pour illustrer ce fait, de rétablir l'importance de la commission Rowell-Sirois dans la mise au point des principales idées-forces qui ont soutenu les options politiques et administratives du gouvernement central durant toute la période de l'après-guerre. Nous lui devons, en particulier, l'institutionnalisation du keynésianisme qui a véritablement constitué un cadre de référence privilégié. Tous les Premiers ministres canadiens, depuis Mackenzie King jusqu'à Pierre Trudeau, ont souscrit à cette thèse.

Cependant, dans la foulée de l'issue du référendum tenu en mai 1980 au Québec, qui devait à son tour précipiter le rapatriement de la Constitution canadienne deux ans plus tard, il est advenu que les préceptes keynésiens avaient fait leur temps dans la mesure où ils paraissaient irrémédiablement compromis dans la précipitation de l'état de crise. C'est alors que le Premier ministre Trudeau, lui-même un ardent défenseur de Keynes jusque-là, devait se résoudre à confier à une commission royale d'enquête, nommée à son instigation, le mandat de revoir les termes de l'« union économique canadienne » et de réétudier la place du Canada dans le nouvel environnement économique mondial de cette fin du siècle.

La commission Macdonald, présidée par un ancien membre du cabinet Trudeau, au lieu de faire porter ses analyses et ses critiques sur la gouverne politique fédérale, a choisi plutôt de s'attaquer à ses fondements mêmes et de remettre en cause le keynésianisme ainsi que toute la panoplie des programmes fédéraux mis en œuvre depuis la Deuxième Guerre, de l'assurance-chômage à la politique régionale, en passant par les programmes de main-d'œuvre. Il en est résulté un profond réalignment à la suite duquel rien ne devait subsister des anciennes approches, sinon une redéfinition globale des relations entre l'État et l'entreprise, soutenue désormais par les paramètres d'un néolibéralisme déjà en vigueur aux États-Unis.

Dans cette perspective, la recommandation centrale à l'effet d'engager le Canada dans un processus de négociation d'un libre-échange avec les États-Unis relève moins d'un choix délibéré, mais plutôt d'une pétition de principe antérieure en faveur du rétablissement d'un ordre de marché avec ses lois économiques propres, au premier rang desquelles il convient de placer la concentration et la concurrence.

En conséquence, nous serions tout à fait justifiés d'évaluer l'option libre-échangiste, dans ce contexte, comme étant l'expression d'un parti pris fondamental à l'endroit des monopoles et de la monopolisation de l'économie, au détriment des acquis, aussi fragiles soient-ils, que représentent les politiques sociales sanctionnées dans le sillage des revendications et des luttes sociales antérieures.

Avant d'aller plus loin sur cette voie, il nous appartient toutefois de reprendre l'analyse en nous penchant maintenant sur la dimension économique du problème ; c'est à cette étude que nous consacrerons notre deuxième partie.

Le libre-échange par défaut

Deuxième partie

Le contexte économique des négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis

[Retour à la table des matières](#)

Comme nous l'avons illustré dans les chapitres précédents, le Canada et le Québec ont été profondément marqués dans leur développement par la contiguïté géographique avec la plus grande puissance économique qui ait jamais existé. Déjà au XIX^e siècle les États-Unis représentaient la porte de sortie dont avait besoin le Canada pour se libérer de l'emprise de la Grande-Bretagne et sortir de l'ornière étroite d'un développement jusque-là orienté sur l'exploitation et le commerce des produits de base. Pour les industriels canadiens, en particulier, cette démarche offrait la possibilité d'un accès à un marché étendu et à une technologie déjà fortement avancée. C'est finalement la dénonciation du Traité de réciprocité en 1865 et le recours à un protectionnis-

me grandissant de la part de la Maison-Blanche qui conduira le Canada à se replier sur son marché intérieur.

La politique tarifaire de Macdonald marquera profondément le développement industriel mais, comme Glen Williams l'a très bien montré ¹²¹, c'est par défaut et en réaction au protectionnisme américain que le gouvernement va se trouver dans l'obligation de mettre en place des stratégies de repli.

Élevé par la suite au statut de grande puissance, c'est encore vers les États-Unis que se tournera le Canada au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Loin d'être ressentie comme une menace à sa souveraineté, cette politique d'ouverture sera au contraire considérée comme une nécessité à laquelle il pouvait difficilement échapper s'il voulait maintenir des hauts niveaux de vie et garantir sa sécurité. Il faudra attendre, comme nous l'avons vu, les années soixante et surtout peut-être le début des années soixante-dix pour que le Canada, à la recherche de sa maturité et de son identité, envisage l'adoption de mesures à caractère plus nationaliste. Mais là encore, il ne s'agissait pas de tourner le dos à son partenaire mais plutôt, dans un contexte de « repliement des États-Unis sur eux-mêmes » comme le dira l'ancien ministre des Affaires extérieures, Mitchell Sharp ¹²², de redonner un meilleur équilibre aux relations avec l'extérieur, de réduire la vulnérabilité d'une économie de plus en plus confrontée à l'intransigeance américaine et, dans une certaine mesure, d'exercer un meilleur contrôle sur les grands leviers du développement économique à un moment où s'annonce déjà la crise économique.

¹²¹ Glen Williams, « The National Policy Tariffs : Industrial Underdevelopment Through Import Substitution », *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, 1979, pp. 333-368.

Voir aussi William A. Mackintosh (1939), *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964.

¹²² Voir à ce sujet André P. Donneur, « La politique étrangère canadienne : de l'internationalisme au réalisme », *Études internationales*, vol. XV, no, 7, mars 1984.

Plus près de nous, c'est encore la croissance économique vigoureuse qu'allaient connaître les États-Unis aux lendemains de la récession de 1980-1982 qui a permis d'éviter une crise économique majeure pour une économie canadienne étouffée à l'intérieur par le monétarisme et à l'extérieur par l'effondrement des marchés des produits de base. La dépréciation relative du dollar canadien par rapport au dollar américain redonnera aux exportations canadiennes l'avantage comparatif sur le marché américain, tandis que les capitaux canadiens trouveront aux États-Unis l'exutoire qui leur permettra de contourner une crise de débouchés et une surcapacité de production dont les effets se font encore durement sentir dans le domaine de l'investissement et celui de l'emploi.

En somme, quoi qu'il fasse, le Canada semble difficilement pouvoir échapper à la réalité américaine et au destin continental qui semble être le sien. Malgré tout, si les forces qui poussent en direction du continentalisme et du rapprochement avec les États-Unis sont puissantes et les arguments convaincants, ceci ne nous permet pas d'expliquer pourquoi le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a choisi de faire volte-face et de tourner le dos aux politiques de contrepoids que les gouvernements successifs se sont toujours efforcés de poursuivre à l'égard des États-Unis pour proposer aux Américains l'ouverture de négociations en vue d'en arriver à un accord bilatéral global de libre-échange. La rupture paraît d'autant plus évidente qu'au début des années quatre-vingts, le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau semblait s'orienter sur le plan économique vers des stratégies mondialistes de promotion des exportations, tandis qu'avec les États-Unis l'on n'envisageait tout au plus que la négociation d'ententes sectorielles semblables à celles que le Canada avait déjà signées par le passé ¹²³.

¹²³ Voir à ce sujet Elizabeth Smythe, « International Relations Theory and the Study of Canadian-American Relations », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XIII, mars 1980, pp. 121-147.

Comment expliquer ce brutal changement de cap ? Comment expliquer que le gouvernement conservateur ait décidé, suivant fidèlement en cela les recommandations de la commission Macdonald, de rompre le statu quo pour se lancer dans le libre-échange avec les États-Unis ?

Les explications ne manquent pas, à commencer par les affinités personnelles et politiques entre les deux chefs d'État et en passant par les pressions internationales qui se sont fait sentir de part et d'autre de la frontière en faveur de la réduction des obstacles au commerce et aux mouvements de capitaux à l'intérieur même des deux pays.

Officiellement, le Canada visait deux grands objectifs dans ses discussions commerciales avec les États-Unis : *premièrement*, garantir et améliorer l'accès des produits canadiens sur le marché américain ; *deuxièmement*, faciliter la restructuration de l'industrie canadienne pour lui permettre de mieux affronter la concurrence internationale ¹²⁴.

Le premier objectif vise à consolider une zone économique à l'intérieur de laquelle l'industrie canadienne pourrait être à l'abri des tensions grandissantes qui pèsent sur les relations économiques internationales, y compris et surtout peut-être, celles en provenance des États-Unis mêmes. Quant au second objectif, il ambitionne de faire du marché américain le tremplin dont a besoin l'industrie canadienne pour affronter la concurrence internationale. L'industrie canadienne pourrait ainsi bénéficier d'une rationalisation de la production et d'économies d'échelle grâce à la constitution d'un marché continental intégré.

¹²⁴ Canada, Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité : orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Sur le plan politique, la crainte du protectionnisme américain et la garantie de créer des emplois pour l'avenir sont, indépendamment des raisons d'ordre théorique ou d'ordre commercial qui peuvent être invoquées, sans doute les meilleurs arguments dont dispose le gouvernement conservateur pour défendre son option libre-échangiste. La signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis pourrait alors constituer une sorte de police d'assurance pour l'avenir et donner aux relations canado-américaines le cadre institutionnel qui leur fait défaut ¹²⁵. Cet argument prend d'autant plus d'importance dans le contexte actuel que le Canada éprouve de plus en plus de difficulté à se protéger devant la montée du protectionnisme américain. Comme le souligne Normand Roy, « le recours à l'arbitrage du G.A.T.T. n'est pas jugé satisfaisant par le rapport Macdonald et par le gouvernement conservateur. On juge que les délais sont trop longs et qu'ils constituent de ce fait un déni de justice, puisque l'essentiel des dommages invoqués pour justifier un tel recours auraient déjà eu lieu et pris un caractère irréversible lorsqu'un jugement, même favorable, surviendrait ¹²⁶ ».

Sur le plan théorique, les nombreuses études publiées ces derniers temps ont mis en lumière les avantages économiques que pourrait tirer le Canada d'un accord commercial avec les États-Unis et minimisé ses conséquences éventuelles sur son autonomie politique et sa souveraineté. Néanmoins toutes font ressortir que le libre-échange bilatéral constitue une solution alternative de deuxième choix pour le Canada derrière le libre-échange multilatéral.

Elles n'expliquent toutefois pas pourquoi le Canada est arrivé aujourd'hui à devoir négocier l'accès de ses produits avec un pays qui est

¹²⁵ Christian Deblock et Maurice Couture, *Un marché, deux sociétés ?* Montréal, A.C.F.A.S., 1987.

¹²⁶ Normand Roy, « Le libre-échange et les politiques d'emploi au Canada », dans Christian Deblock et Richard Arteau, *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, G.R.É.T.S.É/A.C.F.A.S., 1988, p. 302.

devenu non seulement son principal partenaire commercial mais aussi le seul avec lequel il réalise des excédents commerciaux, ni pourquoi le libre-échange avec les États-Unis apparaît comme la seule stratégie commerciale et industrielle réaliste dans le contexte actuel.

En 1968, le Canada était en pleine possession de ses moyens lorsque Pierre Elliott Trudeau devient Premier ministre. Or, à peine seize ans plus tard, c'est dans un contexte de profond désarroi que Brian Mulroney accède au pouvoir à la tête des conservateurs. Entre ces deux dates, l'économie canadienne est passée de la croissance à la crise, avec le résultat que son recul sur les marchés mondiaux est devenu de plus en plus manifeste au fur et à mesure que l'on avançait vers les années quatre-vingt-dix de sorte que, loin de se distancer de l'économie américaine comme le souhaitaient nombre de nationalistes, l'économie canadienne sera progressivement intégrée à cette dernière.

En somme, la crise, le recul sur les marchés mondiaux et l'intégration continentale définissent les grandes lignes du cadre économique où vont entourer les négociations entre le Canada et les États-Unis.

Tout au long de la deuxième partie de la présente étude, nous nous proposons de restituer les débats sur le libre-échange et l'Accord commercial qu'ont finalement signé le Canada et les États-Unis le 2 janvier 1988 dans le contexte qui vient d'être schématiquement esquissé.

Dans un premier temps, nous nous proposons de voir comment, après avoir longtemps offert une performance plus qu'honorable sur le plan de la croissance et du développement industriel, l'économie canadienne a commencé à montrer, à partir des années soixante-dix, des signes inquiétants de ralentissement et des difficultés d'adaptation industrielle. Dans un deuxième temps, nous verrons comment et pourquoi les tentatives du gouvernement fédéral de réorienter le modèle de développement canadien au tournant des années quatre-vingts se sont soldées par un échec. Dans un troisième temps, enfin, nous nous pen-

cherons sur les nouvelles tendances de fond de l'économie canadienne et sur les problèmes soulevés par son intégration croissante au marché nord-américain.

Le libre-échange par défaut

Deuxième partie. Le contexte économique des négociations
commerciales entre le Canada et les États-Unis

Chapitre 1

De la croissance à la crise : l'impossible maturité économique

[Retour à la table des matières](#)

Les théories de la dépendance peuvent difficilement être transposées dans le contexte canadien. Même si son développement ressemble sous certains aspects à celui de certains pays de la périphérie, le Canada ne peut être rangé parmi eux pour deux raisons fondamentales : la première, c'est que la relation qu'il entretient avec les États-Unis, pour aussi inégale et aussi asymétrique qu'elle soit, est une relation assumée et non imposée, ne serait-ce que pour les avantages qu'elle procure. La seconde, c'est que le Canada a longtemps connu des rythmes de croissance économique extrêmement soutenus et que, de surcroît, son capitalisme, loin de vivoter à l'ombre du capitalisme américain, est devenu, grâce à la tutelle de l'État en particulier, beaucoup plus vigoureux qu'on ne le pense généralement.

Si l'on dresse le bilan économique des quarante années qui se sont écoulées depuis la fin de la guerre jusqu'au point de rupture que représente la récession de 1975, le Canada a réalisé une performance éco-

nomique assez remarquable, que seul le Japon parmi les sept principaux pays de l'O.C.D.E. a dépassée.

Nous nous proposons, dans ce premier chapitre, de tenter de cerner, à partir d'une série d'indicateurs économiques, le chemin parcouru depuis les années soixante jusqu'au début des années soixante-dix, pour montrer ensuite l'ampleur de l'onde de choc qui allait secouer l'économie canadienne à partir du milieu de la décennie soixante-dix et alimenter cette situation de crise dont se prévaudra le gouvernement conservateur pour justifier son projet de libre-échange.

1. De la croissance économique à la crise des années soixante-dix et quatre-vingts

L'objectif économique de la croissance

[Retour à la table des matières](#)

Si le livre blanc *Travail et revenus*, publié par le gouvernement fédéral en avril 1945, marque le rattachement de la politique économique canadienne aux idées keynésiennes ¹²⁷, il faudra attendre la fin des années cinquante et la publication du rapport de la commission Gordon en 1957 ¹²⁸ pour que la régulation par l'État apparaisse clairement à la fois comme une priorité et un objectif ¹²⁹. Cette préoccu-

¹²⁷ Canada, ministère de la Reconstruction, *Travail et revenus*, Ottawa, avril 1945.

¹²⁸ Commission royale sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport final*, Ottawa, 1957.

¹²⁹ Au sujet des débats entourant le keynesianisme au Canada on consultera notamment, François-Albert Angers, *Essai sur la centralisation*, Montréal, Les Presses de l'École des Hautes Études commerciales, Librairie Beauchemin, 1960 ; S.F. Kaliski, *Canadian Economic Policy since the War*, Ottawa, Canadian Trade Committee, 1966, (sous la direction de) ; Alain Noël, « L'après-guerre au Canada : politiques keynésiennes ou nouvelles formes de

pation apparaîtra alors d'autant plus pressante que la croissance est une condition *sine qua non* du plein-emploi et de la réalisation des objectifs que les Canadiens s'étaient donnés dans les domaines du social et de la sécurité du revenu. Le recul de l'activité économique en 1957 ¹³⁰ et la prise de conscience de différents phénomènes comme les disparités régionales, l'existence d'un chômage structurel et la pauvreté viendront lever les derniers doutes sur la nécessité pour l'État d'agir d'une manière plus discrétionnaire sur la demande globale par l'entremise des politiques monétaire et budgétaire. Cet engagement politique en faveur de la croissance s'est doublé d'un souci d'assurer un développement mieux équilibré entre les provinces ¹³¹.

régulation ? », in Gérard Boismenu et Gilles Dostaler, *La « théorie générale » et le keynésianisme*, Montréal, G.R.É.T.S.É./A.C.F.A.S., *Politique et économie*, no 6, 1987, pp. 90-107 (sous la direction de).

¹³⁰ Les dix années qui suivirent la fin de la guerre ont été pour le Canada une période de prospérité à peu près ininterrompue.

De 1945 à 1957 la production canadienne a fait de rapides progrès sous l'effet de plusieurs facteurs : l'accumulation d'une demande non satisfaite (logements et équipements collectifs), l'essor mondial de la demande des produits de base, l'augmentation des dépenses militaires consécutives au déclenchement de la guerre de Corée, les dépenses d'infrastructure et d'équipement social. Le Canada a aussi sur le plan de l'offre profité de l'industrialisation provoquée par la Deuxième Guerre mondiale, d'un avantage comparatif sur le plan des coûts de production, de l'influx massif d'investissements américains et de l'accroissement des investissements dans le secteur des ressources naturelles.

On constate un ralentissement progressif de la croissance de la production et un sous-emploi des capacités productives à partir de 1957. Ce ralentissement va durer jusqu'en 1961.

Parmi les facteurs explicatifs de ce ralentissement de la croissance, on peut relever tout d'abord, l'évolution des produits de base sur les marchés mondiaux et le redressement de la concurrence européenne et japonaise sur les marchés des biens manufacturés ; le ralentissement marqué de l'expansion aux États-Unis et l'épuisement des effets d'entraînement dus aux dépenses militaires, ensuite ; et la hausse relative des coûts canadiens de production que venait aggraver un taux de change inapproprié, enfin.

¹³¹ Voir à ce sujet, Michael Bliss, « The Evolution of Industrial Policies in Canada : An Historical Survey », *Conseil économique du Canada*. Discussion Paper no 218, 1982.

Au début des années soixante, la recherche d'une croissance économique soutenue, stable et mieux équilibrée comptait parmi les objectifs défendus par l'ensemble des pays de l'O.C.D.E.¹³² de sorte que le Conseil économique avait pu, dans son premier exposé annuel de décembre 1964¹³³, considérer la réalisation d'un taux de chômage de 3 p. cent et d'un taux de croissance de 3,4 p. cent pour la production réelle par habitant comme des objectifs réalistes à moyen terme pour l'économie canadienne. Selon les hypothèses retenues par le conseil, la productivité par personne employée devait aussi s'accroître au taux annuel de 2,4 p. cent par personne employée de 1963 à 1970¹³⁴. Il était entendu également que les prix et les coûts devaient au cours des années à venir être maintenus dans un « degré raisonnable de stabilité », soit une hausse maximale de l'indice implicite de la Dépense nationale brute de 2 p. cent par année.

Les objectifs économiques du Conseil économique du Canada étaient sans doute ambitieux puisque durant les décennies soixante et soixante-dix, le taux moyen de chômage a été de 5,2 p. cent, le taux moyen de hausse des prix, de 3,2 p. cent et le taux moyen de hausse du P. I. B. de 5,6 p. cent environ¹³⁵. En fait durant toute cette décennie, l'économie canadienne va traverser une période de croissance très forte, soutenue, d'un côté, par l'essor des exportations et par celui de la formation brute de capital fixe, particulièrement dans le secteur de la construction non résidentielle et dans l'industrie manufacturière, de l'autre, par l'État, dont la croissance des dépenses publiques, les politiques de stimulation de la demande et les interventions dans l'allocation des ressources contribueront à maintenir des niveaux élevés d'emploi et d'utilisation des capacités productives de même qu'à raf-

¹³² O.C.D.E., *La production dans les pays de l'O.C.D.E., 1960-1970*, Paris, 1970.

¹³³ Conseil économique du Canada, *Premier exposé annuel*, Objectifs économiques du Canada pour 1970, décembre 1964.

¹³⁴ Conseil économique du Canada, *op. cit.*, p. 197.

¹³⁵ Conseil économique du Canada, *Neuvième exposé annuel, les années 1970*, Ottawa, 1973, p. 95.

fermir l'assise industrielle du pays. Un troisième facteur, enfin, viendra également soutenir la croissance économique canadienne, à savoir l'expansion économique très forte aux États-Unis stimulée par l'effort de guerre au Viêt-nam et les politiques de soutien de la demande.

Tableau 1

*Principaux indicateurs macroéconomiques Canada,
sept principaux pays de l'O.C.D.E. 1960-1980*

[Retour à la table des matières](#)

	1960-66	1967-73	1974-80	1960-80
Chômage en pourcentage de la population active totale				
Canada	4,9	6,1	7,2	5,8
Sept principaux pays de l'O.C.D.E. (7, O.C.D.E.)	3,0	3,1	5,1	3,7
Production intérieure brute réelle (P.I.B.) (taux de variation)				
Canada	5,6	5,6	2,8	4,6
7, O.C.D.E.	5,1	4,9	2,5	4,1
P.I.B. réel par habitant (taux de variation)				
Canada	3,6	4,2	1,6	3,1
7, O.C.D.E.	3,9	3,9	1,8	3,2
Valeur ajoutée réelle, industrie (taux de variation)				
Canada	6,3	5,9	1,6	4,5
7, O.C.D.E.	5,7	5,4	2,1	4,3
P.I.B. réel par personne employée, industrie (taux de variation)				
Canada	3,4	4,0	- 0,2	2,3
7, O.C.D.E.	4,1	4,3	2,1	3,5
Indice des prix à la consommation (taux de variation)				
Canada	2,1	4,5	9,3	5,3
7, O.C.D.E.	2,5	5,3	9,8	5,8
Solde des opérations courantes, en pourcentage du P.I.B.				
Canada	- 1,8	- 0,3	- 2,0	- 1,4
7, O.C.D.E.	+ 0,4	+ 0,4	- 0,1	+ 0,2

Source : O.C.D.E., Statistiques rétrospectives, 1960-1980, Paris, O.C.D.E., 1984.

Deux questions étaient au début des années soixante au centre des préoccupations : comment, simultanément, accélérer l'expansion et réduire d'une façon notable le chômage et résorber progressivement le déficit courant ? Et, comment accroître la participation des capitaux canadiens dans l'économie tout en continuant d'attirer les capitaux étrangers à long terme ?

À partir de 1966 toutefois, l'ordre des préoccupations change. Tout d'abord, force est de constater une progression beaucoup plus rapide des prix et des coûts de production au fur et à mesure que l'économie se rapproche de sa pleine capacité et que la demande, soutenue par une forte croissance des investissements et des exportations, exerce des pressions sur l'appareil de production ¹³⁶. Ensuite, sur le plan structurel, d'autres problèmes, notamment ceux liés aux disparités régionales et à la question nationale, vont progressivement prendre le pas sur les préoccupations que pourraient avoir les Canadiens à l'égard d'une dépendance trop grande vis-à-vis des États-Unis. En fait, les deux problèmes sont liés. En effet, la croissance économique soutenue avait porté l'emploi à des niveaux très élevés. Parallèlement cependant, elle a entretenu une situation d'inflation rampante que le ralentissement de l'activité économique qui semblait se dessiner à partir de 1966 ne parvint pas vraiment à enrayer. L'évolution des prix et des salaires restait ascendante. La question était d'autant plus préoccupante que, d'une part, l'expérience acquise durant les deux décennies précédentes montrait que les hausses de prix enregistrées durant les phases d'expansion n'étaient pas entièrement effacées durant les phases descendantes du cycle économique et que, d'autre part, l'évolution de la position concurrentielle de l'industrie canadienne par rapport à celle des États-Unis montrait des signes de détérioration très nets.

¹³⁶ La balance au compte courant a continué d'enregistrer des déficits durant la décennie 1960, mais ceux-ci ont été moindres que par le passé. Ainsi, alors que durant les années 1950, le déficit au compte courant a atteint un niveau maximal de 4,4 p. cent du P.N.B., le niveau maximal n'a été que de 2 p. cent durant cette décennie. En moyenne il s'est maintenu à un niveau d'environ - 1,6 p. cent du P.N.B.

Les pressions exercées par la demande sur les capacités de production et la hausse des coûts de main-d'œuvre constitueront des préoccupations suffisamment fortes pour que les autorités canadiennes réorientent, à partir de 1968 notamment, les politiques budgétaire et monétaire dans un sens plus restrictif et se tournent vers des formes de participation volontaire et de coopération à des programmes de contrôle des revenus. D'un autre côté, il devenait aussi de plus en plus évident que, contrairement aux attentes, la croissance économique soutenue n'avait en rien réglé les problèmes de déséquilibre régional dont souffrait l'économie canadienne et encore moins empêché que les provinces, à l'instar du Québec, se dotent de politiques économiques spécifiques remettant en cause l'esprit de centralisation qui avait marqué la diffusion des idées keynésiennes au Canada. L'élection de Pierre Elliott Trudeau, en juin 1968, et la création du ministère de l'Expansion Économique Régionale (M.E.E.R.) en 1969 constitueront alors l'amorce d'un renouveau du fédéralisme. Mais, quels qu'aient pu être les changements dans les priorités de la politique économique entre la première moitié et la seconde moitié de cette décennie, la philosophie générale reste la croissance et la consolidation de l'assise industrielle. Rien ne semblait alors remettre en cause une philosophie qui, au fil des ans, était devenue la pierre angulaire de l'intervention de l'État.

De la croissance à la crise

[Retour à la table des matières](#)

Au contraire de ce qui s'est passé dans la plupart des pays occidentaux, l'économie canadienne n'a pas été aussi rapidement et aussi brutalement ébranlée par les premiers chocs d'une crise qui, à partir de 1973, allait rapidement jeter le monde dans le plus grand désarroi. D'une part, le gouvernement canadien, encore sous le choc de la récession de 1970 dont il se sentait en partie responsable, va tenter de

compenser pendant la première moitié de la décennie les effets de la crise pétrolière et de la concurrence des nouveaux pays industrialisés par un surcroît de mesures traditionnelles de soutien de la demande et de protection des secteurs en difficulté ; d'autre part, producteur de ressources, le Canada profitera de la haute conjoncture sur les marchés des matières premières pour trouver dans les exportations le stimulant de sa croissance. C'est plutôt en trois temps que l'économie canadienne entrera dans la crise ¹³⁷.

La décennie soixante-dix commence en effet par une récession que l'on pouvait certes anticiper en raison du retournement de la conjoncture aux États-Unis et des mesures fortement restrictives adoptées en 1969 pour freiner la progression de la demande et enrayer la forte poussée inflationniste. Mais, l'idée qu'elle pouvait être le prélude d'un mouvement plus profond de retournement de la conjoncture et que l'économie pouvait entrer dans une spirale inflationniste n'était pas vraiment admise. Elle l'était d'autant moins que, les mesures prises par l'État aidant, la croissance économique était redevenue vigoureuse vers la fin de 1972. On préférera donc imputer l'origine de cette récession aux effets restrictifs d'une politique macroéconomique trop sévère et à l'influence des facteurs externes.

Pourtant, en dépit d'une forte progression de la demande et d'une meilleure utilisation des capacités de production, le taux de chômage va demeurer à des niveaux élevés tandis que les prix commencent à s'emballer. Affichant une tenue supérieure à la moyenne des pays de l'O.C.D.E. en 1973 et 1974, les prix au Canada vont s'emballer en 1975 sous la pression des hausses salariales. Ce n'est vraiment que lorsque les tensions seront vives et que la croissance semblera dorénavant suffisante pour stimuler les investissements et réduire le chômage

¹³⁷ Cette section s'inspire essentiellement des études de conjoncture publiées par l'O.C.D.E. (*Études économiques, Canada*, publication annuelle), le ministère des Finances (*Revue économique*, publication annuelle), le Conseil économique du Canada (*Exposés annuels*) et la Banque du Canada (*Revue de la Banque du Canada*).

qu'une attention beaucoup plus grande sera accordée à la lutte contre l'inflation. En fait, on peut noter beaucoup d'hésitations dans la politique économique comme ne manqueront pas de le reprocher les principaux organismes économiques ; à tout le moins, une certaine indécision des autorités quant aux mesures à prendre pour empêcher les pressions inflationnistes de se développer tout en préservant la croissance.

De la mi-1973 au début de 1974, les priorités gouvernementales seront de contenir les pressions inflationnistes par la mise en place d'une politique monétaire restrictive dont l'objet était en grande partie de freiner modérément la croissance de la demande jugée trop rapide. La croissance des investissements était alors vigoureuse tandis que la consommation privée et les dépenses publiques se maintenaient à des niveaux élevés. Les mesures de stabilisation de la demande se justifiaient d'autant plus que les pressions inflationnistes d'origine externe étaient fortes et que les goulots d'étranglement se multipliaient dans les différents secteurs de l'activité productive. Mais devant la menace d'un recul de l'activité économique et devant la détérioration de la conjoncture dans les autres pays de l'O.C.D.E., la politique économique sera révisée en 1974 pour faire place à des mesures plus expansionnistes de façon à neutraliser l'influence des facteurs récessionnistes externes sur l'activité intérieure et à soutenir la production et l'emploi face au choc pétrolier. Des mesures fiscales seront introduites et la politique monétaire sera un peu relâchée. Cela n'empêchera pas la récession de se produire malgré tout en 1975 mais, profitant de l'effet d'entraînement engendré par la forte conjoncture sur les marchés des produits de base et des mesures expansionnistes, le Canada connaîtra un ralentissement qui sera l'un des plus modérés des principaux pays de l'O.C.D.E.

Entre-temps, les tensions inflationnistes demeuraient très fortes à cause de l'effet des hausses salariales consenties sur les prix, d'une part, de la hausse brutale des prix des matières premières, d'autre part. De ce côté, en l'absence de toute politique de revenu et devant le fait

que les hausses salariales ne parvenaient que très difficilement à suivre la hausse des prix, le gouvernement se trouve d'autant plus démuni qu'il avait lui-même rejeté lors de la campagne électorale de 1974 toute idée de contrôle des prix et des salaires. Il était aussi difficile pour lui de contrer par des mesures internes des hausses de prix dont l'origine était en grande partie externe et hors de son contrôle effectif.

L'influence des facteurs externes sur l'inflation a été notable, les prix internationaux ne jouant plus comme dans le passé un effet modérateur mais au contraire un effet accélérateur, particulièrement dans les domaines des produits alimentaires et des ressources naturelles. L'inflation s'est ici transmise par effet d'entraînement, par les prix à l'importation et à l'exportation. Cette forte conjoncture dont a pu profiter le Canada a aussi eu des effets notables sur les revenus des entreprises exportatrices et sur les investissements dans l'économie, entretenant ainsi l'illusion d'une croissance durable tout en renforçant les pressions de la demande sur le potentiel de croissance de l'économie.

Hésitante et de moins en moins adaptée à une conjoncture nouvelle, cette politique aura deux effets : le premier, de permettre le déploiement de tensions inflationnistes au fur et à mesure que les ressources inemployées se résorbaient et, le second, de retarder la mise en place de mesures d'intervention qui n'auraient peut-être pas pris l'allure de mesures d'urgence, comme ce sera le cas en 1975 avec l'imposition d'un contrôle des prix et des salaires.

Le deuxième temps de la crise court de 1975 à 1982. Cette période sera marquée par les deux récessions majeures de 1975 et de 1980. Si la première est en grande partie imputable aux facteurs extérieurs, la seconde va trouver son origine dans les politiques restrictives qu'adoptera le gouvernement libéral dans sa lutte contre l'inflation à partir de l'automne 1975 et dans les difficultés de plus en plus grandes éprouvées par l'industrie canadienne à s'adapter à la nouvelle conjoncture économique internationale.

D'une façon générale, on avait admis jusque-là que, grâce à une intervention adéquate des autorités, il était possible de trouver un compromis acceptable entre le chômage et l'inflation le long de la courbe de Phillips et d'améliorer les termes de l'arbitrage par des mesures plus structurelles.

La relation inverse entre le chômage et les salaires qui, se déploie en ces années se dégrade au point que le recul de l'activité économique et l'effet des politiques de stabilisation de la demande ne semblent plus être des facteurs suffisants pour modérer les hausses salariales et celles des prix. Il n'y avait plus d'arbitrage possible à long terme entre l'inflation et le chômage. C'était, en fait, toute l'efficacité des politiques de gestion de la demande qui était remise en question à la lumière des faits et remise en question aussi par tout un courant d'économistes qui se réclamaient du monétarisme. Le chômage ne pouvant être abaissé autrement que par des mesures orientées vers l'amélioration de l'efficacité et de la flexibilité dans l'économie, l'attention des autorités devait se porter sur l'inflation et l'adoption de mesures susceptibles de briser la spirale inflationniste. Ces mesures iront dans trois directions : l'adaptation des anticipations inflationnistes à la baisse, la recherche d'une croissance plus régulière de la masse monétaire et l'adoption de mesures visant à contraindre les hausses salariales à la modération pour que l'économie retrouve son niveau de compétitivité et sorte de la récession avec un niveau de prix qui soit comparable à celui de ses principaux concurrents. Ce sera l'esprit du programme de lutte contre l'inflation que se donnera le gouvernement fédéral à l'automne 1975 ¹³⁸.

Ce programme était marqué par le double souci de progresser graduellement dans la lutte contre l'inflation et de maintenir fermement la

¹³⁸ Voir à ce sujet, Christian Deblock et Denis Perreault, « La politique économique canadienne 1968-1984 », *Conjonctures et politique*, no 6, printemps 1985, pp. 173-193, et no 7, automne 1985, pp. 157-181. [[Texte disponible dans Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

voie tracée quelles que soient les fluctuations à court terme que pouvait connaître l'activité économique. Il s'agissait de faire prendre progressivement à la politique économique son changement de cap en évitant ainsi tout bouleversement brutal et de délaisser graduellement la régulation active de la demande préconisée jusque-là au profit d'une approche plus neutre, quitte à laisser aux stabilisateurs automatiques le soin de compenser les variations conjoncturelles de l'activité économique. Cette approche contraste avec la politique antérieure. L'objectif n'est plus désormais d'assurer une croissance soutenue et stable mais de réduire progressivement le taux d'inflation de façon que, une fois les prix stabilisés, l'économie retrouve les conditions de la croissance et du plein-emploi. En déplaçant l'ordre des priorités, les autorités se trouvaient ainsi à inverser la problématique de la croissance pour ne plus voir dans l'inflation la conséquence d'un excès de demande ou de tensions sur l'appareil de production qui pourraient résulter d'une expansion trop vive de l'activité économique, mais plutôt un facteur de perturbation dont l'origine devait être recherchée dans les attentes inflationnistes et les comportements salariaux. Non seulement ces attentes et comportements devaient-ils être brisés pour venir à bout de la spirale inflationniste dans laquelle l'économie s'était enlisée, mais plus encore, le retour à la stabilité des prix apparaissait-il comme la condition *sine qua non* pour retrouver les conditions de la croissance et du plein-emploi.

Le contrôle des prix et des revenus imposé à l'automne 1975 pour une période de trois ans a pris les allures d'un programme d'urgence. Dans l'optique du gouvernement, il s'agissait surtout de parer au plus pressé, soit de briser la spirale inflationniste des salaires et des prix et de se donner un certain répit, le temps de se pencher plus attentivement sur les problèmes structurels de l'économie canadienne pour déterminer alors les mesures à prendre. Dans l'intervalle, le contrôle des prix et des revenus devait donner davantage de latitude tant à la Banque du Canada et à sa politique de resserrement graduel de la masse monétaire qu'au gouvernement lui-même, dont la politique budgétaire devait être désormais orientée vers la stabilisation de la croissance des

dépenses publiques. Dangereuse, parce qu'elle prenait le risque de briser la croissance en freinant trop brutalement la demande, cette politique, somme toute fort classique, restait malgré la clarté de ses objectifs fort ambiguë faute de s'attaquer aux problèmes d'offre de l'économie canadienne autrement que par les coûts salariaux, faute aussi de la part du gouvernement d'avoir eu alors la volonté politique de relancer les débats de fond sur les faiblesses de l'industrie canadienne et les incohérences de la politique industrielle.

Les résultats de cette politique ont été médiocres. D'un côté, l'expansion économique a été bien en deçà des prévisions, l'économie s'installant dans une période de faiblesse et de sous-emploi prolongée ; de l'autre, l'inflation s'est maintenue à des niveaux élevés en dépit d'une amélioration très marquée sur le plan des coûts salariaux.

Manifestement, les autorités avaient largement sous-estimé l'incidence des facteurs extérieurs défavorables et l'incidence des politiques beaucoup moins libérales que par le passé sur l'activité économique. Le jeu des stabilisateurs automatiques et la reprise des exportations n'ont pas été suffisants pour compenser l'incidence du ralentissement de la progression des revenus disponibles sur la consommation intérieure et le pessimisme que ne manquait pas d'occasionner sur les affaires et les investissements le sous-emploi des ressources dans l'économie. Le taux d'utilisation de la capacité de production se maintiendra à des niveaux très bas en 1977 et 1978 tandis que le taux de chômage continuera de s'accroître pour atteindre 8,3 p. cent en 1978.

L'inflation, qui avait de son côté ralenti en 1976, montrait de nouveau des signes d'accélération sous l'influence des facteurs externes. Ces tendances à la hausse laissaient présager un rattrapage salarial, une fois le programme de contrôle des prix et des revenus levé, et une nouvelle détérioration des coûts de production après le redressement qui avait été opéré entre 1975 et 1977. Les résultats étaient de ce côté-là d'autant plus décevants que la demande intérieure avait considérablement fléchi et que la progression de la productivité du travail mon-

trait des signes de faiblesse persistante. Les seuls signes encourageants venaient de la position compétitive du Canada qui, sous l'effet de la dépréciation du dollar canadien à partir de 1976, s'était améliorée d'une façon substantielle au point d'entraîner une solide expansion des exportations.

Déterminé à poursuivre dans la voie qu'il avait choisie, enfermé dans sa logique d'extirper les forces inflationnistes de l'économie, le gouvernement fédéral allait se lancer à partir de 1978 dans un programme de restrictions et adopter une politique budgétaire beaucoup plus restrictive. De son côté, plus insensible que jamais à la situation économique, la Banque du Canada poursuivait sa politique de gradualisme en resserrant les fourchettes de croissance de la masse monétaire. Jamais n'allait-on aussi bien préparer la récession de 1980. Jamais aussi n'allait-on voir un gouvernement aussi mal évaluer l'origine des problèmes économiques et autant en désarroi face aux mesures à prendre pour y remédier.

En fait, obnubilées par le problème de l'inflation, les autorités canadiennes vont, entre 1978 et 1981, donner aux politiques économiques un tour très restrictif qui contribuera au grave ralentissement de l'activité économique, en 1980, tout d'abord, en 1982 ensuite, sans pour autant s'attaquer aux problèmes structurels d'une économie dont le degré de maturité industrielle et la capacité à s'affirmer sur les marchés internationaux avaient été largement surestimés. À cette hantise de l'inflation, il faudrait aussi ajouter le fait que dans une conjoncture internationale défavorable, le Canada ne s'était jusque-là pas trop mal tiré d'affaire.

En effet, la forte conjoncture sur les marchés des ressources avait permis, d'une part, de profiter d'une évolution très favorable des termes de l'échange ; d'autre part, la dépréciation du dollar avait permis de compenser en partie la faiblesse de la demande intérieure par les exportations et entretenu l'illusion que le pays avait retrouvé sa compétitivité internationale. À la fin de la décennie soixante-dix, les ex-

portations de produits manufacturés semblaient connaître un nouveau dynamisme tandis que les efforts entrepris depuis le début de la décennie pour diversifier géographiquement les échanges commerciaux semblaient continuer de porter fruit. Cette conjoncture particulière et les illusions de la croissance allaient créer un climat d'optimisme tel dans l'industrie des ressources que les taux d'accumulation du capital vont se maintenir à de très hauts niveaux jusqu'au début des années quatre-vingts et provoquer dans ces secteurs une situation de surinvestissement et de surcapacité dont les effets se font encore sentir aujourd'hui ¹³⁹.

D'un autre côté, le caractère quelque peu artificiel d'une croissance économique stimulée par l'État tout d'abord, par les hauts prix des matières premières ensuite, a entretenu durant toute une décennie l'illusion d'un retour possible à la croissance économique stable des années soixante et complètement faussé aussi bien les analyses gouvernementales que les anticipations d'investissement des entreprises sur les possibilités de profiter durablement de la situation de pénurie qui semblait s'installer pour de bon sur les marchés des matières premières.

L'ampleur de la récession mondiale de 1980, puis de celle de 1982, allait révéler le caractère structurel d'une crise dont il semblait à toutes fins pratiques impossible de sortir grâce au seul recours à des mesures traditionnelles de stabilisation de la demande, qu'elles soient d'influence keynésienne ou d'influence monétariste. En 1982, l'économie

¹³⁹ En termes réels (dollars 1971) et sur la base de l'année 1970, l'indice du stock de capital fixe était, en 1982, par ordre décroissant pour les dix premiers secteurs : produits chimiques, 277 ; dérivés du pétrole, 201,2 ; caoutchouc et plastique, 195 ; machines, bois, 194 ; matériel de transport, 183 ; appareils électriques, 162 ; métaux primaires, 155 ; aliments et boissons, 152 et minéraux non métalliques, 151. Au bas de l'échelle, nous retrouvons les vêtements, 198 ; la bonneterie, 114 ; le pétrole, 115 ; le cuir, 212 et le tabac, 124. Les statistiques utilisées dans le texte proviennent, sauf indication contraire, de Statistique Canada, de la *Revue économique* (avril 1984) et de la *Revue économique trimestrielle* (tableaux de référence annuels, juin 1988), du ministère des Finances et de l'O.C.D.E., *Statistiques rétrospectives, 1960-1981*, Paris, 1984.

canadienne allait connaître sa pire performance de l'après-guerre : le P.N.B. réel baisse de 4,4 p. cent, le pire résultat des sept principaux pays de l'O.C.D.E. C'est le troisième temps de la crise.

La récession de 1982 et l'effondrement des marchés des produits de base allaient non seulement révéler la fragilité de la croissance économique canadienne mais aussi sonner le glas de la stratégie de restructuration de l'économie canadienne dont le pivot devait être le secteur des ressources naturelles ¹⁴⁰. Par contre, cette récession aura peut-être eu l'effet salutaire de faire prendre conscience que les conditions de la croissance qui avaient pu prévaloir jusque-là étaient choses du passé. Mais avant de revenir sur ce point, il importe de se pencher sur le développement industriel du Canada.

2. Croissance et développement industriel

Développement industriel et canadianisation de l'économie : quelques données

[Retour à la table des matières](#)

Le Canada n'est pas à proprement parler ce que l'on pourrait appeler une grande puissance industrielle, du moins pas au sens que l'on donne généralement à ce terme. Ainsi, en 1980, la production industrielle du Canada ne représentait que 3,6 p. cent de la production industrielle totale des sept principaux pays de l'O.C.D.E., 3,3 p. cent si nous ne considérons que le secteur manufacturier. Ces pourcentages laissent le Canada loin derrière les États-Unis qui accaparent 38,5 p. cent de la production industrielle totale du groupe, et même loin derrière l'Italie qui, avec 7,1 p. cent, se situe en avant-dernière position.

¹⁴⁰ Voir à ce sujet, Canada, ministère des Finances, *Le développement économique du Canada dans les années 1980*, Ottawa, novembre 1981.

Les statistiques comparatives des sept principaux pays de l'O.C.D.E. nous indiquent qu'en prenant la période 1960-1985 pour référence, le Canada se situait à la dernière position dans le groupe avec 32,5 p. cent de la production industrielle dans le P.I.B. tandis que la moyenne du groupe était de 38 p. cent et celle du chef de file, l'Allemagne de l'Ouest, de 47,1 p. cent. La valeur ajoutée en provenance du secteur manufacturier ne représentait au Canada, durant cette même période, que 19,9 p. cent tandis que la moyenne du groupe était de 27,3 p. cent. Ceci place le Canada loin derrière l'Allemagne de l'Ouest dont la valeur ajoutée dans les industries manufacturières a représenté 36,2 p. cent, voire loin derrière les États-Unis qui se situent en sixième position avec 24,7 p. cent.

Des sept principaux pays de l'O. C.D.E., le Canada est celui dont la part du P.I.B. attribuable aux services est la plus importante. C'est aussi celui où la production industrielle est la plus fortement concentrée dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles et dans les industries de base. Ainsi, en 1980, la production des industries extractives et des industries du secteur de l'électricité, du gaz et de l'eau représente 21,2 p. cent de la production industrielle totale. La production manufacturière dans les secteurs du bois, du papier et des industries métallurgiques de base représente en tout pour cette même année 22 p. cent de la production industrielle totale, soit 28 p. cent environ de la production manufacturière. Par contre, la faiblesse du secteur des biens d'équipement et des industries liées à la transformation des métaux reste notable. En 1980, le secteur des produits métalliques représente 33,4 p. cent de la production industrielle manufacturière totale, 32,4 p. cent des emplois et 21,8 p. cent des investissements. En comparaison, en Allemagne de l'Ouest, la production dans ce secteur s'élevait à 44,7 p. cent, tandis qu'au Japon et aux États-Unis elle était respectivement de 42,6 p. cent et de 43,4 p. cent.

Cette prédominance des secteurs lourds dans l'industrie manufacturière se reflète également dans la structure de l'emploi et des investissements. Ainsi, trois secteurs, soit ceux de l'alimentation-boisson-

tabac, du textile-bonneterie-cuir et des produits du bois et des meubles, ont contribué en 1980 à 27,2 p. cent de la production, à 27,1 p. cent de la valeur ajoutée et à 33,9 p. cent de l'emploi dans le secteur manufacturier, mais seulement à 16,6 p. cent des investissements en machinerie et équipement. Par contre, quatre secteurs - l'industrie du papier, de la pâte à papier et de l'imprimerie, l'industrie des produits chimiques, l'industrie des minéraux non métalliques et l'industrie métallurgique - ont contribué, durant cette même année, à 48,5 p. cent de la production totale, à 38,8 p. cent de la valeur ajoutée, à 28,8 p. cent des emplois et à 61 p. cent des immobilisations totales dans le secteur manufacturier. Un dernier secteur, celui des produits métalliques a été, de son côté, responsable de 31,1 p. cent de la production, 32 p. cent de la valeur ajoutée, 32,4 p. cent des emplois et 21,8 p. cent des immobilisations ¹⁴¹.

Le caractère très polarisé de la structure industrielle canadienne a des incidences importantes sur la nature de la croissance économique et la stabilité du développement.

À l'instar des autres pays industrialisés, le Canada a vu la part relative du secteur industriel dans la production et l'emploi décliner tout au long de l'après-guerre, et ceci au profit du secteur des services où se créent désormais la majeure partie des emplois. C'est désormais sur ce secteur que repose la stabilité et la vigueur de la croissance. Or si ce secteur contribue à plus de 66 p. cent du P.I.B. et à environ 70 p. cent des emplois selon les données de 1985, il faut cependant constater que la part des services industriels reste modeste en comparaison des autres grands pays de l'O.C.D.E. ¹⁴²

¹⁴¹ Source : O.C.D.E., *Statistiques de structures industrielles*, Paris, 1984, pp. 12-21.

¹⁴² La part de l'emploi dans les services est la plus élevée des sept principaux pays de l'O.C.D.E. En 1985, l'emploi dans les services représenta au Canada 69,3 p. cent de la population active totale. En comparaison, les pourcentages de l'emploi dans ce secteur étaient de 68,8 p. cent pour les États-Unis et de

L'importance que représentent les secteurs industriels lourds à forte intensité de capital dans la production industrielle totale vient non seulement renforcer le poids du secteur des services dans la création des emplois au Canada, mais aussi accentuer les problèmes des secteurs « mous ». En effet, contrairement aux autres pays industrialisés qui peuvent compter sur une structure industrielle plus diversifiée et un secteur des services industriels plus dynamique, le Canada ne peut compter ni sur les secteurs industriels de base de son économie, ni sur les secteurs des services aujourd'hui à forte croissance pour compenser les effets de la concurrence internationale sur les secteurs industriels les plus exposés et réorienter l'emploi vers les secteurs de l'industrie et des services les plus prometteurs ¹⁴³. Il y a là un effet d'inertie et de viscosité qui peut être lourd de conséquences sur l'avenir comme D'Cruz et Fleck l'ont montré ¹⁴⁴. Le problème est d'autant plus aigu que les secteurs de base sur lesquels repose l'économie canadienne restent largement tributaires du marché américain et sont de par leur nature très sensibles aux variations de la conjoncture sur les marchés internationaux.

62,7 p. cent pour la moyenne des sept principaux pays de l'O.C.D.E. (Source : O.C.D.E., 1987, *op. cit.*).

¹⁴³ La part du secteur des services aux entreprises a représenté en 1981 et en 1986, respectivement 3,22 p. cent et 3,45 p. cent de la production intérieure brute totale et 5,35 p. cent et 5,71 p. cent de la production totale en provenance des industries productrices de services. (Source : Statistique Canada, 15-001 et 15-512).

¹⁴⁴ J.R. D'Cruz et J.D. Fleck, *Canada can Compete !* Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

Voir également dans les études de la commission Macdonald, l'étude de McFetridge, *L'industrie canadienne en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, Étude 21, 1985 (sous la direction de) ; Philippe Faucher et Robert Young, « Le déclin de l'industrie manufacturière et la politique industrielle au Canada », dans Diane Bellemare et Céline Saint-Pierre, *Les stratégies de reprise*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1980 (sous la direction de).

Une autre source d'inquiétude face à l'avenir ne peut manquer de venir aussi de la faiblesse du Canada dans les domaines de la recherche et de l'innovation. Dans le domaine de la recherche et du développement, le retard du Canada reste en effet notable. Comme l'ont souligné Britton et Gilmour dans leur étude effectuée pour le Conseil des sciences du Canada, la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis reste préoccupante, les auteurs y voyant l'une des causes principales du développement industriel tronqué et des difficultés majeures d'adaptation que connaît ce pays à l'heure de la quatrième révolution industrielle ¹⁴⁵. Quelques données empruntées à Statistique Canada viendront illustrer le phénomène.

Premier constat : la part de la production consacrée à la R.D. reste peu élevée en dépit d'un effort modeste ces dernières années. En 1981, selon les données colligées par l'O.C.D.E., la part des dépenses consacrées à la R.D. représentait 1,22 p. cent du P.N.B. En comparaison, elle était de 2,52 p. cent pour les États-Unis, de 2,52 p. cent pour le Japon, de 2,49 p. cent pour l'Allemagne de l'Ouest et de 2,23 p. cent pour la Suède. En dollars des États-Unis, cela ne représentait en 1981 que 92 dollars par habitant en comparaison de 205 dollars pour les États-Unis, de 147 dollars pour le Japon, de 166 dollars pour l'Allemagne de l'Ouest et de 173 dollars pour la Suède ¹⁴⁶.

Deuxième constat : l'effort des entreprises commerciales au titre de la recherche et développement (R.D.) reste assez limité en comparaison de celui d'autres pays. En 1984, les entreprises commerciales assument environ 50 p. cent des dépenses effectuées au titre de la R.D. et 40 p. cent de leur financement ¹⁴⁷. Le rapport entre les dépenses effectuées à ce titre par les entreprises du secteur commercial et le

¹⁴⁵ John Britton et James Gilmour, *Le maillon le plus faible*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980.

¹⁴⁶ Statistique Canada, *Ressources consacrées à la recherche et au développement au Canada*, 1982, (88-203) Ottawa, 1984.

¹⁴⁷ Statistique Canada, *Indicateurs de l'activité scientifique et technologique*, 1984.

produit intérieur industriel n'était, en pourcentage, que de 0,8 p. cent en 1981 en comparaison de 0,7 p. cent en 1971. Cette stabilité relative du rapport contraste avec l'effort accompli par des pays comme la Suède, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon où il est passé respectivement de 1,4 p. cent à 2,3 p. cent, de 1,7 p. cent à 2,2 p. cent et de 1,2 p. cent à 1,6 p. cent pour chacun des trois pays. Le rapport reste stationnaire aux États-Unis à 2 p. cent.

Enfin, et c'est notre troisième constat, force est de souligner avec Statistique Canada que, « dans les pays qui ont une importante industrie manufacturière et affichent de solides performances au chapitre des exportations, on constate l'existence et le besoin d'un fort soutien à la R.D. Toutes choses étant égales par ailleurs, la R.D. dans le secteur des entreprises commerciales est, pour des raisons structurelles, généralement moins importante que la Dépense d'investissement en recherche et développement (D.I.R.D.) de certains autres pays plus industrialisés ¹⁴⁸ ». Autrement dit, à la fois cause et effet de la faiblesse relative du secteur industriel dans l'économie, l'effort consacré à la R.D. reste très modeste en comparaison des autres pays.

Ces quelques données confirment l'image que nous avons du Canada, soit celle d'un pays où le développement industriel, en comparaison des autres grandes puissances industrielles, reste limité et fragile en raison de la polarisation de son industrie sur les secteurs liés à l'extraction et à la transformation des ressources naturelles, d'une part, et de la faiblesse de cette dernière dans les secteurs de pointe et à forte croissance, d'autre part. Mais peut-être également parce que le Canada serait aussi l'un des pays qui aurait été le moins secoué par les changements structurels durant les années d'expansion ¹⁴⁹, il serait aussi l'un des moins aptes à affronter les nouvelles formes que prend la

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 95.

¹⁴⁹ Michaël F. Charette, Robert P. Henry et Barry Kaufmann, *L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale*, dans Donald G. McFetridge, *L'industrie canadienne en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, pp. 73-152.

concurrence au sein de l'économie mondiale. Malgré les efforts accomplis, l'industrie reste davantage spécialisée dans les secteurs à faible croissance que dans ceux à forte croissance ¹⁵⁰. Toutefois, avant de se demander pourquoi, en dépit de changements intervenus dans la structure industrielle et d'une croissance vigoureuse durant trois décennies, les résultats obtenus n'auraient pas permis à l'économie canadienne de compléter son industrialisation et d'acquérir les moyens de mieux affronter la concurrence internationale, il convient de revenir brièvement sur deux points qui nous autorisent malgré tout à parler du Canada comme d'une puissance industrielle importante. Le premier concerne la structure du commerce extérieur ; le second, le contrôle de l'économie.

Disposant déjà d'une importante assise industrielle que la Deuxième Guerre mondiale a permis de consolider, le Canada est en effet parvenu à profiter des conditions économiques favorables de l'après-guerre pour développer son industrie, suffisamment en tout cas pour que l'on puisse dire, avec le Conseil économique, que l'image traditionnelle d'un pays exportateur de produits primaires et semi-transformés et importateur de produits finis n'est plus tout à fait exacte ¹⁵¹.

La croissance industrielle est en effet restée soutenue jusqu'aux années soixante-dix (voir tableau 2, p. 172). L'effort industriel accompli par le Canada a aussi eu pour effet de transformer la structure du commerce extérieur. Certes, si nous prenons les chiffres du commerce, encore aujourd'hui, la part des importations de produits finis représente environ 72 p. cent des importations tandis que la part des produits alimentaires, produits énergétiques et autres produits de base représente 38,3 p. cent des exportations. En incluant les produits semi-

¹⁵⁰ J.R. D' Cruz et J.D. Fleck, *Canada can Compete !*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

¹⁵¹ Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.

finis avec les produits de base, nous arrivons à plus de 50 p. cent des exportations. Sur la longue période, cependant, on peut noter de profonds changements dans la structure du commerce. Ainsi, en 1960, les produits finis non comestibles ne représentaient que 7,8 p. cent du total des exportations (automobile 1,3 p. cent) alors que la part des aliments, fourrages, boissons et tabacs, s'élevait à 18,8 p. cent, celle des matières brutes non comestibles à 21,2 p. cent et celle des demi-produits non comestibles à 51,9 p. cent. En 1970, la part des produits finis était de 33,8 p. cent, dont 21,3 p. cent pour l'automobile, et celle des trois autres groupes respectivement de 11,4 p. cent, 18,8 p. cent et 35,8 p. cent. Sur le plan des importations, le Canada demeure toutefois largement dépendant de l'étranger pour les produits finis qui représentaient en 1960, 50,4 p. cent des importations et 62,8 p. cent en 1970 ¹⁵².

Dans la mesure où, comme nous l'avons mentionné, il n'y a pas à proprement parler d'approfondissement systématique de la spécialisation dans les secteurs à croissance élevée et à forte intensité technologique, il est difficile d'être aussi satisfait que Matthews ¹⁵³ de l'évolution prise par le commerce extérieur. Néanmoins, les chiffres indiquent qu'au fil des années, la part grandissante prise par les produits manufacturiers dans les exportations canadiennes confirme bel et bien l'existence d'un important processus de substitution aux exportations et une orientation de plus en plus marquée de la production industrielle vers l'exportation.

L'autre indicateur des changements structurels survenus dans l'économie canadienne est celui du degré de contrôle national dans les

¹⁵² Le Pacte de l'automobile signé en 1965 entre le Canada et les États-Unis a sans doute été l'un des grands responsables du renouveau industriel et des changements observés dans la structure du commerce extérieur. Il ne faudrait cependant pas omettre de relever la présence massive des firmes étrangères dans ce secteur.

¹⁵³ Roy A. Matthews, *Adaptation structurelle et politique industrielle*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1985.

grands secteurs de l'activité économique. Profitant du climat de coopération qui s'est instauré dans le monde d'après-guerre entre les grandes puissances et bénéficiant de la tutelle bienveillante de l'État à son égard, le capital canadien est parvenu, particulièrement à partir des années soixante, à sortir de l'espace étroit dans lequel le confinait la protection tarifaire, pour à la fois étendre ses ramifications dans le monde entier et reprendre graduellement du terrain dans les domaines mêmes où, comme c'était le cas dans les secteurs pétroliers, gaziers, miniers et même dans certaines branches du secteur manufacturier, les positions du capital américain semblaient inexpugnables.

La reprise en main par l'État de certains leviers du développement a permis au capital canadien de s'étendre et de reprendre une partie du contrôle de l'économie qui lui avait échappé en raison de la politique de « porte ouverte » qui avait été adoptée par le gouvernement fédéral à la faveur de la crise des années trente. Toutefois si la « canadianisation » progressive de l'économie est l'un des faits les plus notables des dernières décennies, une part de responsabilité doit en être attribuée aux entreprises canadiennes elles-mêmes, l'autre à l'État qui est de plus en plus intervenu pour renforcer le développement industriel et animer la croissance économique.

Nous pouvons illustrer ce phénomène à partir de trois types de données portant respectivement sur le contrôle de l'économie, les investissements à l'étranger et sur la position extérieure nette du Canada.

Si le degré de contrôle étranger sur l'industrie canadienne reste élevé, il s'est cependant relâché durant les années soixante et soixante-dix. La part du capital sous contrôle canadien employé dans l'industrie manufacturière représentait 43 p. cent du capital de ce secteur en 1965, elle est de 51 p. cent en 1984. L'influence du programme énergétique national a été décisive dans le cas du secteur pétrolier et gazier puisque le degré de contrôle est passé de 26 p. cent à 56 p. cent de 1965 à 1986. Dans le secteur des mines et fonderies, le taux de contrôle est passé de 40 p. cent à 62 p. cent et pour l'ensemble des industries

de 69 p. cent à 74 p. cent. Dans le secteur manufacturier, cependant, alors que le contrôle étranger a progressé dans les quatre industries des boissons, de la machinerie agricole, des appareils électriques et des produits chimiques, il a reculé dans tous les autres groupes.

Tableau 2

Croissance du P.I.B. réel, de la valeur ajoutée réelle et de la productivité, Canada, États-Unis, moyenne des sept principaux pays de l'O.C.D.E., 1960-1986 (variations en pourcentage d'année en année)

[Retour à la table des matières](#)

	1960- 68	1968- 73	1973- 79	1979- 86	1960- 86
<i>Produit intérieur brut réel</i>					
Canada	5,6	5,4	4,2	2,7	4,4
États-Unis	4,5	3,2	2,4	2,4	3,2
Sept principaux pays de l'O.C.D.E.	5,1	4,5	2,6	2,3	3,7
<i>Produit intérieur brut réel par habitant</i>					
Canada	3,7	4,1	2,9	1,5	3,0
États-Unis	3,2	2,0	1,4	1,4	2,0
Sept principaux pays de l'O.C.D.E.	4,0	3,5	1,9	1,7	2,8
<i>Valeur ajoutée réelle dans l'industrie</i>					
Canada	5,9	5,4	1,6	1,9	3,7
États-Unis	4,4	2,4	1,4	1,6	2,6
Sept principaux pays de l'O.C.D.E.	5,3	4,7	1,7	1,8	3,4
<i>Valeur ajoutée réelle dans les industries manufacturières</i>					
Canada	7,0	5,5	2,5	1,9	4,3
États-Unis	5,5	3,7	1,9	2,3	3,5
Sept principaux pays de l'O.C.D.E.	6,2	5,7	2,1	2,6	4,2
<i>Valeur ajoutée réelle dans les industries manufacturières par personne occupée</i>					
Canada	4,1	3,3	1,0	2,2	2,7
États-Unis	3,2	3,5	0,9	3,3	2,7
Sept principaux pays de l'O.C.D.E.	4,4	4,9	2,4	3,6	3,8

Source : O.C.D.E., *Statistiques rétrospectives, 1960-1984*, Paris, 1988.

Tableau 3

*Commerce international du Canada en 1986 :
répartition par grandes catégories de produits et part des États-Unis
dans chaque catégorie (en pourcentage)*

[Retour à la table des matières](#)

	<i>Total</i>	<i>Part des États-Unis</i>
<i>Exportations</i>		
Produits alimentaires	10,9	52,4
Produits énergétiques	6,6	63,3
Autres produits de base	20,8	64,2
Produits chimiques et engrais	7,4	66,4
Véhicules et pièces automobiles	46,1	98,0
Machinerie et équipement	19,5	74,4
Autres produits manufacturés	8,2	71,2
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>77,8</i>
<i>Importations</i>		
Produits alimentaires	7,2	52,4
Produits énergétiques	2,2	74,9
Autres produits de base	18,0	69,0
Véhicules et pièces automobiles	31,7	83,2
Machinerie et équipement	29,5	70,8
Autres biens de consommation	11,3	43,6
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>70,1</i>

Source : Banque du Canada, Revue de la Banque du Canada, janvier 1988.

Parallèlement, les entreprises canadiennes ont investi davantage à l'étranger. Ainsi, les investissements directs canadiens à l'étranger ont pris une importance grandissante au point que, à partir de 1974-1975, ils sont devenus supérieurs aux investissements directs au Canada, de sorte que le pays se trouve désormais dans une position lourdement déficitaire à ce chapitre, comme le montrent les données du tableau 4.

On note également une augmentation du degré de contrôle canadien sur ses investissements : en 1975, les résidents canadiens possédaient 64,3 p. cent des capitaux investis directement à l'étranger et contrôlaient 79,2 p. cent des investissements ; en 1982, les pourcentages de propriété et de contrôle étaient montés à 71,6 p. cent et 82,5 p. cent, respectivement.

Tableau 4

Investissements directs, Canada 1960-1984 (en millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84
Investissements directs au Canada	2 285	3 326	4 125	1 660	1 920
Investissements directs Canada à l'étranger	- 465	- 850	- 2 523	- 6 745	- 17 725
Solde net des investissements directs	1 820	2 476	1 602	- 5 085	- 19 645
<i>Source : Statistique Canada, Estimations trimestrielles de la balance des paiements canadienne (67 001), diverses publications.</i>					

Les données relatives à la position extérieure nette du Canada vis-à-vis du reste du monde nous permettent de faire une autre observation intéressante : le passif du Canada à l'égard des non-résidents a augmenté moins vite que la valeur des actifs canadiens détenus à l'extérieur.

Si le Canada demeure fortement débiteur à l'égard du reste du monde et principalement à l'égard des États-Unis, la tendance est nettement à l'amélioration, tandis que c'est le contraire qui se produit chez ces derniers, alors que depuis 1985, le passif est devenu nettement supérieur à la valeur des actifs détenus à l'étranger (voir les tableaux 5 et 6).

Ces quelques données sur le contrôle étranger et les investissements internationaux confirment donc, là aussi, l'ampleur des changements survenus. Il y a eu recul du contrôle étranger sur l'économie canadienne et, surtout peut-être, l'apparition de nouvelles tendances en matière d'investissements internationaux comme nous aurons l'occasion de le préciser plus loin. Quels sont les facteurs qui ont contribué à ces changements ?

Tableau 5

*Bilan des investissements internationaux,
Canada, États-Unis, 1970-1985*

[Retour à la table des matières](#)

	Canada (milliards de \$ canadiens)			États-Unis (milliards de \$ U.S.)		
	Actifs bruts	Passif	Valeur nette	Actifs bruts	Passif	Valeur nette
1970	22,0	52,0	- 30,0	165,4	106,9	58,5
1975	33,8	83,5	- 49,7	297,1	220,9	74,2
1980	67,5	174,1	- 106,6	606,9	500,8	106,1
1984	120,5	267,4	- 146,9	898,2	893,8	4,4
1985	129,2	297,3	- 168,1	952,4	1 059,8	- 107,4

Sources : Statistique Canada, Bilan canadien des investissements internationaux (67-202), juillet 1988 ; Survey of Current Business, juin 1988.

Tableau 6

*Bilan des investissements internationaux, investissements directs,
États-Unis et Canada, (années choisies, 1970-1987)
(stocks en fin d'année) (milliards de dollars canadiens)*

[Retour à la table des matières](#)

CANADA						
	Invest. ca- nadiens à l'étranger	Invest. étrangers au Canada		Invest. directs canadiens aux É.-U.	Invest. directs améri- cains au Canada	
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5)	(6) = (4)/(5)
			(%)			(%)
1970	6,2	23,0	26,4	3,3	21,4	15,4
1975	10,5	28,0	37,4	5,6	29,7	18,9
1980	25,8	41,0	62,9	16,4	48,7	33,7
1985	49,9	83,5	59,8	35,5	63,4	56,0
1987	59,9	103,1	58,1			

Source : Statistique Canada, *Bilan canadien de s investissement s internationaux* (67-202), juillet 1988.

Le développement industriel en perspective

[Retour à la table des matières](#)

Dans la section précédente nous avons eu l'occasion de noter l'importance de la croissance économique et du plein-emploi comme objectifs de la politique économique, jusqu'au début des années soixante-dix.

Les théoriciens de la régulation ont eu le mérite de souligner l'importance des changements survenus dans les régimes d'accumulation et dans les modes de régulation dans les économies industrialisées durant l'après-guerre. Le Canada n'a pas fait exception : avec ses particularités propres, l'économie canadienne est passée d'un régime d'accumulation de type extensif à un régime d'accumulation de type intensif et d'un type de régulation plus ou moins concurrentielle à un type de régulation de type « fordiste ». Nous n'insisterons pas davantage sur ce point. La section précédente nous a en effet permis de juger du comportement très satisfaisant de la croissance économique au Canada durant les années d'expansion et du rôle joué par les politiques macroéconomiques et les politiques sociales dans le soutien et la stabilisation de cette dernière. Le Canada aurait-il connu une performance économique aussi bonne en l'absence de changements dans les structures mêmes de son développement ? C'est la question qu'il convient peut-être de se poser.

En effet, un phénomène n'a pas attiré suffisamment l'attention des observateurs de la scène économique, à savoir que le Canada est parvenu durant les années de forte expansion d'après-guerre à sortir d'un développement étouffant orienté, d'un côté, sur l'exploitation et la commercialisation des ressources naturelles et de l'autre, sur la conquête du marché intérieur par substitution aux importations, pour passer à un type de développement à la fois beaucoup plus ouvert et

davantage orienté sur la substitution aux exportations et la transformation sur place.

Réservoir de ressources naturelles de la Grande-Bretagne, puis progressivement des États-Unis, le Canada a longtemps vu son développement économique bloqué, faute d'être pleinement souverain et de disposer, comme d'autres pays, de la marge de manœuvre politique nécessaire à l'accomplissement de sa révolution économique nationale, faute aussi de disposer, devant l'attitude indifférente des États-Unis à son égard, du marché nécessaire à l'épanouissement de son industrie. La « politique nationale » de Macdonald n'a été en fin de compte qu'une mesure de compromis. La politique tarifaire, sans doute, permettra d'éviter que le Canada ne devienne le « marché sacrifié », pour reprendre l'expression de Macdonald lui-même. Mais par contre, comme le soulignent très bien Easterbrook et Aitken ¹⁵⁴, un nouveau modèle de développement axé sur la substitution aux importations allait se superposer à l'ancien modèle axé sur la mise en valeur des produits de base sans vraiment pouvoir le supplanter dans le domaine vital de la transformation sur place des ressources. L'économie canadienne restera largement dépendante d'un secteur d'exportation de plus en plus tourné vers les États-Unis tandis que l'industrie se développera derrière les tarifs dans des conditions de plus en plus difficiles en raison de la concurrence que lui livreront sur ses propres marchés les filiales des sociétés américaines.

Tout en marquant le début d'une collaboration étroite avec les États-Unis, la Deuxième Guerre mondiale a aussi, avons-nous dit, donné une impulsion nouvelle à l'économie canadienne. Elle va également pousser les autorités canadiennes à changer d'attitude à l'égard du développement. En fait, la guerre des tarifs avec les États-Unis durant l'entre-deux-guerres et l'effondrement du commerce international durant la crise avaient laissé des souvenirs douloureux aux Canadiens.

¹⁵⁴ William T. Easterbrook et Hugh G.J. Aitken, *Canadian Economic History*, Toronto, The Macmillan Co. of Canada, 1956.

Au lendemain de la guerre, le Canada pouvait d'autant moins se replier sur lui-même, comme il avait tenté de le faire auparavant, que les États-Unis s'affichaient désormais ouvertement comme la première puissance mondiale et qu'eux-mêmes, après s'être longtemps fait les champions du protectionnisme, se tournaient désormais vers le libre-échange. Dans une conjoncture nouvelle où il avait tout à gagner, tant du voisinage de la puissance américaine que de la coopération internationale, le Canada a très rapidement vu les énormes possibilités que lui offraient le continentalisme et le multilatéralisme.

En s'ouvrant sur l'extérieur, le Canada prenait bien sûr le risque de voir une partie de son industrie être menacée par la concurrence internationale et de perdre le contrôle sur ses principaux leviers de développement au fur et à mesure que les liens économiques avec les États-Unis allaient se resserrer. Le risque sera suffisamment réel pour conduire les autorités publiques à adopter à partir des années soixante des politiques industrielles plus directives et à porter une plus grande attention au problème du contrôle étranger. Cependant, en acceptant d'abaisser graduellement les barrières tarifaires, dans le cadre des grandes négociations multilatérales du G.A.T.T. ou dans le cadre d'ententes sectorielles ou particulières avec les États-Unis, le gouvernement allait favoriser le développement d'une industrie plus compétitive afin de combler une partie de son retard de productivité sur celle des États-Unis ¹⁵⁵. Le développement en économie ouverte, particulièrement dans le voisinage des États-Unis, avait aussi ses exigences. D'ordre économique, tout d'abord, dans la mesure où le développement des échanges s'accompagnait d'une intégration croissante des marchés et d'une pénétration accrue des investissements étrangers et des importations sur les marchés domestiques. D'ordre politique, en-

¹⁵⁵ Pour Baldwin et Gorecki, les différences dans la taille des entreprises expliquent plus des deux tiers des écarts de productivité observés entre l'industrie canadienne et l'industrie américaine. Le reste pourrait être attribué à l'inefficacité technique. G.R. Baldwin et P. K. Gorecki, *Les écarts de productivité entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier, de 1970 à 1979*, dans Donald G. McFetridge, *op. cit.*, pp. 239-298).

suite, dans la mesure où, en tant que signataire de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (G.A.T.T.), le Canada acceptait de se plier aux grands principes du libre-échange et de faire droit aux termes des ententes négociées, tout en collaborant de manière de plus en plus étroite avec les États-Unis. Mais dans l'esprit nouveau qui était celui des années cinquante et soixante, ces exigences et ces contraintes ne paraissaient en rien incompatibles avec la poursuite des grands objectifs comme le plein-emploi, la sécurité du revenu et l'affirmation pleine et entière de la souveraineté du pays sur la scène internationale.

Mais n'étions-nous pas en passe, comme Harold Innis l'a très bien relevé, de quitter une relation de dépendance pour entrer dans une autre ¹⁵⁶ ?

L'ouverture continentale ne pouvait, dans un premier temps à tout le moins, qu'entraîner un influx plus massif des capitaux américains vers le Canada et rendre l'économie plus dépendante encore quelle ne l'était avant la guerre de celle des États-Unis. Parallèlement, et indépendamment des effets d'entraînement et de diffusion propres au développement de tout capitalisme de filiale, l'intensification des échanges à l'intérieur d'un marché de plus en plus intégré va entraîner une modification de comportement des entreprises tant canadiennes qu'américaines. Pour les premières, le marché tant convoité des États-Unis s'ouvrait enfin, tandis que, pour les secondes, la réduction graduelle des barrières tarifaires ouvrait les portes à une plus grande rationalisation des activités à l'intérieur des réseaux intra-firmes.

Le cas du secteur automobile, régi à partir de 1965 par une entente sectorielle, est sans aucun doute l'exemple le plus notable de cette nouvelle rationalité industrielle qui pouvait s'établir, à condition évidemment que les règles de partage des productions des deux côtés de la frontière soient clairement établies à l'intérieur d'un marché intégré.

¹⁵⁶ Harold A. Innis, *Essays in Canadian History*, Toronto, University of Toronto Press, 1956, pp. 233 et suivantes.

Plus spécialisées et contraintes de développer sur place des productions, les filiales des sociétés étrangères ne pouvaient plus considérer comme auparavant le marché canadien comme un marché réservé mais comme la partie locale d'un marché devenu désormais continental, pour ne pas dire mondial. Le cas de l'automobile est loin d'être unique. Il est sans aucun doute exemplaire du changement survenu durant l'après-guerre dans l'organisation de la production et du nouveau type de relations qui s'établira entre les sociétés mères et leurs filiales.

Le marché canadien restera, longtemps, dans un certain nombre de secteurs, protégé et le pays gardera tout au long de l'après-guerre l'important avantage comparatif dont il a, toujours disposé dans les domaines des produits de base et des ressources. Pour un certain nombre de filiales d'entreprises américaines (de type « relais » ou de type « atelier » pour reprendre la terminologie utilisée par Michalet) le Canada restera donc à la fois un réservoir riche, sécuritaire et bon marché de ressources à exploiter et un marché de consommation non négligeable qu'il était relativement facile de disputer aux entreprises canadiennes. Mais c'était aussi un marché de plus en plus contraignant pour les Américains, en raison des exigences grandissantes du Canada en matière de transformation des ressources sur place et de production locale et aussi en raison des effets mêmes de l'intégration économique continentale en matière de spécialisation et d'échanges intra-firmes. En fait si, comme nous l'avons noté, il est possible d'observer une augmentation graduelle et continue de la part des produits manufacturés dans les exportations canadiennes, la cause en est en grande partie imputable aux effets conjugués de l'intégration continentale et de l'intervention de l'État.

Dans les débats actuels sur la libéralisation des échanges, on a souvent tendance à sous-estimer l'influence de l'État dans le processus de transformation de l'économie et à surestimer les carences d'un interventionnisme pourtant considéré en son temps comme nécessaire pour

corriger ou consolider les assises d'un développement encore trop déséquilibré.

Comme pays ouvert et lié aux États-Unis, le Canada devait se plier à certaines contraintes. Il était évident cependant que l'ouverture était acceptable pour les avantages économiques qu'elle procurait en autant qu'elle ne remettait pas en cause sa souveraineté et tant qu'elle ne conduisait pas à une situation de vulnérabilité permanente vis-à-vis de son partenaire principal. Or, c'est un peu en ces termes que se posait le problème du développement à la fin des années cinquante. Ainsi notent Easterbrook et Aitken de manière prémonitoire, en 1956 :

« S'il est vrai que les capitaux américains ont contribué considérablement au progrès économique du Canada au vingtième siècle, il est aussi vrai que les politiques commerciales des États-Unis vont directement à l'encontre des tendances de développement qu'ont impulsées leurs investissements. Une nation aussi avancée sur le plan industriel et aussi dépendante de ses marchés extérieurs ne peut accepter de manière complaisante une situation où une large partie de ses produits quitte le pays dans une forme brute ou semi-finie, ce qui la met continuellement en face des incertitudes de la politique commerciale de son voisin. Si cette situation persiste, il y a de fortes chances que des mesures défensives seront prises et que se multiplient les pressions pour que le Canada adopte une politique nationale qui améliore la position de ce dernier comme producteur des produits finis et complexes que l'on retrouve dans une économie moderne ¹⁵⁷. »

Et, effectivement, cette situation conduira à un élargissement du champ d'intervention de l'État qui, en faisant du renforcement du contrôle national sur l'économie et de l'affermissement de l'assise industrielle du pays deux de ses grandes priorités en matière de développement, contribuera à donner une nouvelle impulsion à la croissance économique et à créer de nouvelles perspectives d'investissement que le capital canadien ne manquera pas de saisir.

¹⁵⁷ William T. Easterbrook et Hugh G.J. Aitken, *op. cit.*, pp. 579-580.

Cette intervention prendra des formes diverses : création de sociétés d'État dans le domaine des ressources naturelles et dans le secteur financier entre autres ; foisonnement des subventions, des mesures fiscales et des aides directes à l'industrie ; mesures de contrôle des investissements étrangers ; politiques d'achat et de production sur place ; programmes de développement régional ; aides à la petite et moyenne entreprise ; réorientation des programmes d'éducation et de formation.

Mais, comme le souligne la commission Macdonald dans son rapport final, il apparaît à la lumière de toutes les études consacrées à la question que la période qui court depuis la fin des années cinquante jusqu'au tournant des années quatre-vingts a été « marquée par une prise en main croissante, au plan national, de l'économie canadienne ». « et par un intérêt accru pour le secteur manufacturier ¹⁵⁸ ».

Depuis les tout débuts de la Confédération, l'État a été conduit à jouer un rôle important sur le plan économique ¹⁵⁹. Mais, sans une certaine conception « positive » de cette action, son intervention dans l'économie n'aurait pu être aussi importante durant tout cette période ¹⁶⁰. Le keynésianisme non plus n'aurait pu exercer une telle influence sur l'orientation donnée à la politique économique ¹⁶¹. Il sera toujours difficile, comme le note Michaël Bliss :

¹⁵⁸ Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, vol. 2, 1985, pp. 167 et suivantes.

¹⁵⁹ Voir Ian Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 1986.

¹⁶⁰ Conseil économique du Canada, *L'État entrepreneur*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1987.

¹⁶¹ Sur le débat, voir Alain Noël, « L'après-guerre du Canada : politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation », dans Gérard Boismenu et Gilles Dostaler, *La théorie générale et le keynésianisme*, Montréal, G.R.É.T.S.É., 1987 (sous la direction de).

Steven F. Kaliski, *Canadian Economic Policy Since the War*, Ottawa, Canadian Trade Committee, 1966 (sous la direction de).

« d'en évaluer les résultats et de faire la part des choses entre le rôle que celles-ci ont pu jouer et le rôle qu'a pu jouer l'esprit d'entreprise des Canadiens pour faire du Canada un pays prospère. Après tout rien n'interdit d'envisager les choses d'un angle différent et à la limite de considérer que, peut-être, les politiques industrielles canadiennes ont rendu les Canadiens moins riches qu'ils ne l'auraient été s'ils avaient été moins gouvernés. À la limite, cette prospérité que l'on connaît à qui faut-il l'attribuer ? Aux politiques gouvernementales ou à ce dynamisme intrinsèque des Canadiens qui seraient parvenus à surmonter les obstacles posés sur une mauvaise gestion de l'économie ¹⁶² ? »

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Il est indéniable que le Canada a profité d'une conjoncture économique internationale favorable durant l'après-guerre. La libéralisation des échanges et l'influx de capitaux ont joué un rôle certain dans le développement du pays ¹⁶³. Une part du mérite revient aussi au capital canadien et aux entreprises canadiennes dont le dynamisme a été grand. Mais, on peut se demander si les résultats auraient été les mêmes sans une présence aussi grande de l'État, surtout à partir de la fin des années cinquante. Il est intéressant à cet égard de faire un parallèle entre l'incidence qu'aura la récession de 1957 sur la prise de conscience des problèmes auxquels était confrontée l'économie canadienne et la crise actuelle.

Si la récession de 1957 a donné une poussée nouvelle à l'intervention de l'État, la récession de 1980 va produire l'effet contraire. La crise économique s'accompagnera d'une profonde crise de légitimité de l'État, entraînera un renforcement de la lutte contre l'inflation au détriment de la croissance et de l'emploi, et conduira le gouvernement à

¹⁶² Michaël Bliss, *doc. cit.*, p. 42.

¹⁶³ Roy Matthews, *op. cit.*

passer à côté des véritables problèmes. Devant un tel constat d'échec, la voie était toute tracée pour un retour au néo-libéralisme et un repli sur l'aventure libre-échangiste. La question est cependant de savoir si les difficultés auxquelles fera face l'économie canadienne proviennent des illusions des gouvernements à vouloir donner à la croissance économique et au développement industriel une orientation précise ou si, comme le pensent les plus ardents défenseurs du projet de libre-échange et du désengagement de l'État, la libéralisation des marchés constitue la seule solution de rechange.

À la fin des années soixante-dix, malgré certains problèmes de compétitivité, l'économie canadienne paraissait avoir atteint un développement suffisant et faire preuve de suffisamment d'autonomie à l'égard des États-Unis pour que l'on puisse désormais considérer le Canada comme une grande puissance internationale et comme un pays ayant atteint sa maturité, ou à tout le moins, comme étant en passe de l'atteindre ¹⁶⁴. Ces thèses constituaient dans une certaine mesure une réponse inspirée par les théories de la dépendance ou par celles relatives aux petits pays. Dans un contexte de croissance et d'affirmation nationale, elles n'étaient pas sans intérêt ni sans fondement. Au contraire, bien des indices pouvaient laisser penser que le Canada pouvait enfin prétendre au statut de grande puissance industrielle et de grande puissance sur la scène internationale. Les efforts accomplis pour se démarquer davantage des États-Unis et l'abondance de ressources naturelles dans un contexte de crise énergétique semblaient alors être des raisons supplémentaires pour croire que le pays pouvait envisager l'avenir avec une certaine sérénité.

Peut-être avait-on présumé trop vite du degré de maturité de son économie ? Peut-être aussi s'était-on trop vite laissé bercer par des illusions de croissance et d'indépendance nationale ? Toujours est-il que les années quatre-vingts vont brutalement faire ressortir les fai-

¹⁶⁴ David B. Dewitt et John F. Kirton, *Canada as a Principal Power, A Study of Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley, 1983.

blesse de l'économie canadienne et, là aussi, à la lumière des nouvelles tendances, amener les autorités politiques, après une tentative infructueuse pour doter le Canada d'une nouvelle stratégie industrielle, à douter de la possibilité même de formuler une quelconque stratégie économique dans un monde de plus en plus ouvert et de plus en plus sujet au changement. Pourtant, si des années durant le pays a pu profiter d'une conjoncture favorable sur la scène économique internationale, il est difficile de ne pas imputer une bonne part des bons résultats obtenus sur le plan économique aux politiques de croissance et aux efforts constants des différents paliers de gouvernement pour donner aux Canadiens un meilleur contrôle sur leur économie et élargir la base industrielle du pays. En renonçant aux politiques de plein-emploi et aux politiques industrielles orientées, le Canada a-t-il vraiment les moyens de s'imposer dans une économie mondiale en profonde mutation ? C'est la question que nous allons aborder maintenant.

Le libre-échange par défaut

Deuxième partie. Le contexte économique des négociations
commerciales entre le Canada et les États-Unis

Chapitre 2

Le recul du Canada sur les marchés mondiaux. Les illusions de la puissance

[Retour à la table des matières](#)

Le climat de coopération et de multilatéralisme qui a entouré le développement du commerce et les relations économiques internationales après la guerre aura, rappelons-le, permis à l'économie canadienne de trouver les marchés indispensables à son développement.

L'économie canadienne est aussi devenue plus ouverte sur l'extérieur et, ce faisant, beaucoup plus sensible à l'influence des facteurs externes et à la concurrence internationale. Ainsi la part des exportations qui était tombée aux alentours de 18,2 p. cent de la dépense nationale brute (D.N.B.) durant les années cinquante va-t-elle atteindre progressivement 24,7 p. cent en 1970 et près de 30 p. cent au début des années quatre-vingts. Parallèlement., la part des importations dans la D.N.B. va passer de 21 p. cent à 23,6 p. cent entre 1960 et 1970 pour atteindre dorénavant 26 p. cent de la D.N.B. au début des années

quatre-vingts. En 1986, les exportations et les importations atteignent respectivement 27,1 p. cent et 25,9 p. cent du P. I. B.

Les efforts que n'ont pas ménagés les grandes puissances pour « libérer » le commerce international et réduire les obstacles à son expansion ont rendu les économies plus interdépendantes les unes des autres et réduit progressivement la capacité d'intervention des États-Nations dans le commerce international. Le Canada s'est trouvé ainsi lié comme partie contractante de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) et par les termes des accords signés dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Les tarifs douaniers furent ainsi progressivement abaissés au plus grand profit des pays industrialisés et des grandes entreprises multinationales mais aussi, à partir des années soixante-dix, au profit des nouveaux pays industrialisés.

Entre 1970 et 1980, la part du Canada dans les exportations mondiales chute de 5,1 p. cent à 3,2 p. cent et de 1,8 p. cent à 1,7 p. cent si l'on soustrait le commerce avec les États-Unis. En 1985, cette part remonte à 4,5 p. cent au total mais à 1 p. cent seulement si l'on ne tient pas compte du commerce avec les États-Unis ¹⁶⁵ (voir aussi le graphique 7, page 83).

Comment expliquer ce brusque retournement de tendance en l'espace d'une décennie ? À l'instar des États-Unis, le Canada aurait-il à son tour amorcé son déclin dans les échanges internationaux ? La question mérite d'être posée puisque, n'eût été du resserrement des liens commerciaux bilatéraux entre lui et les États-Unis depuis le début de la décennie, le Canada n'occuperait plus qu'une place très marginale sur les marchés mondiaux.

¹⁶⁵ O.N.U., *Annuaire du commerce extérieur*, New York, 1986.

Plusieurs thèses ont été avancées pour expliquer le retournement des tendances, mais l'une d'elles, celle du Conseil des sciences du Canada, mérite à notre avis une attention particulière ¹⁶⁶.

Extrêmement critique à l'endroit des politiques industrielles canadiennes, le Conseil des sciences du Canada fut en effet, à la fin des années soixante-dix, l'un des rares organismes publics au Canada à attirer l'attention sur les faiblesses structurelles de l'économie et sur les risques de désindustrialisation qu'elle encourait si des corrections importantes n'étaient pas immédiatement apportées aux politiques gouvernementales. Pour le Conseil des sciences du Canada, le pays souffre d'un sous-développement industriel imputable en grande partie à la faiblesse des politiques gouvernementales en matière industrielle et à l'absence d'autonomie industrielle véritable, particulièrement dans les domaines de la haute technologie et de la recherche de pointe. Dépendante technologiquement des États-Unis et des firmes américaines et très peu présente dans les domaines industriels avancés, l'industrie se trouve handicapée pour amorcer le virage de la nouvelle révolution technologique en cours et relever avec succès le défi de la concurrence internationale dans les domaines les plus prometteurs et les plus rémunérateurs. Pour y remédier, le Conseil des sciences suggère au gouvernement d'emprunter la voie de l'autonomie technologique et, plutôt que de se laisser tenter par les avantages de la libéralisation des échanges avec les États-Unis, d'imposer des codes de conduite et des contrats de production aux filiales canadiennes de sociétés étrangères et aux grandes entreprises canadiennes.

Les thèses du Conseil des sciences ont fait l'objet de vives critiques. De la part du Conseil économique du Canada, notamment.

¹⁶⁶ Le Conseil des sciences du Canada est revenu à plusieurs reprises sur la question de la compétitivité de l'industrie canadienne. La faiblesse technologique du Canada constitue l'une des principales thèses retenues par le Conseil pour expliquer les difficultés de l'industrie canadienne. On en retrouvera un exposé succinct dans Conseil des sciences du Canada, *L'industrie manufacturière canadienne dans une mutation difficile*, Ottawa, 1983.

L'idée même de doter le Canada d'une politique industrielle qui s'inscrirait dans une stratégie globale de développement était d'ailleurs loin d'être ressentie comme un besoin pressant tant par les milieux d'affaires que par le gouvernement lui-même. Il faudra attendre le début des années quatre-vingts, avec ses deux récessions successives de 1980 et 1982 et la crise constitutionnelle de 1981, pour que les idées de politique industrielle et de restructuration industrielle fassent leur chemin.

Le débat sur les politiques industrielles devait cependant avorter. Il allait être définitivement enterré avec la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la commission Macdonald) à la fin de l'été 1985 et l'ouverture des négociations commerciales avec les États-Unis au printemps de 1986 comme nous le verrons plus loin. Cependant, pour sujettes à discussion que furent les thèses et les recommandations du Conseil des sciences, celles-ci eurent le grand mérite de souligner l'insuffisance des efforts accomplis dans les domaines du développement industriel et de la recherche et développement. Mais le problème était peut-être moins de constater l'incohérence des politiques industrielles et de remettre en cause la présence des investissements étrangers que de relever les défis éventuels posés par la révolution technologique en cours.

C'est cette question que nous voudrions reprendre dans les pages qui suivent, alors que trois questions retiendront notre attention : le problème de la compétitivité de l'industrie, le nouveau contexte économique international et les changements d'orientation de la politique économique canadienne au début des années quatre-vingts. Il s'agira de voir à la lumière de l'analyse de ces trois questions si les efforts déployés par l'État et les entreprises canadiennes ont été ou non suffisants.

1. L'industrie canadienne en difficulté

[Retour à la table des matières](#)

La place qu'occupe un pays sur les marchés mondiaux dépend de la compétitivité relative de son industrie et du degré de stabilité dans les relations économiques internationales. Or, la position concurrentielle du Canada mesurée par l'évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière s'est détériorée durant les années soixante-dix : tandis que les coûts unitaires de main-d'œuvre avaient augmenté au rythme annuel moyen de 2,9 p. cent de 1968 à 1973, en comparaison de 5,2 p. cent pour l'ensemble du groupe des sept principaux pays de l'O.C.D.E., ils allaient croître de 9,8 p. cent en moyenne durant la période 1973-1979 et de 7,3 p. cent entre 1979 et 1984. En comparaison, durant ces deux périodes, l'évolution moyenne des coûts unitaires de main-d'œuvre a été de 8,4 p. cent et de 4,7 p. cent pour l'ensemble des sept principaux pays de l'O.C.D.E. et de 7,9 p. cent et 4,7 p. cent aux États-Unis ¹⁶⁷. Cette hausse des coûts unitaires de production est attribuable à l'augmentation rapide des gains salariaux entre 1973 et 1976 et à la chute de la productivité, un phénomène de plus en plus inquiétant. Entre 1966 et 1973, la productivité du travail a crû au rythme annuel moyen de 1,8 p. cent. De 1973 à 1979, le taux de variation chutait à 1,1 p. cent pour ensuite devenir négatif, à - 0,8 p. cent entre 1979 et 1984 ¹⁶⁸. Depuis lors, la produc-

¹⁶⁷ O.C.D.E., *op.cit.*

¹⁶⁸ La chute de la productivité ne manque pas encore d'étonner. Il semble que celle-ci soit imputable à deux facteurs : la sur-accumulation de capital dans les secteurs d'amont et la sous-utilisation du potentiel de production de longue période. La production n'a pas suivi la croissance soutenue du capital fixe tandis que la dégradation de la conjoncture à partir de 1975 a entraîné une situation de sous-utilisation chronique des capacités de production dont les effets se sont répercutés sur la productivité des entreprises.

tivité a recommence à croître mais à un rythme nettement insuffisant comme n'a pas manqué de le souligner récemment l'O.C.D.E.

Le contrôle des prix et des revenus imposé entre 1975 et 1979 et les pressions déflationnistes exercées sur l'économie par les politiques macroéconomiques restrictives ont contribué à réduire les coûts salariaux. C'est néanmoins la dévaluation du dollar canadien sur les marchés des changes qui est venue rétablir la position concurrentielle relative évaluée sur la base d'une monnaie commune. L'amélioration récente de cette position s'est surtout fait sentir par rapport aux États-Unis.

Globalement, si nous prenons la période qui va de 1968 à 1984, l'évaluation de la position concurrentielle relative a été sensiblement équivalente sur la longue période à celle des principaux concurrents. Par contre, il convient aussi de constater que si la performance du Canada a été légèrement supérieure à celle des États-Unis, elle a été légèrement inférieure à la moyenne des sept principaux pays de l'O.C.D.E. ¹⁶⁹. Serait-ce l'indice d'une certaine difficulté à s'ajuster aux normes toujours changeantes de la concurrence internationale ?

Une conclusion se dégage des études consacrées à la question : la position relative des pays dans la division internationale dépend surtout de la capacité de l'industrie d'un pays à « produire des différences » et à occuper sur les marchés internationaux des créneaux à fort potentiel de croissance ¹⁷⁰. La notion d'avantages comparatifs est une notion dont le contenu est plus large que celui auquel on le restreint le plus souvent. Les prix et les coûts comparatifs ne sont qu'une dimension du problème même si dans le cas canadien, la position continen-

¹⁶⁹ Voir à ce sujet, Canada, ministère des Finances, « Mesure de la compétitivité internationale du Canada », *Revue économique trimestrielle*, décembre 1986, pp. 39-48.

¹⁷⁰ Gérard Lafay, « Entrevue », *Interventions économiques*, no 17, printemps 1987 ; et Gérard Lafay, dans Henri Bourguinat, *Internationalisation et autonomie de décision*, Paris, Economica, 1987.

tales relative du Canada vis-à-vis des États-Unis tient en grande partie à l'écart des salaires que maintient entre les deux pays la sous-évaluation du dollar canadien face à son vis-à-vis américain. L'autre dimension, c'est la nature du produit que l'on offre et le type de demande que l'on rencontre.

Le Canada dispose d'avantages comparatifs certains dans les domaines des ressources naturelles et de la semi-transformation des matières premières. Tout au long des années soixante-dix, il a su profiter de cet avantage tout comme il a su profiter de l'évolution très favorable des termes de l'échange ainsi qu'en témoignent ses importants excédents commerciaux dans ces deux domaines (voir tableau 1).

Tant pour les groupes de produits de base que pour les groupes de produits industriels liés à leur transformation, la balance commerciale canadienne a toujours été positive. Par contre, et c'est ce qui ressort très clairement des catégorisations plus fines effectuées ces dernières années par Statistique Canada et le ministère de l'Expansion Industrielle et Régionale, « c'est surtout à cause des importations de produits de fabrication hautement technologique que le Canada a une balance commerciale négative dans le groupe des produits manufacturés ¹⁷¹ ».

En 1983, les produits manufactures représentaient 68,7 p. cent des exportations et 85,4 p. cent des importations canadiennes. Dans le total du commerce de produits manufacturés, les produits de l'automobile et les produits liés aux ressources représentaient cette année-là, respectivement, 35,2 p. cent et 27,8 p. cent des exportations, et 30,4 p. cent et 7,2 p. cent des importations. Ces deux catégories de produits constituent un groupe à part. Les autres catégories de produits ont été distribuées à l'intérieur de trois groupes : les produits de fabrication

¹⁷¹ Statistique Canada, *Indicateurs de l'activité scientifique et technologique* (88-201), janvier 1985, p. 141.

hautement technologique, les produits de fabrication moyennement technologique et les produits de fabrication faiblement technologique.

À l'intérieur de ce groupe, les exportations de produits hautement technologiques représentaient, en 1983, 41 p. cent des exportations et 47 p. cent des importations, tandis que les produits de fabrication moyennement technologique représentaient environ 21 p. cent des exportations et 25 p. cent des importations, et les produits faiblement technologiques, 36 p. cent des exportations et 28 p. cent des importations.

Tableau 1

*Balance du commerce des marchandises,
selon le grand groupe de marchandises, Canada,
1968-1983 (millions de dollars)*

[Retour à la table des matières](#)

Années	Produits agricoles	Ressources naturelles et matières premières	Produits énergétiques	Produits manufacturés	Total
1968-71					
Total	796	8 272	568	- 3 588	5 524
Moyenne annuelle	199	2 068	142	- 897	1 306
1972-75					
Total	2 200	1 292	4 616	- 18 868	1 120
Moyenne annuelle	550	3 293	1 154	- 4 717	280
1976-79					
Total	1 464	22 980	7 000	- 24 968	6 976
Moyenne annuelle	366	5 745	1 750	- 6 242	1 619
1980-83					
Total	7 464	27 048	17 928	- 14 844	37 596
Moyenne annuelle	1 866	6 762	4 482	- 3 711	9 399

Sources : Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur* (65-001) ; Statistique Canada, *Indicateurs de l'activité scientifique et technologique* (88-201).

La balance commerciale canadienne dans le domaine des produits de haute technologie reste très déficitaire (voir tableau 2), notamment pour trois catégories de produits : les machines de bureau et la machinerie, les produits électriques, et les instruments scientifiques. Pour les produits chimiques et l'avionnerie l'équilibre commercial est à peu près réalisé.

Du côté des exportations, entre 1968 et 1983, la part des produits de fabrication de haute technologie a légèrement décliné, passant de 42 p. cent environ qu'elle était au tournant des années soixante-dix à 40 p. cent environ au début des années quatre-vingts. La progression de cette catégorie de produits a été supérieure à celle des produits de fabrication de faible technologie dont la part est passée de 41 p. cent à 36 p. cent du total, mais de beaucoup inférieure à celle des produits de moyenne technologie qui est passée de 17 p. cent à 24 p. cent. C'est donc dans le secteur des demi-produits que le Canada connaît les excédents commerciaux et les taux de croissance les plus importants.

Tableau 2

*Balance du commerce de produits manufacturés,
selon la catégorie de technologie, Canada, 1968-1983,
(millions de dollars, moyennes annuelles)*

[Retour à la table des matières](#)

Années	Produits haute- ment techno- logiques	Produits moyen- nement techno- logiques	Produits faible- ment techno- logiques	Produits liés aux ressour- ces	Véhicu- les au- tomobi- les	Total
1968-1971	- 1 735	- 1 433	- 802	3 068	5	897
1977-1975	- 3 480	- 2 726	- 1 642	4 154	- 1 024	- 4 718
1976-1979	- 5 695	- 4 031	- 2 705	7 808	- 1 618	- 6 241
1980-1983	- 8 691	- 4 721	- 2 445	12 712	- 579	- 3 724

Source : Statistique Canada, Sommaire du commerce extérieur, (65-001).

Du côté des importations, les tendances sont différentes. Les produits de fabrication hautement technologique ont vu leur part relative passer en l'espace d'une quinzaine d'années de 43 p. cent à 46 ou 47 p. cent, tandis que celle des produits de fabrication faiblement technologique baissait de 30 p. cent à 28 p. cent et celle des produits de fabrication moyennement technologique de 27 p. cent à 25 ou 26 p. cent.

À la lumière de ces données, on peut relever un recul relatif de l'économie dans le commerce international des produits de haute technologie et une progression dans celui des produits de technologie moyenne. Les comparaisons internationales nous montrent de leur côté que si la proportion des produits de fabrication hautement technologique dans les exportations de produits manufacturés est restée relativement stationnaire entre 1963 et 1980, elle a par contre considérablement progressé dans la plupart des pays industrialisés, particulièrement dans le cas du Japon et dans celui des États-Unis (voir tableau 3).

Ces données doivent être interprétées avec prudence. D'aucune manière ne témoignent-elles d'un quelconque déclin industriel du Canada au cours des années soixante-dix, voire même d'un début de désindustrialisation comme certains, à la suite de la publication des études du Conseil des sciences du Canada, ont eu tendance à le dire. Là-dessus nous ne pouvons qu'être d'accord avec Roy A. Matthews lorsqu'il écrit que le secteur manufacturier canadien est passé « d'un état vulnérable où il ne pouvait survivre sans une forte protection tarifaire à un état beaucoup plus robuste et mieux structuré ¹⁷² ». Mais, de là à conclure cependant que les efforts déployés dans le domaine industriel aient été suffisants tout au long des années soixante-dix, il y a un pas qu'il est difficile de franchir.

¹⁷² Roy Matthews, *op. cit.*, p. 3.

D'un autre côté, si l'écart de productivité entre l'industrie canadienne et l'industrie américaine s'est réduit au fil des années, il reste cependant important. Le décalage demeure suffisamment tenace pour que l'on puisse considérer la concurrence comme inégale une fois les barrières douanières totalement abaissées et l'aide de l'État à l'industrie considérablement réduite. Enfin, autre signe alarmant, une part importante de la progression de la part des produits manufacturés dans les exportations totales est imputable au commerce des véhicules et de pièces automobiles - un secteur, qui, malgré la vive reprise observée ces dernières années, offre des perspectives de développement de plus en plus limitées en raison de l'essoufflement de la demande propre à tout secteur en déclin relatif et de la concurrence très vive que livre à l'industrie nord-américaine l'industrie japonaise et coréenne.

Tableau 3

Proportion de produits de fabrication hautement technologique dans les exportations de produits manufacturés, pays choisis, années choisies 1963-1980 (en pourcentage)

[Retour à la table des matières](#)

	1963	1967	1975	1980
États-Unis	31	36	40	41
Royaume-Uni	22	25	25	31
Japon	18	23	23	29
France	19	23	22	25
République fédérale d'Allemagne	22	22	23	24
Canada	20	20	19	21

Source : O.C.D.E., Le commerce international des produits de haute technologie : une approche empirique, Paris, avril 1983.

Ne tombons pas dans le pessimisme : le Canada conserve malgré tout de solides atouts pour affronter la concurrence dans un environnement économique international devenu plus incertain.

Se penchant sur la question, les auteurs de la partie canadienne du rapport *Global 2000* ont notamment pu relever, entre autres atouts :

- le niveau élevé d'éducation de la population et sa faible densité géographique ;
- le niveau de vie élevé et l'existence d'une base économique solide ;
- l'abondance des ressources naturelles ;
- le peu de problèmes d'environnement ;
- l'absence de différends majeurs avec ses principaux partenaires commerciaux ;
- l'intérêt de ceux-ci pour les ressources naturelles et la sécurité d'approvisionnement ; etc. ¹⁷³

Par contre ces avantages se trouvent contrebalancés par un certain nombre de faiblesses au nombre desquelles on peut compter :

- une situation d'économie exportatrice sensible à tout changement dans l'économie internationale, largement dépendante de ses ressources naturelles et qui a besoin de solides partenaires ;
- une certaine vulnérabilité aux variations climatiques et à l'épuisement des ressources dont l'exportation est faite sur une trop grande échelle et de manière trop intensive ;
- une certaine vulnérabilité également devant la poussée des migrations économiques internationales ;
- l'existence de tensions internes imputables aux politiques de développement des ressources ;
- la faiblesse de la base industrielle dont les effets sont observables dans la part trop élevée qu'occupent dans les importations les produits finis ;

¹⁷³ Gerald O. Barney, *Global 2000 : Implications for Canada*, Toronto, Pergamon Press, 1980 ; et Roger D. Voyer et Mark G. Murphy, *Global 2000 : Canada. A view of Canadian Economic Development Prospects, Resources and the Environment*, Toronto, Pergamon Press, 1984.

- le niveau trop élevé de propriété étrangère et la vulnérabilité de l'économie à tout mouvement de sortie de grande amplitude des capitaux investis ;
- le haut niveau d'urbanisation ;
- le vieillissement de la population ;
- la régionalisation trop grande de l'économie ;
- l'épuisement du potentiel de création d'emplois dans le secteur des services ;
- le niveau élevé du chômage et l'insuffisance des politiques de formation et de recyclage de la main d'œuvre.

Le Canada n'est pas le seul pays à présenter de telles signes de faiblesse. Certaines tendances, comme l'urbanisation ou le vieillissement de la population, se retrouvent dans tous les pays industrialisés. Il apparaît cependant, à la vue de cette sorte de bilan, que contrairement à d'autres grandes puissances industrielles, le Canada ne peut vraiment compter pour son développement futur ni sur le secteur des services, qui semble atteindre un certain point de saturation, ni sur son industrie considérée comme un peu en dehors des grands courants économiques internationaux. Sa principale ligne de force reste encore les ressources naturelles.

Il convient toujours d'être prudent avec ce genre d'exercice d'évaluation prospective mais, malgré tout, le rapport *Global 2000* a le mérite d'identifier clairement deux problèmes majeurs. Le premier, c'est qu'en n'ayant pas pris assez rapidement le virage technologique et suffisamment poussé la réorientation de ses structures industrielles vers les secteurs à forte croissance, le Canada se trouve contraint de se replier de nouveau sur son secteur des ressources naturelles pour affronter la concurrence internationale.

« Nos habitudes en matière de développement économique, notent Voyer et Murphy, sont profondément enracinées. Et parce que nous dépendons tellement de nos ressources, nous ne regardons pas tellement vers d'autres avenues possibles. Ce n'est que lorsqu'une crise ap-

paraît, lorsque s'épuisent nos ressources pétrolières par exemple, que nous commençons à bouger ¹⁷⁴. »

Le secteur industriel demeure trop fragile et surtout trop concentré sur les industries à faible ou à moyenne croissance pour pouvoir jouer vraiment un rôle moteur dans l'avenir ¹⁷⁵.

Indirectement, ce constat se trouve confirmé par une étude récente du Conseil économique du Canada consacrée à l'évaluation de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada ¹⁷⁶.

Selon les simulations effectuées, le Conseil économique prévoit que, d'ici 1998, la libéralisation des échanges devrait entraîner un accroissement net de la production et de l'emploi de 0,7 et de 0,5 p. cent, respectivement. En tenant compte des gains de productivité, l'accroissement net de la production devrait être de 2,5 p. cent et celui de l'emploi, de 1,8 p. cent. Plus de 90 p. cent des gains se trouvent concentrés dans le secteur des services, pourtant peu touché par l'Accord, dans le secteur des ressources et dans celui de la construction. L'industrie manufacturière, principalement visée par l'Accord, ne bénéficiera généralement que très peu de la libéralisation des échanges.

L'accroissement de la production et de l'emploi dans l'industrie manufacturière devrait être respectivement de 1,2 et 0,9 p. cent si on tient compte des gains de productivité. En l'absence de tout gain de productivité, loin de générer des avantages nets, le libre-échange devrait au contraire entraîner selon le Conseil économique, des baisses de l'ordre de 2,4 p. cent de la production et de 0,1 p. cent de l'emploi.

¹⁷⁴ Roger D. Voyer et Mark G. Murphy, *op. cit.*, p. 133.

¹⁷⁵ Michaël Charette, Robert R. Henry et Barry Kaufman, « L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale », dans Donald G. McFetridge, *op. cit.*, pp. 73 et suivantes.

¹⁷⁶ Conseil économique du Canada, *Le tremplin commercial, une évaluation de l'accord canado-américain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Les rares industries manufacturières qui devraient profiter du libre-échange sont pour la plupart liées à la transformation des ressources, soit l'industrie du bois, l'imprimerie et l'édition, l'industrie des matières premières et l'industrie des produits minéraux non métalliques. Les deux seuls cas d'exception notables sont ceux de l'industrie des aliments et boissons et du vêtement, mais il s'agit d'industries à faible croissance. Dans les industries à forte croissance de la demande comme les industries de la machinerie, du matériel de transport, des produits électriques ou des produits chimiques, les pertes en termes de production et d'emplois pourraient être substantielles.

Il ne s'agit, bien entendu, que de simulations, mais les résultats obtenus montrent clairement que les avantages économiques que le Canada pourrait tirer du libre-échange pourraient être, malgré les attentes, fort modestes. Dans le cas de l'industrie manufacturière, les perspectives sont très différentes selon les secteurs et largement liées aux gains de productivité qui seront réalisés. De ceci on peut tirer deux conclusions : la première, le rattrapage industriel n'a pas été suffisant pour envisager des gains importants sur les marchés internationaux en dehors des secteurs liés à l'exploitation des ressources ; la seconde, la productivité est une variable fondamentale dans la guerre commerciale que se livrent les entreprises sur les marchés internationaux. Or, et c'est peut-être ce qui est le plus préoccupant, force est de constater comme nous l'avons dit que le rythme de croissance de la productivité a été faible ces dernières années en comparaison des autres grands pays industriels, particulièrement en comparaison des États-Unis, pays avec lequel l'écart se creuse à nouveau ¹⁷⁷, que les investissements productifs restent insuffisants en dépit d'une certaine reprise depuis la fin de l'année 1987, et que leur comportement cyclique reste très en deçà de ce qui a pu être observé lors des reprises antérieures ¹⁷⁸. En-

¹⁷⁷ Voir à ce sujet, Conseil économique du Canada, *Sous les feux de la concurrence - l'adaptation dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1988.

¹⁷⁸ Voir à ce sujet, Christian Deblock, « Tendances récentes de l'investissement au Canada », dans Michel Beaud et Gilles Dostaler, *Investissements, em-*

fin, soulignons le fait que le support de l'État, pourtant plus central que jamais dans la construction des avantages comparatifs en contexte d'économie ouverte, a perdu beaucoup de son mordant sous l'influence des idées néo-libérales.

Le second constat que nous pouvons tirer des rapports *Global 2000* a trait aux caractéristiques mêmes des industries liées à l'exploitation des ressources. Outre le fait qu'il s'agit d'industries pour la plupart à faible croissance de la demande et à forte intensité capitalistique, il faut noter qu'il s'agit là d'industries très sensibles aux variations de la conjoncture économique et aux mouvements de fonds de l'économie mondiale.

Les exportations dans cette branche représentaient en 1970, 30 p. cent des exportations totales de produits manufacturés ; en 1983, le pourcentage était de 35 p. cent. Or, il s'agit d'un des secteurs qui souffre le plus de la concurrence extérieure, et où plane la menace de suraccumulation.

En somme, on peut poser la question : le Canada, après avoir effectué un rattrapage marqué sur les autres grandes puissances industrielles durant les années soixante, ne serait-il pas de nouveau en train de se laisser distancer dans des domaines aussi névralgiques que ceux de l'industrie de pointe, des services industriels et de la productivité ?

2. Le Canada dans une économie mondiale en recomposition

[Retour à la table des matières](#)

Pour une économie aussi ouverte que l'est l'économie canadienne, tout changement majeur dans l'environnement économique international ne peut manquer de l'affecter au plus haut point. En l'espace d'une décennie, cet environnement a été profondément bouleversé par des changements d'ordre structurel d'abord, par le retournement de conjoncture ensuite.

L'espace économique mondial est manifestement en voie de reconfiguration. Les anciennes hiérarchies ne sont plus respectées.

Le « centre » tout d'abord, est devenu multipolaire ¹⁷⁹. Aujourd'hui encore, les États-Unis constituent la première puissance économique mondiale, et - ce qu'on a par contre trop tendance à oublier - les multinationales américaines, la seconde. En revanche, il n'est plus possible d'ignorer la montée en puissance du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest qui s'est confirmée depuis une dizaine d'années, ni la puissance de l'Europe qui, en dépit des difficultés économiques et politiques, demeure le premier bloc commercial au monde. Le Japon et la République fédérale d'Allemagne sont devenus en l'espace d'une décennie, respectivement les première et deuxième puissances commerçantes du monde.

L'unité de la périphérie a, de son côté, également éclaté avec le développement rapide des nouveaux pays industrialisés, les N. P. I., de

¹⁷⁹ Voir à ce sujet, Jacques Lesourne, *Les mille sentiers de l'avenir*, Paris, Seghers, 1981.

sorte que les rapports nord-sud, bien que toujours marqués par des liens de dépendance, se sont modifiés. La pénétration rapide des importations en provenance des N.P.I., les effets de substitution observés dans le contenu des exportations et l'apparition d'une nouvelle division du travail au sein même des pays du Tiers-Monde montrent que, « semi-industrialisation » ou non, « fordisme périphérique » ou non, les N.P.I. se posent désormais en partenaires commerciaux à part entière des pays industrialisés et en concurrents directs de ces derniers, que ce soit au centre ou à la périphérie même. Les statistiques relatives aux mouvements de capitaux et aux flux commerciaux depuis le début de la décennie soixante-dix confirment un phénomène qu'il est difficile d'ignorer. Reflet de ces changements, la part des économies en développement dans le commerce mondial s'est accrue. De cette sorte de « bric-à-brac » qu'est devenue aujourd'hui l'économie mondiale, comme la qualifiera Alain Lipietz, commencent à émerger de nouveaux rapports entre les États-Nations et de nouvelles tendances dans la division internationale du travail ¹⁸⁰. En accentuant les contrastes dans l'évolution des conjonctures nationales et en avivant la concurrence sur les marchés mondiaux, la crise qui a fini par affecter le commerce mondial à partir de la récession de 1975 est venue approfondir les contradictions au sein de l'économie.

La tendance historique à la mondialisation des échanges s'est approfondie à la faveur de la crise. Par contre, les États-Nations sont loin d'être restés inertes devant les réalités nouvelles qui caractérisent l'économie mondiale.

La dépendance extérieure et le poids de la contrainte extérieure ont sans doute empêché le retour à des stratégies de développement intra-verti pour relancer l'activité économique. Le rôle important joué par le commerce dans la croissance d'après-guerre aura aussi permis de re-

¹⁸⁰ Alain Lipietz, dans Duncan Cameron et François Houle, *Le Canada dans la nouvelle division internationale du travail*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1985.

pousser la tentation du protectionnisme comme solution aux problèmes de désindustrialisation et de resserrement des marchés. Par contre, la préservation de l'intégrité de l'espace économique national et la sous-utilisation des ressources ont aussi incité les États à se doter de stratégies de relance afin de ne pas laisser aux seules forces du marché le soin de déterminer leur orientation. La crise a suscité un interventionnisme de type nouveau qui contribue à engendrer des forces contradictoires au sein de l'espace mondial tout en créant un climat d'incertitude sur l'évolution du commerce et l'avenir des relations économiques internationales.

Qu'il s'agisse de « politiques industrielles orientées » ou de politiques dites « d'adaptation positive » comme celles que préconise l'O.C.D.E.¹⁸¹, les États se sont dotés de politiques de développement qui ont fait de la conquête des marchés extérieurs et du rétablissement des positions concurrentielles leurs deux grandes priorités. Le changement d'approche par rapport aux années soixante est marqué, comme en témoignent les débats actuels sur le choix entre politique de substitution à l'importation et politique de promotion des exportations, ou encore ceux sur les priorités de la politique économique entre la réalisation du plein-emploi et l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Le problème, tel qu'il se pose aujourd'hui aux autorités, n'est pas de soutenir la croissance dans un cadre national, mais de relancer l'activité économique dans un contexte économique international.

Ce nouvel interventionnisme de l'État, où le néo-industrialisme se mélange à certaines formes de protection préventive, soulève, du point de vue de l'économie mondiale, deux types de problèmes : le premier, de faire de celle-ci le terrain d'une guerre industrielle sans merci dont l'issue déterminera les places en son sein ; le second, de contribuer à sa fragmentation. Les États n'ont pas renoncé pour autant aux attributs de leur souveraineté politique. Ils n'ont pas non plus renoncé à utiliser

¹⁸¹ O.C.D.E., *Pourquoi des politiques d'ajustement positif ?* Paris, 1979.

les cas d'exception autorisés par le G.A.T.T. Le recours aux ententes bilatérales, en vue d'une réduction négociée des importations dans certains secteurs ou en vue d'en arriver à des relations privilégiées dans les domaines du commerce, de la finance ou de la haute technologie constitue l'exemple le plus significatif de ce néo-mercantilisme qui tend à se développer au détriment du multilatéralisme, comme n'a pas manqué de le souligner le rapport de la Banque mondiale pour l'année 1985 ¹⁸².

L'autre partie du problème vient des incertitudes qui entourent depuis quelques années l'évolution du commerce international.

Tableau 4

Évolution des exportations et de la production mondiale, en volume, 1960-1986 (Taux de variation annuels moyens)

[Retour à la table des matières](#)

	1960-70	1970-80	1980-86
Exportations, monde entier			
Total	8,5	5,0	3,0
Produits agricoles	4,0	4,5	1,0
Produits miniers	7,0	1,5	- 1,5
Produits manufacturiers	10,5	7,0	4,5
Production, monde entier			
Total	6,0	4,0	2,0
Produits agricoles	2,5	2,0	2,5
Produits miniers	5,5	2,5	- 1,5
Produits manufacturiers	7,5	4,5	2,5

Source : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, *Le commerce international en 86-87*, Genève, 1987.

¹⁸² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, Paris, Economica, 1985.

Reflet des difficultés rencontrées par les diverses économies nationales, le commerce international a connu un ralentissement marqué de sa croissance et pour certaines années, une diminution nette. Le phénomène est particulièrement observable au niveau des exportations de produits agricoles et de minerais comme le montre le tableau 4, c'est-à-dire dans deux secteurs qui occupent toujours une place importante dans le commerce extérieur du Canada.

Ces tendances et cette conjoncture nouvelle n'ont pas manqué d'affecter l'économie canadienne mais pas au point d'expliquer son recul sur la scène internationale. C'est plutôt pour l'avenir qu'il y a lieu de s'inquiéter et ceci, pour trois raisons principales : la première, parce que ses relations économiques internationales sont de plus en plus géographiquement localisées et de plus en plus dépendantes d'un seul partenaire, les États-Unis ; la seconde, parce que le Canada ne dispose ni du poids économique et politique suffisant ni de la garantie d'accès à un vaste marché comme la plupart des grandes puissances ; la troisième enfin, parce que, comme le notent Voyer et Murphy :

« la structure de la demande mondiale s'est modifiée de manière significative durant la dernière décade, délaissant les biens pour lesquels le Canada dispose d'une capacité manufacturière bien développée pour s'en aller de plus en plus vers les biens pour lesquels le Canada offre des désavantages comparatifs relativement fort prononcés ¹⁸³. »

¹⁸³ Roger D. Voyer et Mark G. Murphy, *op. cit.*, p. 49.

3. La stratégie de développement du gouvernement fédéral, 1980-1984

[Retour à la table des matières](#)

Le besoin d'avoir une approche mieux coordonnée en matière de politique industrielle a commencé à se faire sentir au Canada au début des années soixante-dix. Même si ce projet resta sans lendemain, il était alors de l'intention du ministre de l'Industrie et du Commerce, Jean-Luc Pépin, d'élaborer une stratégie industrielle pour le Canada. L'initiative fut reprise -après la Conférence des Premiers ministres en 1978. Vingt-trois groupes d'études représentant les grands secteurs de l'activité économique furent mis sur pied tandis qu'un comité dit « de second palier » s'est vu confier la tâche de proposer au cabinet des mesures touchant les grands domaines de la vie et de la politique économiques. Mais ce n'est vraiment qu'au tournant des années quatre-vingts, et à l'instigation de sénateur H.A. Olson, responsable du département d'État au Développement Économique (D.E.D.E.) créé dans la foulée des mesures de réorganisation financière de 1978, que les débats sur les politiques industrielles et la stratégie économique à suivre allaient ressurgir.

Les difficultés économiques et ce contexte politique tendu du début des années quatre-vingts contraignaient alors le gouvernement Trudeau, fraîchement réélu, à réorienter la politique économique dans une nouvelle direction, celle du « renouveau » et de la « relance », pour reprendre les expressions officielles. En fait, celui-ci en était venu à un constat : le temps des hésitations était terminé. Devant l'ampleur des problèmes économiques, le Canada se devait d'avoir une nouvelle stratégie de développement économique.

La « lutte contre l'inflation » demeurera, certes, une priorité gouvernementale, et la voie restrictive sera poursuivie, voire resserrée en

1981 et 1982. Mais, et c'est là que se situe le virage, la « gestion du changement » prendra le pas dans l'ordre des priorités sur la lutte contre l'inflation et les politiques de gestion de crise seront élargies aux politiques structurelles dont l'orientation sera définie par un document synthèse que l'on peut considérer comme l'exposé de politique du gouvernement, *Le développement économique du Canada dans les années '80* ¹⁸⁴.

L'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement a donné lieu à de nombreux débats au sein du cabinet, notamment entre le ministre de l'Industrie, Herb Gray, et le ministre d'État au Développement Économique, H.A. Olson. Et, comme ce fut toujours le cas au sein du gouvernement fédéral, l'énoncé de politique économique sera le résultat d'un compromis politique minimal. *Le développement économique du Canada dans les années '80* ne ressemble en rien à la politique cadre qu'on pouvait attendre du gouvernement dans le contexte de crise que traversait alors l'économie canadienne. C'est une stratégie d'orientation et un outil de réflexion pour guider l'action gouvernementale, sans plus. Néanmoins, il s'agit d'un document dont il ne faut pas sous-estimer la portée, d'une part parce qu'il fixera les priorités gouvernementales en matière de développement industriel et régional, mais d'autre part aussi, parce que, dans l'esprit des recommandations de l'O.C.D.E. et des nouvelles théories de l'offre, il définira la voie libérale de l'ajustement positif que devrait prendre la restructuration ¹⁸⁵.

Deux grands principes directeurs viendront fixer l'action gouvernementale : l'alignement des politiques sur les « signaux du marché » et la revalorisation du secteur privé. Quant au nouveau modèle de dé-

¹⁸⁴ Canada, ministère des Finances, *Le développement économique du Canada dans les années '80*, novembre 1981.

¹⁸⁵ À ce sujet, voir notamment, Bruce G. Doern, « The Mega Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy », dans *Canadian Public Administration*, vol. 26, no 2, 1983, pp. 219-238 et Richard D. French, *How Ottawa Decides*, Toronto, James Lorimer, 1980.

veloppement économique proposé, il repose sur deux idées maîtresses : la première, de faire dorénavant du secteur extérieur et du secteur des ressources naturelles les deux piliers d'un nouveau développement économique et, la seconde, d'intégrer plus étroitement que par le passé le développement industriel au développement régional et au développement commercial.

Le choix du secteur des ressources n'était guère surprenant. Cela allait dans le sens des recommandations du rapport *Global 2000*. Ce secteur constituait d'une certaine façon l'épine dorsale du capitalisme canadien et c'était aussi dans cette direction que semblait basculer la production canadienne. Que le secteur d'exportation ait également bénéficié des faveurs gouvernementales n'a pas de quoi surprendre non plus étant donné la part que représentaient les exportations dans le P.N.B.

Ces nouvelles priorités industrielles représentaient une rupture avec la tradition des politiques industrielles antérieures axées sur le développement d'une industrie manufacturière nationale et sur la reconquête du marché domestique par la substitution à l'importation et à l'exportation. Plus spécialisé, plus compétitif, plus extraverti aussi, le nouveau modèle proposé reposait au contraire, d'un côté, sur le dynamisme du secteur commercial, de l'autre, sur la constitution de filières de production à partir des ressources naturelles. Seraient ainsi favorisées, « en descendant les filières », les industries liées à l'extraction, à la transformation et à la mise en marché des ressources, et latéralement, par embranchement, les industries productrices de biens de production.

Pour des raisons multiples, le gouvernement fédéral cherchera par l'intermédiaire du département d'État au Développement Économique (D.E. D.E.) et du ministère de l'Industrie, dont les mandats seront élargis aux questions régionales, en janvier 1982, pour devenir respectivement le département d'État au Développement Économique et Régional (D.E.D.E.R.) et le ministère de l'Expansion Industrielle et Ré-

gionale (M.E.I.R.), à reprendre plus fermement en mains les leviers du développement régional. En marge de la question politique que soulève cette offensive fédérale, une idée forte ressort : en associant le développement industriel et le développement régional, le gouvernement fédéral avait pour objectif de substituer progressivement aux politiques de transfert, une politique de mobilité des ressources et de rendre les provinces plus interdépendantes les unes des autres sur le plan économique par une spécialisation industrielle plus grande.

La stratégie de redéploiement du gouvernement fut un échec et elle le fut en grande partie pour une seule raison, à savoir le caractère conservateur de son approche.

En réalité, pressé par le temps, coupant au plus court, le gouvernement libéral ne pouvait guère innover ni non plus attendre que les politiques de redressement fassent leur œuvre. Aussi, plutôt que de prendre des risques et de prendre le temps de peaufiner sa stratégie, le gouvernement va-t-il à la hâte, sous la pression des événements, définir lors d'une rencontre au lac Meech durant l'été 1981, une stratégie qui en fin de compte n'en est pas vraiment une, mais plutôt un énoncé de principes directeurs. Ce retour aux sources était alors d'autant plus paradoxal que déjà la politique des grands projets était remise en cause par les hauts taux d'intérêt et la conjoncture plus défavorable sur les marchés du pétrole et que les anticipations pessimistes des années soixante-dix sur l'épuisement des ressources naturelles étaient loin de se réaliser. Même si on pouvait admettre que les secteurs des produits de base constituaient encore au début des années quatre-vingts l'épine dorsale de l'économie canadienne, les tendances nouvelles prises par l'économie mondiale auraient requis que le gouvernement concentre plutôt ses efforts sur les secteurs à forte croissance ou à fort potentiel de croissance, comme les secteurs industriels à fort contenu technologique ou les services industriels, par exemple.

Conservatrice, l'approche gouvernementale l'était aussi face au rôle qui était dévolu à l'État. La voie de la collaboration plus étroite avec

les milieux d'affaires sera préférée à celle de la planification directive et l'action sur les facteurs de production, jugée préférable à l'engagement dans la production. Cette direction avait déjà été tracée, dès les premiers temps de sa création par le D.E.D.E. L'agenda en huit points de H.A. Olson viendra préciser les avenues que prendra l'intervention gouvernementale en faisant porter celle-ci sur les investissements, la technologie, l'énergie, les richesses naturelles, l'expansion des marchés étranger et intérieur, les transports, les ressources humaines et la rationalisation des institutions. Le document *Le développement économique du Canada dans les années 1980* consacrera définitivement les choix gouvernementaux que viendront clarifier et confirmer davantage les différentes politiques et les budgets du ministre Lalonde de 1983 et 1984 avec ses mesures fiscales en faveur de l'investissement privé.

Plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne et favoriser le redéploiement industriel autour de nouveaux axes de développement, et les budgets de 1983 et 1984 ont stimulé l'économie. Mais, dans l'ensemble, les mesures prises sont demeurées fort modestes en comparaison des objectifs visés et des enjeux posés. Ainsi, seront mis sur pied en 1981, un Office canadien pour un renouveau industriel, l'O.C.R.I. et, en 1982, un Bureau d'aide à l'adaptation industrielle. Un programme d'adaptation industrielle sera instauré en 1981, avec pour objectif la modernisation, la relocalisation, la création d'emplois et l'aide aux travailleuses et travailleurs des régions et industries en difficulté. Le nouveau programme de développement industriel et régional (P.D.I.R.) du M.E.I.R. aura lui-même une portée davantage palliative que restructurante.

À la suite, entre autres, des recommandations du Comité d'examen pour la promotion des exportations (le comité Hatch), et de celles des milieux d'affaires, le gouvernement cherchera à donner une nouvelle voie à la politique commerciale. Un document de travail sera publié à

cet effet en 1983 ¹⁸⁶. Parmi les nouvelles mesures proposées, mentionnons la création d'un ministère du Commerce extérieur en 1982, la constitution d'un fonds spécial pour les exportations (budget d'avril 1983 et février 1984), la réforme de l'A.C.D.I., le renforcement du Programme d'expansion des marchés d'exportation (P.E.M.E.) et des Programmes de promotion des projets (P.P.P.), ainsi que l'élargissement des fonctions de la Société d'expansion des exportations (S.E.E.).

Il ne s'agit pas de mettre en cause l'utilité des mesures et programmes ni de nier leur effet sur l'activité économique. On ne peut cependant que constater le fait que l'approche politique est demeurée, avant tout, environnante, encadrante et adaptative. Un document du D.E.D.E.R. relatif aux politiques fédérales de développement économique le rappellera expressément à propos des politiques industrielles :

« La politique du gouvernement en la matière est de laisser les forces du marché agir : d'ailleurs, la plupart des adaptations que subit l'économie actuellement se font en limitant au minimum l'intervention du gouvernement... Les mesures prises par le gouvernement en matière de « développement économique » sont donc largement marginales ¹⁸⁷. »

C'est en grande partie sur la réponse du secteur privé et sur les signaux du marché que reposait la stratégie de développement du gouvernement fédéral. L'État n'a donc pas vraiment pris sur la nature et l'orientation des investissements ni non plus sur les tendances qui se dessinent sur les marchés. Dans ces conditions, la création d'avantages

¹⁸⁶ Canada, ministère des Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada dans les années '80*, Ottawa, 1983.

¹⁸⁷ Voir à ce sujet ministère de l'Expansion industrielle régionale, « Les mesures d'adaptation industrielle : les orientations et les programmes fédéraux », dans John Whalley, *La politique intérieure et le milieu économique international*, Les Études/Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985, pp. 245-272.

comparatifs, la constitution de filières de production et l'investissement, les trois variables déterminantes du repositionnement de l'industrie canadienne dans l'espace mondial, demeurent tout autant hypothétiques que sujettes au jeu de la concurrence qui, ultimement, départagerait les gagnants des perdants. Loin de corriger les faiblesses de la structure industrielle canadienne, de consolider cette dernière et d'accroître son degré de diversification et d'autonomie en créant et en intégrant les filières les unes aux autres en favorisant l'émergence des pôles de compétitivité, la stratégie mise au contraire sur la capacité d'adaptation spontanée de l'économie et la réallocation des ressources vers les industries et secteurs compétitifs.

Notons aussi que la restructuration industrielle va se heurter à la profonde récession de 1982 et à la faiblesse des investissements qui en suivra.

La reprise se fera finalement sentir vers la fin de l'année 1983, grâce à la recomposition des stocks par les entreprises et grâce à l'effet d'entraînement des exportations, particulièrement vers les États-Unis. La reprise de la consommation personnelle et celle de l'investissement se feront par contre plus tardives.

Sans voir là la cause principale des difficultés de l'économie canadienne durant cette période, les problèmes se situant plutôt du côté de la sur-accumulation, la poursuite des politiques macroéconomiques restrictives, en dépit du changement d'orientation de la politique économique sera néanmoins en partie responsable de l'échec de la stratégie de développement gouvernementale. Il devient en effet contradictoire de préconiser des politiques de stimulation de l'investissement tout en maintenant des politiques restrictives, qui, en amont, alourdissent considérablement le coût financier du capital productif et en augmentent le risque tandis qu'en aval, ces politiques maintiennent la production en deçà de son potentiel. Qui plus est, cette politique ne pouvait que déboucher sur une crise des finances publiques.

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Le contraste est grand entre la politique économique des années soixante et celle des années quatre-vingts. À un moment où un effort était demandé à l'État pour redonner à l'économie canadienne le dynamisme dont elle avait besoin, c'est plutôt tardivement, mollement et sans grande conviction que le gouvernement fédéral a pris le parti de reprendre en main les leviers du développement économique et de tenter de faire prendre à l'économie canadienne le virage des années quatre-vingts. Mais là où on s'attendait à ce qu'il fasse preuve de leadership, c'est plutôt l'affrontement avec les provinces qui a été privilégié.

Les faits relevés et les données colligées tout au long de ce chapitre confirment bel et bien l'opinion du professeur Wilkinson selon laquelle, si l'industrie canadienne ne se trouve plus désormais dans une position forte sur les marchés mondiaux, ce n'est pas parce que ses efforts ont été faibles mais plutôt parce que, d'une part, dans un contexte économique international en évolution rapide, les efforts qui avaient jusque-là paru suffisants ne l'étaient désormais plus et que, d'autre part, bousculée sur les marchés mondiaux, l'industrie canadienne ne pouvait plus compter comme par le passé sur les vertus du multilatéralisme et de la coopération internationale.

Entre-temps, les tendances prises par l'investissement ces dernières années suscitent les plus vives inquiétudes face à l'avenir. Les hauts niveaux d'investissement et les entrées nettes de capitaux ont suffisamment stimulé la croissance économique et suffisamment créé d'emplois pour que, plusieurs décennies durant, l'économie canadienne connaisse une situation qu'il n'est pas exagéré de considérer comme proche du plein-emploi. À partir du milieu des années soixante-dix les tendances s'inversent. Les entrées nettes de capitaux commencent à se

tarir tandis que les capitaux canadiens prennent de plus en plus le chemin des États-Unis. Après s'être maintenue à des taux élevés jusqu'au tournant des années quatre-vingts, grâce notamment aux investissements dans le secteur énergétique, c'est au tour de la formation brute de capital fixe de décliner brutalement à partir de 1981-82 et de marquer depuis lors un important écart par rapport à la conjoncture. Ces changements de tendance dans les investissements ne sont certes pas seuls responsables de la forte progression du chômage durant ces années. Il n'en demeure pas moins que, non seulement les perspectives d'investissement sont devenues beaucoup moins favorables mais que, ce sont les perspectives elles-mêmes de la croissance future de l'économie canadienne qui se trouvent hypothéquées par ces nouvelles tendances.

Comme nous avons pu le constater, le conservatisme et les erreurs de jugement du gouvernement fédéral ont, dans une certaine mesure, en jetant le discrédit sur les politiques industrielles, fait le lit des « politiques industrielles concurrentielles » et du projet de libre-échange qu'allait mettre de l'avant le gouvernement conservateur de Brian Mulroney dès l'automne 1984. Le travail de lobbying des grands groupes de pression privés sera décisif sur l'orientation qui sera donnée à cette nouvelle politique économique.

Jusqu'à présent, le Canada est parvenu à tirer son épingle du jeu d'une conjoncture économique internationale qui lui est beaucoup moins favorable aujourd'hui qu'elle ne l'a été durant les années d'après-guerre, mais ceci a surtout été dû aux avantages comparatifs dont il disposait dans son commerce extérieur avec les États-Unis, ce qui lui a permis de compenser le recul marqué sur les autres marchés. Par contre, l'importance des surplus commerciaux réalisés dans le commerce avec les États-Unis cache mal une autre réalité, celle du repli du Canada sur l'espace économique continental et de l'incapacité du capitalisme canadien à sortir de l'orbite américaine.

Le libre-échange par défaut

Deuxième partie. Le contexte économique des négociations
commerciales entre le Canada et les États-Unis

Chapitre 3

Le Canada face à la continentalisation de son économie

[Retour à la table des matières](#)

Dans son rapport final, la commission Gordon reconnaissait qu'en matière d'investissements étrangers, « il est des limites bien nettes qu'il ne faut pas dépasser » ; et elle ajoutait : « ne rien faire ce serait abandonner de plus en plus à l'étranger la direction de notre économie et risquer que les Canadiens, devant le mépris de leurs aspirations, en viennent un jour à réclamer des mesures extrêmes ¹⁸⁸ ». Fort prudente dans ses recommandations et dans les mesures qu'elle préconisait, la commission Gordon n'en allait pas moins ouvrir la porte à une approche nouvelle en matière de politique économique plus empreinte de nationalisme et de keynésianisme que par le passé. La recherche d'une croissance économique plus soutenue mais aussi mieux équilibrée et

¹⁸⁸ Canada, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport final*, novembre 1957, p. 396.

moins dépendante des États-Unis allait devenir une constante et le « leitmotiv » de la politique économique canadienne des armées Diefenbaker aux années Trudeau. Le point culminant d'une conception nationale mieux affirmée du développement sera atteint au début des années soixante-dix avec l'adoption, en 1972, de la « Troisième Option ».

Entre ces deux moments de l'histoire canadienne, l'économie s'est renforcée et les liens avec les États-Unis, pour étroits qu'ils demeurèrent, se sont néanmoins quelque peu distendus. Dans la foulée de l'expansion des années soixante et sous l'impulsion des mesures nationalistes prises par le gouvernement libéral tout au long des années soixante-dix, les entreprises canadiennes ont accru leur contrôle sur l'économie, les échanges commerciaux se sont quelque peu diversifiés, les investissements canadiens à l'étranger se sont considérablement accrus. L'économie semblait enfin sortir de l'orbite des États-Unis. Reflet de ses faiblesses structurelles et de son recul sur les marchés mondiaux, c'est aujourd'hui tout le contraire qui se produit. Plus que jamais c'est des États-Unis que dépend le Canada pour ses débouchés ; plus que jamais aussi c'est vers ce dernier que s'orientent les capitaux canadiens. Avec la continentalisation de l'économie, c'est tout le problème de la coexistence de deux nations au sein d'un même espace qui ressurgit.

1. Évolution récente des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis

Les échanges commerciaux bilatéraux

[Retour à la table des matières](#)

Les États-Unis et le Canada se situaient respectivement en 1985, au premier et au septième rang des pays exportateurs dans le monde et au premier et au huitième rang des pays importateurs ¹⁸⁹. Les deux pays couvraient ensemble 15,4 p. cent des exportations et 21,1 p. cent des importations mondiales, 22,9 p. cent et 30,8 p. cent des exportations et des importations des seuls pays développés (tableau 1, p. 227). Or, le commerce inter-régional de l'Amérique du Nord représente à lui seul 6,34 p. cent des exportations mondiales et 9,4 p. cent des exportations des pays développés ; 6,4 p. cent des importations mondiales et 9,3 p. cent des importations totales des pays développés ¹⁹⁰.

En 1987, les exportations en direction du Canada représentaient 24,5 p. cent des exportations totales des États-Unis ; les importations en provenance du Canada, 18,0 p. cent (tableau 2, p. 228). Comme les exportations et les importations totales représentent environ 10 p. cent du P.N.B. américain, cela signifie qu'environ 2 p. cent du P.N.B., soit encore un emploi sur cinquante, dépend directement aux États-Unis du commerce bilatéral avec le Canada.

¹⁸⁹ Les données relatives au commerce international sont tirées de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1986), *op. cit.*

¹⁹⁰ C'est environ 38 p. cent du commerce extérieur total des États-Unis et du Canada pris ensemble ; pour les États-Unis, ce commerce représente entre 21 cent et 25 p. cent de leur commerce total ; pour le Canada, entre 70 cent et 78 p. cent de son commerce. Le Canada et le Mexique ont représenté 31,5 p. cent des exportations américaines et 26,7 p. cent des importations en 1985.

Graphique 1

Part du Canada dans les importations américaines et part des États-Unis dans les exportations canadiennes, 1939-1987, en pourcentage

[Retour à la table des matières](#)

Sources : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada* (11-506F); *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux* (67-001); U.S.A., *Statistical Abstract of the United States: Survey of Current Business*, juin 1988.

Sources : Statistique Canada, Statistiques historiques du Canada (11-506F) ; Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux (67-001) ; U.S.A., Statistical Abstract of the United States : Survey of Current Business, juin 1988.

Au Canada, les données publiées par Statistique Canada nous indiquent que les exportations en direction des États-Unis ont représenté 78,6 p. cent des exportations totales en 1985 et 77,6 p. cent en 1986 ; les importations en provenance des États-Unis ont représenté de leur côté, 71,6 p. cent des importations totales en 1985, et 69,5 p. cent en 1986. Comme les exportations totales oscillent aux alentours de 30 p. cent du P.N.B. et que la part des États-Unis se situe entre 75 p. cent et 78 p. cent, cela signifie qu'environ 22 p. cent à 24 p. cent du P.N.B.

dépend directement du commerce bilatéral avec les États-Unis, soit à peu près un emploi sur quatre.

Graphique 2

[Retour à la table des matières](#)

Part du Canada dans les exportations américaines et part des États-Unis dans les importations canadiennes, 1939-1987, en pourcentage

Sources: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada* (11-506F); *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux* (67-001); U.S.A., *Statistical Abstract of the United States*; *Survey of Current Business*, juin 1988.

Sources : Statistique Canada, Statistiques historiques du Canada (11-506F) ; Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux (67-001) ; U.S.A., Statistical Abstract of the United States ; Survey of Current Business, juin 1988.

Après avoir graduellement décro durant les années soixante-dix, la part des États-Unis dans les exportations et les importations totales sont respectivement de 63,8 p. cent et 69 p. cent en 1980 et en 1986 de 77,6 p. cent pour les exportations et de 69,5 p. cent pour les importations. Notons cependant que la part des États-Unis dans les importations totales tend à décroître après avoir atteint un niveau record de 72,1 p. cent en 1983 (voir graphiques 1 et 2).

Les tendances repérées dans le commerce des marchandises sont aussi observables dans le commerce des services. Dans le cas des échanges de services commerciaux, les données indiquent qu'après avoir décliné durant la décennie soixante-dix, la part des États-Unis dans le commerce du Canada est de nouveau à la hausse, particulièrement dans le cas des importations ¹⁹¹.

Les orientations sont identiques aux États-Unis, puisque le Canada a consolidé sa position de premier partenaire commercial. Il faut cependant noter que le mouvement à la hausse est moins marqué dans le cas des importations que dans le cas des exportations et, phénomène troublant, la part du Canada dans les importations en provenance des seuls pays industrialisés continue de décliner, quoique plus modérément, durant la période 1980-1984. Ceci indiquerait que les importations américaines en provenance du Canada augmenteraient moins rapidement que celles en provenance des autres pays. Par contre, le Canada reste pour les produits américains un débouché important et l'un des rares marchés où l'incidence négative de la surévaluation du dollar ne s'est pas trop fait sentir. C'est une tendance pour le moins inquiétante pour deux raisons : *premièrement*, tout en étant de plus en plus dépendant pour ses débouchés face au marché américain, le Canada voit sa part diminuer dans les importations totales des États-Unis ; *deuxièmement*, tout en exportant davantage en termes relatifs vers le Canada et tout en étant de loin son principal partenaire com-

¹⁹¹ Part des États-Unis dans les recettes et les paiements au titre des services commerciaux, (années choisies : 1969-1984) (en pourcentage)

	1969	1973	1977	1981	1984
Recettes	54,9	56,8	53,9	51,1	55,6
Paiements	78,4	75,3	72,6	67,8	73,2

Source : Statistique Canada, *Le commerce international des services du Canada*, (67-510), juin 1986, p. 25.

mercial, les États-Unis ne parviennent plus comme auparavant à maintenir leur part dans les importations canadiennes totales. Serait-ce l'indice que les deux partenaires, bien qu'étroitement liés l'un à l'autre, ne seraient peut-être pas aussi intéressants sur le plan des importations que ne pourraient le laisser croire au premier abord les statistiques sur le commerce bilatéral ?

Graphique 3

Pourcentage des droits perçus sur les importations imposables en provenance des États-Unis, Canada, 1939-1987

[Retour à la table des matières](#)

Sources: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada* (11-506F); *Importations par marchandise* (65-007).

Graphique 4

*Part des importations en franchise dans les importations totales
en provenance des États-Unis, Canada, 1939-1987*

[Retour à la table des matières](#)

Au moment de la signature de l'Accord de libre-échange, les droits de douane canadiens applicables aux importations possibles de droits en provenance des États-Unis étaient en moyenne de 10,4 p. cent en comparaison de près de 17,0 p. cent en 1960 (voir graphique 3). Dans le cas des importations en provenance du Canada, elles sont en moyenne de 3,3 p. cent. Par ailleurs, on estime à 71,3 p. cent la part des exportations canadiennes qui entre en franchise de douane aux États-Unis et à 73,3 p. cent celle des exportations américaines qui entre en franchise au Canada (voir graphique 4). Les études réalisées pour le ministère des Finances indiquent de leur côté que plus de 46 p. cent de la production de biens au Canada est protégée par des barrières tarifaires minimales inférieures à 2,5 p. cent en comparaison de 40,3

p. cent aux États-Unis ¹⁹². Dans plusieurs secteurs, comme les mines, les scieries, la pâte à papier, l'imprimerie, la fonderie, l'aéronautique, le ciment et le pétrole, les tarifs douaniers sont nuls ou à peu près inexistants. Rappelons aussi que les importations de machinerie jouissent d'un traitement douanier particulier. La libéralisation graduelle des échanges est directement responsable de l'intensification des échanges entre le Canada et les États-Unis. Elle a eu une seconde conséquence déjà notée, celle d'intensifier les échanges au sein des réseaux américains des firmes multinationales.

Les échanges intra-firmes

[Retour à la table des matières](#)

La conclusion que nous pouvons tirer des données relatives au commerce intrarégional est des plus nettes : les liens commerciaux entre les deux pays se sont considérablement resserrés depuis le tournant des années quatre-vingts au détriment des échanges extrarégionaux. Évidemment, l'importance des flux commerciaux intrarégionaux ne constitue, en première approximation, qu'un indice de la formation d'un espace économique continental. Les chiffres peuvent même être trompeurs puisqu'ils donnent l'illusion que les relations commerciales sont des relations d'État à État alors que tel n'est aujourd'hui pratiquement plus le cas. Les données récentes nous indiquent, par exemple, qu'aux États-Unis, le commerce associé aux firmes multinationales représentait en 1983 environ 77 p. cent des exportations totales et 46 p. cent des importations ¹⁹³. Selon la même source, les expéditions des sociétés mères à leurs filiales représen-

¹⁹² Canada, ministère des Finances, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Une évaluation économique*, Ottawa, 1988.

¹⁹³ Betty L. Barker, « U.S. Merchandise Trade Associated with U.S. Multinational Companies », *Survey of Current Business*, vol. 66, no 10, octobre 1986, pp. 55-72.

taient 28,5 p. cent des exportations américaines en 1982, tandis que les expéditions des filiales aux sociétés mères représentaient pour la même année 34,4 p. cent des importations totales. Du côté canadien, une étude spéciale de Statistique Canada consacrée aux importations des firmes sous contrôle national et étranger arrive à des résultats analogues, puisque les importations sous contrôle étranger représentent 72 p. cent des importations identifiées dans l'échantillon ¹⁹⁴. Les firmes sous contrôle américain représentent à elles seules 80 p. cent des importations des firmes sous contrôle étranger.

¹⁹⁴ Statistique Canada, *Importations au Canada des entreprises sous contrôle national et étranger* (67-509) mai 1985.

Tableau 1

*Commerce mondial par région, pays ou zone :
exportations, 1960-1985 (en pourcentage)*

[Retour à la table des matières](#)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
<i>Économies de marché</i>	66,5	68,4	71,9	66,1	63,2	66,4
dont :						
C.E.E.	32,4	34,4	35,9	33,9	33,0	33,6
États-Unis	15,9	14,6	13,8	12,2	11,5	11,8
Japon	3,1	4,5	6,2	6,4	6,4	9,2
Canada	4,3	4,3	5,1	3,7	3,5	4,6
<i>Économies en développement</i>	21,0	19,6	17,6	24,2	28,0	22,9

*Commerce mondial de produits manufacturés par région, pays ou zone :
exportations, 1970-1985 (en pourcentage)*

	1970	1975	1980	1985
<i>Économies de marché développées</i>	92,8	92,3	88,8	86,7
dont :				
Canada	5,3	3,5	3,2	4,9
États-Unis	16,1	15,1	13,8	13,2
République fédérale d'Allemagne	16,8	16,9	16,0	14,7
Japon	9,9	11,3	11,9	18,4
<i>Économies de marché en voie de développement</i>	8,2	7,7	11,2	13,3

Source : O.N.U., *Bulletin mensuel de statistiques*, diverses publications.

Tableau 2

*Part relative du Canada dans le commerce extérieur des États-Unis
(années choisies : 1970-1986) (en pourcentage)*

[Retour à la table des matières](#)

	1970	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987
Exportations								
Total, monde	21,0	20,2	16,3	19,1	21,4	25,1	25,4	24,5
Total, pays industrialisés	30,4	33,6	28,2	32,5	35,6	39,4	37,6	37,1
Importations								
Total, monde	27,8	22,9	19,3	19,5	19,6	20,8	19,1	18,0
Total, pays industrialisés	37,9	39,1	33,3	34,0	32,8	32,2	28,4	28,4

Source : *Survey of Current Business*, juin 1988.

Que sait-on du commerce intra-firme entre les États-Unis et le Canada ?

Les données sont dans ce domaine toujours sujettes à caution. Néanmoins, les études et les enquêtes effectuées récemment pour le compte du *Department of Commerce* aux États-Unis nous révèlent qu'en 1986, les expéditions des sociétés mères aux filiales représentaient 7,7 p. cent de leur chiffre d'affaires, tandis que les expéditions en provenance des filiales en représentaient 7 p. cent ¹⁹⁵. Dans le secteur manufacturier les pourcentages sont respectivement de 11,3 p. cent et 5,5 p. cent (tableau 3). Or, si les chiffres relatifs au commerce intra-firme au sein des pays développés ne s'écartent pas tellement des chiffres observés pour l'ensemble des pays, tel n'est pas le cas des re-

¹⁹⁵ David Bell, « U.S. Multinational Companies : operations in 1983 », dans *Survey of Current Business*, vol. 66, no 1, janvier 1986, pp. 23-36 ; et Barbara F. Breton, « U.S. Multinational Companies : operations in 1984 », dans *Survey of Current Business*, vol. 66, no 9, septembre 1986, pp. 27-39.

lations intra-firmes canado-américaines : les liens entre les sociétés mères et les filiales sont beaucoup plus étroits entre les États-Unis et le Canada qu'entre les États-Unis et le reste du monde. Ainsi, la propension à exporter, mesurée par le rapport des exportations aux ventes des sociétés mères est d'environ 0,24 (24 p. cent) et la propension à importer, mesurée par le rapport des importations aux ventes, est de 0,239 (23 p. cent) dans le cas des firmes multinationales implantées au Canada. Dans le secteur manufacturier les taux sont plus élevés encore. respectivement 0,36 (36,6 p. cent) et 0,19 (19,4 p. cent) pour la propension à exporter et la propension à importer ¹⁹⁶.

Ces chiffres trouvent leur confirmation du côté canadien. Les données sont ici plus précises, du moins en ce qui a trait aux importations.

Quelques indications sur la propension à importer des entreprises canadiennes sous contrôle national et étranger révèlent que la propension moyenne à importer est de 0,05 (ou 5 p. cent) pour les entreprises canadiennes sous contrôle national et de 0,23 (ou 23 p. cent) pour

les entreprises sous contrôle étranger. Dans le cas du secteur manufacturier, les chiffres sont respectivement de 9,6 p. cent et 30,5 p. cent. Les firmes sous contrôle américain importent 86 p. cent de leurs biens des États-Unis tandis que les firmes sous contrôle canadien et sous contrôle d'autres pays n'importent que 65 p. cent et 40 p. cent respectivement de leurs produits des États-Unis ¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Voir aussi Jean Lemperrière, « Rôle des firmes multinationales dans les échanges des États-Unis », *Tiers-monde*, Tome XXIX, no 113, janvier-mars 1988, pp. 165-182.

¹⁹⁷ Statistique Canada, *Importations au Canada des entreprises sous contrôle national et étranger*, numéro hors-série, (67-509), mai 1985.

Tableau 3

*Opérations des compagnies multinationales américaines :
commerce intra-firme, 1985 et 1986*

[Retour à la table des matières](#)

	Expéditions (en millions de dollars)		Expéditions en % des ventes	
	1985	1986	1985	1986
Expéditions des sociétés mères aux filiales (exportations)				
<i>toutes industries :</i>				
total	69 618	71 284	7,7	7,7
pays développés	59 232	57 332	8,4	7,5
Canada	30 837	31 625	22,3	23,9
<i>Industries manufacturières</i>				
total	59 587	51 055	12,8	11,3
pays développés	40 556	41 121	12,5	11,6
Canada	27 245	27 652	35,7	36,6
Expéditions des filiales aux sociétés mères (importations)				
<i>toutes industries</i>				
total	68 181	65 580	7,6	7,0
pays développés	48 169	47 280	6,9	6,2
Canada	31 076	29 708	22,5	22,4
<i>Industries manufacturières</i>				
total	48 431	51 645	5,4	5,5
pays développés	36 973	39 761	5,3	5,2
Canada	25 406	25 752	18,4	19,4

Source : Obie C. Whichard, « U.S. International Companies : Operations in 1986 », Survey of Current Business, juin 1988.

Tableau 4

*Commerce intrasociété entre le Canada et les États-Unis, 1970-1979 (1)
Proportion des échanges entre les sociétés mères et leurs filiales canadiennes
dans le commerce global d'importations et d'exportations avec les États-Unis*

[Retour à la table des matières](#)

	1970		1975		1979	
	Importa- tions	Exporta- tions	Importa- tions	Exporta- tions	Importa- tions	Exporta- tions
Mines et métaux	81,3	84,1	71,3	72,8	81,2	70,3
Gaz et pétrole	72,9	68,2	87,7	51,6	87,3	53,8
Machines et métaux trans- formés	79,3	96,1	78,1	70,3	80,3	76,8
Matériel de transport	76,0	91,7	76,1	94,4	81,5	93,5
Produits électriques	64,2	54,5	64,7	75,4	65,0	70,3
Produits chimiques	60,4	64,9	67,2	50,8	68,8	80,6
Aliments et boissons	42,2	66,1	37,1	59,6	27,7	30,8
Pâtes et papiers	28,6	54,5	28,1	59,0	58,0	52,,1
Autres produits manufacturés	69,8	65,2	72,3	72,5	83,9	81,8
Commerce de gros	78,5	90,6	83,1	92,1	76,5	90,6
Autres produits non manu- facturés	60,0	70,0	75,2	100,0	68,9	46,2
TOTAL	73,3	81,6	74,5	80,1	78,9	81,3

(1) D'après un échantillon de grandes sociétés étrangères intervenant pour environ la moitié du volume des ventes de l'ensemble des sociétés étrangères établies au Canada.

Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Les filiales des sociétés étrangères au Canada*, Ottawa, divers numéros.

Une étude interne du ministère de l'Industrie et du Commerce d'Ottawa nous montre de son côté la progression continue du commerce intra-firme depuis une vingtaine d'années. Selon les données compilées par le M.I.C., les échanges entre les sociétés mères et leurs filiales canadiennes représentaient respectivement 66,9 p. cent et 63 p. cent des importations et des exportations globales avec les États-Unis en

1965. En 1979, la proportion est passée à 78,9 p. cent et 81,3 p. cent (tableau 4) ¹⁹⁸.

Selon les données du G.A.T.T. ¹⁹⁹, le Canada et les États-Unis occupaient respectivement les troisième et quatrième rang mondial en ce qui a trait aux exportations de véhicules automobiles, derrière le Japon et la République fédérale d'Allemagne, et les deuxième et premier rang en ce qui a trait aux importations.

Les exportations de véhicules automobiles et de pièces détachées représentaient, en 1986, 28,6 p. cent des exportations canadiennes totales, les importations, 30,2 p. cent du total. Du côté américain, les exportations de véhicules et de pièces d'automobiles représentaient en 1985, 11,5 p. cent des exportations totales, tandis que les importations s'élevaient à 19,2 p. cent. Selon les sources américaines, les exportations en direction du Canada représentaient près de 80 p. cent des exportations totales de produits de l'automobile ; les importations, environ 35 p. cent ²⁰⁰. Dans le cas des véhicules passagers, le Canada représente à lui seul près de 90 p. cent des exportations totales américaines dans ce secteur et un peu plus de 20 p. cent des exportations.

Les conclusions vont pour le commerce intra-firme dans le même sens que celles que nous avons tirées précédemment à propos du commerce total : les firmes multinationales continuent de contrôler la majeure partie du commerce intrarégional ; loin de se détendre, les liens entre les sociétés mères et leurs filiales ont eu tendance ces dernières années à se resserrer davantage. Le cas de l'industrie automobile est sans doute le cas qui illustre le mieux l'intensité des échanges intra-firmes qui existent entre les États-Unis et le Canada.

¹⁹⁸ Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Les filiales des sociétés étrangères au Canada*, Ottawa.

¹⁹⁹ G.A.T.T., *op.cit.*

²⁰⁰ Christopher L. Bach, « U.S. International Transaction Fourth Quarter and Year 1985 », dans *Survey of Current Business*, vol. 66, no 3, mars 1986, pp. 24-54.

Ce cas est exemplaire mais particulier, pour deux raisons. La première, c'est que l'industrie de l'automobile est une industrie fortement concentrée, ce qui n'est pas le cas de toutes les industries manufacturières ; la seconde, que l'industrie est régie par un accord de libre-échange sectoriel de partage de la production des deux côtés de la frontière. Aussi convient-il de souligner que, si le secteur de l'automobile représente l'un des meilleurs exemples d'intégration réussie, c'est peut-être en grande partie à cause des caractéristiques mêmes des structures de marché particulières à cette industrie, d'une part, et des termes d'un accord qui fixe clairement les obligations des firmes multinationales en termes d'investissement et de production sur place, d'autre part. S'il y a lieu de prévoir une nouvelle intensification des échanges intra-firmes dans le futur avec le libre-échange, il convient de rester prudent sur les avantages que pourrait en retirer le Canada pour autant que la libéralisation des échanges ne s'accompagne pas de mesures qui imposent un contenu local aux firmes multinationales.

Avant de passer à la section suivante, il faut apporter une autre remarque, à savoir que l'intensification des échanges intra-firmes n'est pas une garantie en soi du dynamisme des entreprises sur ces marchés. Là aussi le cas de l'automobile peut porter à réflexion. Alors que le Canada et les États-Unis occupent chacun une part draconienne dans leurs exportations de véhicules automobiles, cette part se réduit constamment au niveau des importations au profit du Japon et de la Corée, notamment.

2. Évolution récente des mouvements de capitaux entre le Canada et les États-Unis

[Retour à la table des matières](#)

L'intensité des relations commerciales bilatérales et des échanges intra-firmes confère au bloc économique régional nord-américain une puissance et une solidité que nous ne retrouvons nulle part ailleurs dans le monde, hormis peut-être au sein de la communauté européenne. À la fois cause et effet de cette réalité, l'importance des investissements directs dans cette partie du monde vient renforcer encore davantage cette image d'un espace économique continental de plus en plus intégré mais largement dominé par les États-Unis. Pas tout à fait, cependant, puisque certains indices laissent cependant penser que la concurrence que livre le capital canadien au capital américain est plus vive que jamais, particulièrement aux États-Unis mêmes !

Les investissements américains au Canada

[Retour à la table des matières](#)

Nous connaissons l'importance du stock de capital étranger au Canada. Rappelons quelques chiffres. ²⁰¹

Le Canada occupe la première place dans le monde au titre de l'investissement direct. Alors qu'il ne contrôle que 3,7 p. cent du stock de capital investi sous forme d'investissement direct dans les pays développés, 17,7 p. cent de ses capitaux s'y trouvent investis. À lui seul, en

²⁰¹ United Nations, Centre on Transnational Corporations, *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment*, New York, 1983, p. 35.

1987, il concentre un peu moins de 20 p. cent des investissements directs américains dans le monde et 26,9 p. cent au titre des seuls pays développés (voir tableau 5). Il précède le Royaume-Uni (44,6 milliards de dollars d'investissements directs en 1987), l'Allemagne de l'Ouest (24,5 milliards), le Japon (14,3 milliards) et les Pays-Bas (14,2 milliards).

La majeure partie des capitaux étrangers au Canada provient des États-Unis. Aujourd'hui, encore près de 75 p. cent des investissements directs sont sous contrôle américain et 9,2 p. cent sous contrôle britannique. En matière de placements de portefeuille, ce sont près de 52 p. cent des placements qui sont sous contrôle américain contre 4,8 p. cent sous contrôle britannique.

En 1983, neuf des vingt-cinq plus grandes corporations canadiennes non financières et quarante-quatre des cent plus grandes étaient sous contrôle étranger. Ces neuf plus grandes corporations non financières contrôlaient 9,5 p. cent des ventes totales des entreprises répertoriées, 5,7 p. cent de l'actif total et 14,9 p. cent des bénéfices totaux. Par rapport à leur groupe de vingt-cinq, ces entreprises contrôlaient 40,5 p. cent des ventes, 16,8 p. cent des actifs et 45,7 p. cent des bénéfices.

L'investissement étranger se concentre en majeure partie dans trois secteurs : le secteur manufacturier, le secteur commercial et le secteur financier. En 1984, 39,5 p. cent des investissements directs se trouvaient dans le secteur manufacturier, 25,6 p. cent dans le secteur commercial et 16,7 p. cent dans le secteur financier. Les tendances récentes indiquent toutefois un léger déplacement de la répartition sectorielle de l'investissement direct du secteur manufacturier vers les secteurs financiers et les services industriels.

Tableau 5*Bilan des investissements directs, États-Unis, 1984-1986*[Retour à la table des matières](#)

Stock d'investissements directs des États-Unis à l'étranger (millions de dollars) (pour cent)								
	1984	1985	1986	1987	1984	1985	1986	1987
	(en millions de dollars)				(en pourcentage)			
Tous pays	211 490	229 748	259 562	308 793	100	100	100	100
Canada	46 730	47 106	49 994	56 879	20,0	20,5	19,41	18,4
Europe	91 589	105 371	122 165	148 954	45,5	45,9	47,4	48,2
Japon	7 936	9 246	11 333	14 270	3,8	4,0	4,4	4,6
Mexique	4 597	5 070	4 826	4 997	2,2	2,2	1,9	1,6

Stock d'investissements directs aux États-Unis (millions de dollars) (pour cent)								
	1984	1985	1986	1987	1984	1985	1986	1987
	(en millions de dollars)				(en pourcentage)			
Tous pays	182 951	184 615	220 414	261 927	100	100	100	100
Canada	16 678	17 131	20 318	21 732	9,1	9,3	8,7	8,3
Europe	120 906	121 413	144 181	177 963	66,6	65,8	67,7	67,9
dont :								
Royaume-Uni	38 387	43 555	55 935	74 941	21,0	23,6	25,4	28,6
Pays-Bas	33 728	37 056	40 717	47 048	18,4	20,1	18,5	17,9
Japon	16 044	19 313	26 824	33 361	8,8	10,5	11,2	12,7

Sources : Russel B. Scholl, « The International Investment Position of the United States in 1985 », *Survey of Current Business*, vol. 66, no 6, 1986, pp. 26-35 ; Russel B. Scholl, « The International Investment Position of the United States in 1986 », *Survey of Current Business*, vol. 67, no 7, 1987, pp. 38-65.

Le degré de contrôle étranger sur le capital investi est très élevé : en 1984, 26 p. cent du capital investi était sous contrôle étranger. Il varie cependant considérablement d'un secteur d'activité à un autre.

Tableau 6

*Capital employé dans les activités économiques non financières
selon le pays de contrôle, 1975, 1984*

[Retour à la table des matières](#)

	1975			1984		
	Canada	États-Unis	Autres	Canada	États-Unis	Autres
Industries manufacturières	43	42	15	51	38	11
Pétrole et gaz naturel	25	60	15	56	35	9
Mines et fonderies	40	46	14	62	27	11
Chemins de fer	99	1	0	99	1	0
Services publics	96	4	0	97	3	0
Commerce et construction	68	26	7	74	20	6
TOTAL	69	24	7	74	20	6

Source : Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux* (67-202), juillet 1984 et mai 1986.

Les données publiées indiquent en effet que c'est surtout dans le secteur manufacturier, le secteur pétrolier et gazier et le secteur des mines et fonderies que le contrôle étranger sur le capital investi est le plus élevé. En 1984, 49 p. cent du capital investi dans le secteur manufacturier était sous propriété étrangère. Les entreprises américaines contrôlaient 38 p. cent du capital investi dans ce secteur. Dans le secteur pétrolier et gazier, 44 p. cent du capital investi était de propriété étrangère et dans le secteur minier le pourcentage était de 38 p. cent (voir tableau 6).

Dans le secteur manufacturier, c'est dans les groupes d'activité de l'automobile (82 p. cent), du caoutchouc (78 p. cent), des produits chimiques (70 p. cent), des appareils électriques (62 p. cent), de la machinerie agricole (60 p. cent) et des pâtes et papiers (55 p. cent) que le degré de contrôle étranger est le plus élevé. Par contre, c'est dans les groupes d'activité de la sidérurgie (10 p. cent), du textile (26 p. cent) et des boissons (30 p. cent) qu'il est le plus bas.

Ces chiffres confirment le statut du Canada qui est celui d'un pays dont les leviers de développement industriel restent, comme on a un peu trop tendance à l'oublier, en grande partie sous contrôle américain. Le capitalisme de filiale demeure une caractéristique fondamentale de l'économie. Par contre, il faut aussi souligner que le capital canadien s'est lui-même renforcé et que, dans le mouvement généralisé de multinationalisation de capitaux qui s'est développé dans l'après-guerre, le Canada n'a pas joué qu'un rôle à sens unique de « récepteur » de capitaux, puisque les entreprises canadiennes ont aussi été partie prenante à la multinationalisation en exportant elles-mêmes des capitaux.

Tendances nouvelles des investissements canadiens

[Retour à la table des matières](#)

En ce qui a trait aux investissements directs canadiens à l'étranger nous pouvons constater que les tendances à la diversification géographique se sont épuisées ces dernières années ; majoritairement les capitaux se reconcentrent et se recentrent sur les États-Unis (voir tableaux 7 et 8). Les investissements directs canadiens aux États-Unis représentaient en 1984, 9,9 p. cent du stock total de capitaux investis, soit à peu près le tiers du total des investissements directs (35,9 p. cent) ; entre 1979 et 1984, les investissements directs canadiens ont représenté 15 p. cent environ du total des investissements directs étrangers aux États-Unis. Les chiffres montrent par ailleurs que si ceux-ci contrôlent environ 75 p. cent des investissements directs

étrangers au Canada, les entreprises canadiennes contrôlent de leur côté environ 10 p. cent des investissements directs étrangers aux États-Unis, ce qui les place au quatrième rang, derrière les entreprises britanniques, néerlandaises et japonaises. Par contre, les tendances actuelles indiquent une progression très marquée des capitaux canadiens aux États-Unis qui fait contraste avec la stagnation de la présence américaine au Canada, même si là aussi, comme dans le cas des importations, on peut noter une diminution lente de la part relative des investissements canadiens dans le total des investissements.

Les capitaux canadiens sont bien implantés dans trois secteurs aux États-Unis : le secteur manufacturier où nous trouvons 48,1 p. cent des capitaux canadiens, le secteur pétrolier et gazier avec 19,2 p. cent des capitaux, et le secteur financier avec 16,9 p. cent des capitaux.

Manifestement, il faut parler d'imbrication des économies canadienne et américaine tout autant à propos des mouvements de capitaux que des échanges commerciaux. Le Canada reste dépendant des investissements américains, cependant les mouvements importants de capitaux canadiens vers les États-Unis ne témoigneraient-ils pas aussi du fait que le capital canadien est parvenu à dépasser le cadre restrictif des frontières nationales et à contourner les effets de la crise qui ébranle l'économie en s'expatriant vers ces derniers ? Cette tendance fait contraste avec la faiblesse des investissements productifs au Canada même.

Tableau 7

*Investissements directs à l'étranger et au Canada,
1970-1986 (millions de dollars)*

[Retour à la table des matières](#)

	Investisse- ments au Ca- nada	Investisse- ments directs à l'étranger	Investisse- ments des États-Unis au Canada	Investisse- ments directs canadiens aux États-Unis
1970	905	- 315	628	- 258
1971	925	- 230	599	- 122
1972	620	- 400	457	- 149
1973	830	- 770	470	- 428
1974	845	- 810	684	- 524
1975	725	- 915	588	- 542
1976	299	- 590	- 559	- 257
1977	475	- 740	417	- 508
1978	135	- 2 325	- 294	- 1 001
1979	750	- 2 550	358	- 1 239
1980	800	- 3 150	278	- 2 216
1981	- 4 400	- 6 900	- 3 694	- 3 531
1982	- 1 025	- 875	- 2 038	431
1983	300	- 3 400	- 894	- 2 183
1984	1 700	- 2 95	832	- 1 731
1985	- 2 950	- 5 100	- 3 190	- 3 678
1986	1 550	- 4 521	- 1 723	- 3 931
1987	4 361	- 6 009	2 229	- 4 273

Source : Statistique Canada, Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux (67-001), janvier 1988.

Tableau 8

*Bilan des investissements directs canadiens à l'étranger
et des investissements directs étrangers au Canada, classification
par groupe d'activité économique, 1984
(en millions de dollars et en pourcentage)*

[Retour à la table des matières](#)

	Investissements directs canadiens à l'étranger 1984				Investissements directs étrangers au Canada 1984			
	Tous pays		É.-U.		Tous pays		É.-U.	
	(\$)	%	(\$)	%	(\$)	%	(\$)	%
Industries manu- facturières	19 247	(46,1)	14 536	(48,1)	32 301	(39,5)		(43,1)
Commerce	1 845	(4,4)	1 385	(4,6)	20 947	(25,6)		(26,0)
Mines	3 058	(7,3)	1 303	(4,3)	4 946	(6,1)		(4,8)
Pétrole et gaz	7 387	(7,7)	5 774	(19,2)	710	(0,9)		(1,1)
Services publics	1 557	(3,7)	664	(2,2)	6 388	(7,8)		(7,4)
Finances	7 053	(16,9)	5 057	(16,9)	13 225	(16,7)		(12,0)
Autres	1 578	(3,8)	1 213	(4,1)	3 259	(4,0)		(4,0)
TOTAL	41 725	(100)	29 932	(100)	81 776	(100)	62 359	(100)

Source : Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux*, (67-202), mai 1986.

Graphique 5

Évolution des investissements directs entre le Canada et les États-Unis, 1970-1987, en millions de dollars

[Retour à la table des matières](#)

Sources: Statistique Canada, *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux* (67-001).

Sources : Statistique Canada, Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux (67-001).

Deux tendances peuvent être tirées des données précédentes : la première est à l'effet que le mouvement net des investissements directs au Canada tend à être négatif, la seconde, que les résidents canadiens ont tendance à augmenter leurs investissements directs à l'étranger (voir graphique 5). Le phénomène concerne surtout les flux d'investissements entre le Canada et les États-Unis. Ainsi, de 1975 à 1979, et de 1980 à 1984, le flux net des investissements directs au Canada s'est élevé respectivement pour chacune des deux périodes, à 1,66 milliard de dollars et à - 1,92 milliard de dollars. Durant ces deux périodes, le flux net des investissements directs canadiens à l'étranger a été respectivement de - 6,77 milliards de dollars et de - 17,72 milliards de dollars. Les chiffres, pour 1985, sont respectivement de - 2,45 milliards

de dollars et de - 4,9 milliards de dollars. Le solde net des investissements américains au Canada a été, cette année-là, de - 2,66 milliards de dollars et celui de l'investissement canadien aux États-Unis, de - 3,2 milliards de dollars.

Le solde net négatif de l'investissement direct étranger au Canada est attribuable à deux facteurs : *premièrement*, aux acquisitions par des résidents canadiens d'intérêts étrangers et, *deuxièmement*, à la consolidation financière des activités des firmes multinationales américaines qui ont soit rapatrié une partie des investissements extérieurs ou qui les ont relocalisés dans des pays du Tiers-Monde. Mais quelles que soient les raisons, force est aujourd'hui de constater que le Canada ne représente plus qu'un peu moins de 20 p. cent des investissements directs américains dans le monde après avoir accaparé plus de 35 p. cent au tournant des années soixante.

Un capitalisme continental

[Retour à la table des matières](#)

De l'analyse des mouvements récents de capitaux entre le Canada et les États-Unis nous pouvons tirer trois grandes conclusions. En premier lieu, le solde négatif affiché au titre des investissements directs étrangers n'est pas le simple résultat d'opérations de fusion et de prise de contrôle par des capitaux canadiens. L'émergence des N.P.I. et la réduction négociée des barrières douanières ont conjugué leurs effets pour faire jouer l'effet de substitution du commerce aux investissements directs au désavantage du Canada. En outre, il semble aussi qu'aux prises avec la pénétration des importations, les entreprises américaines aient cherché à rationaliser leurs opérations de production et à recentrer leurs activités. Or, s'il y a restructuration des activités au sein des entreprises multinationales, il conviendrait de se rappeler que, contrairement à ce qui s'est passé pour les investissements dans les autres pays, c'est plutôt par l'extension de leurs activités et pour

contourner les barrières douanières, que les entreprises américaines ont investi durant l'après-guerre au Canada. La réduction des obstacles au commerce justifie-t-elle encore un dédoublement des activités et la reproduction à plus petite échelle de la société mère au Canada ? On peut au moins se poser la question.

En deuxième lieu, les capitaux canadiens n'ont pas non plus attendu le gouvernement fédéral et le libre-échange pour se lancer à l'assaut du marché américain. Le marché des firmes canadiennes est désormais le marché américain et c'est là qu'elles investissent comme le confirment les chiffres hésitants de la formation brute de capital fixe au Canada. Le marché canadien n'est-il pas voué dans ce cas à ne plus constituer que le onzième de leur chiffre d'affaires comme c'est déjà le cas pour les firmes américaines ? Posé sous cet angle, le problème est différent de la manière dont il est posé par les partisans du libre-échange. Ce n'est pas le marché qui est multiplié par dix, c'est le marché canadien qui représente le onzième d'un espace économique en voie d'intégration rapide, un espace où les conditions de production qui s'imposent ne sont aucunement celles qui prévalent sur le petit marché canadien mais celles qui prévalent sur le « supermarché » américain !

En troisième lieu, la réalité du continentalisme est beaucoup plus complexe qu'elle peut le sembler de prime abord. Si la vocation continentale du capitalisme canadien se trouve confirmée, il est par contre plus difficile d'admettre que celui-ci soit dans une position subalterne vis-à-vis du capitalisme américain, comme certains théoriciens de la dépendance l'ont souvent prétendu ²⁰². Plus fondamentalement, nous pouvons avancer l'hypothèse de la coexistence de trois formes de capitalisme au Canada : un capitalisme domestique, cantonné aux secteurs

²⁰² Pour un exposé critique de ces théories au Canada, voir Diane Éthier, « L'économie politique canadienne et la nouvelle division internationale du travail », dans Duncan Cameron et François Houle, *Le Canada et la nouvelle division internationale du travail*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1985 (sous la direction de).

traditionnels, un capitalisme de filiale, inféodé aux intérêts américains, et un capitalisme continental, à la recherche d'une place bien à lui au sein de l'espace nord-américain. C'est peut-être du côté de ce capitalisme continental que viennent les appuis les plus forts au projet de libre-échange avec les États-Unis. C'est peut-être là aussi que se trouve la clé du débat sur le libre-échange dans la mesure où ce sont les caractéristiques du développement économique futur du Canada qui sont en jeu.

Les entreprises multinationales canadiennes ont tout autant besoin que leurs consœurs américaines de leur liberté de mouvement à l'intérieur du marché continental nord-américain, même si cela signifie l'abandon par le Canada de certains principes en matière de contrôle des investissements. Par ailleurs, pour un certain nombre d'industries, le libre-échange existe déjà de fait. Mais là encore il est primordial, pour ces dernières, de sauvegarder l'accès dont elles disposent et de protéger leurs avantages comparatifs contre les aléas de la politique commerciale américaine, quitte à accepter la réduction, voire l'élimination, des barrières tarifaires dans les secteurs encore fortement protégés ²⁰³. Le problème vient de ce que face aux forces économiques qui poussent en direction du libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement canadien a de plus en plus de difficulté à arbitrer les intérêts en présence. Il vient aussi, et surtout, des difficultés de plus en plus franches qu'éprouve le Canada à coexister au sein d'un même espace, où l'une des puissances en cause a su redécouvrir les vertus du continentalisme.

²⁰³ Plus de 75 p. cent de la production industrielle américaine est sujette à des taux de protection tarifaire compris entre 0 et 5 p. cent en comparaison de 51 p. cent au Canada. Autrement dit, 49 p. cent de la production industrielle canadienne reste protégée par des tarifs douaniers supérieurs à 5 p. cent contre 25 p. cent aux États-Unis.

3. Un voisinage de plus en plus difficile

[Retour à la table des matières](#)

Confrontés à leur déclin et aux prises avec les plus grands déficits commerciaux et budgétaires de leur histoire, les États-Unis ont poursuivi, sous l'administration Reagan, des politiques financières et commerciales beaucoup plus agressives que par le passé, beaucoup moins complaisantes en tout cas à l'endroit de leurs partenaires commerciaux et à l'endroit des grandes institutions internationales. Leur objectif : ouvrir les marchés internationaux.

Les mirages de la croissance aux États-Unis

Le rappel du déclin relatif des États-Unis est devenu un lieu commun ²⁰⁴. Il ne s'agit pas cependant de considérer ce déclin comme un phénomène irréversible ni d'oublier la place dominante que les États-Unis continuent encore d'occuper dans les relations économiques internationales. Les décalages conjoncturels liés à la reprise présente et les débats lors des grandes rencontres internationales sur les effets de la politique monétaire américaine sur les taux d'intérêt doivent nous rappeler que la conjoncture économique mondiale demeure encore très dépendante de la conjoncture américaine et que les politiques américaines continuent d'exercer une influence décisive sur l'orientation de même que sur le contenu des différentes politiques nationales implantées de par le monde. Les États-Unis ne se trouvent pas non

²⁰⁴ Sur les débats sur la désindustrialisation et le déclin des États-Unis voir le numéro de la *Revue d'économie industrielle*, no 30, 4e trimestre, 1984. Bertrand Bellon et Jorge Niosi, *L'industrie américaine, fin de siècle*, Montréal, Boréal Express, 1987 ; et Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1988.

plus dans une position tout à fait analogue à celle qu'a pu connaître la Grande-Bretagne au début du siècle. Les Américains disposent encore d'avantages incontestables, ne serait-ce que sur le plan de la technologie, des ressources disponibles, ou de la taille du marché. En fait, comme Piore et Sabel l'ont montré ²⁰⁵, dans cette « seconde division industrielle » entre les nations qui prend la forme du modèle de production de masse, ou comme l'a montré Lipietz de l'extension du fordisme à l'échelle mondiale ²⁰⁶, plusieurs avenues possibles de sortie de crise, qu'il ne peut être question de sous-estimer, existent. Par contre, il est difficile de ne pas voir aussi dans la reprise économique actuelle quelque chose d'un peu artificiel puisqu'elle demeure largement entretenue par un effort militaire sans précédent, un déficit budgétaire également sans précédent et par des entrées massives de capitaux qui, en l'espace de quelques années, ont fait des États-Unis la première nation débitrice au monde avec une position financière nette négative de près de 370 milliards de dollars en 1987 ²⁰⁷. Comment ignorer aussi les contradictions auxquelles fait face une puissance devenue plus financière qu'industrielle et les difficultés commerciales d'une industrie dont la perte de compétitivité s'est trouvé aggravée par un dollar longtemps surévalué ? Quoi qu'on dise sur l'état de santé actuel de l'économie américaine, il n'en demeure pas moins que, dans le moyen terme, la position internationale des États-Unis se détériore et

²⁰⁵ Michaël J. Piore et Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide, Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.

²⁰⁶ Alain Lipietz, *art. cit.*

²⁰⁷

Position financière nette des États-Unis,
fins d'années, 1980-1987 (milliards de dollars)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
106,3	141,1	136,9	89,4	3,5	- 110,7	- 269,2	- 368,2

Source : Russell B. Scholl, « The International Investment Position of the United States in 1987 », *Survey of Current Business*, 1988.

continue de se détériorer, en termes relatifs en tout cas. En 1970, les exportations américaines représentaient 13,8 p. cent des exportations mondiales en comparaison de 16,7 p. cent en 1950, et de 15,9 p. cent en 1960 (voir tableau 1). En 1985, leur part est de 11,8 p. cent après être tombée à un peu plus de 10 p. cent au tournant de 1980 ²⁰⁸. La balance commerciale s'est considérablement détériorée depuis le début de la décennie. Le phénomène est toutefois plus profond : c'est depuis 1960 que la balance commerciale des États-Unis se détériore, aussi bien en termes absolus, qu'en pourcentage du P.N.B.

La concurrence avec les autres pays industrialisés, d'Europe notamment, a toujours été vive. À l'heure actuelle cependant elle vient surtout du Japon, des Nouveaux pays industrialisés (N.P.I.), en particulier d'Asie du Sud-Est et, dans une moindre mesure, du Canada et du Mexique. En 1967, les importations en provenance des N.P.I. représentaient 8,2 p. cent des importations américaines totales. En 1984, elles représentaient environ 20 p. cent. En comparaison, la part des importations en provenance des pays de l'O.C.D.E. est passée entre ces deux dates de 69,5 p. cent à 57,5 p. cent ²⁰⁹. Les importations en provenance du Japon représentaient en 1984, 60,2 milliards de dollars et les exportations, 23,2 milliards de dollars comme le montre le tableau 9, le déficit commercial avec ce pays n'a cessé depuis lors de s'accroître. Les importations en provenance de Hong-Kong, de la Corée du Sud, de Singapour et de Taiwan représentaient pour cette même année, 36,5 milliards de dollars et les exportations vers ces quatre pays, 17,5 milliards de dollars. Le déficit commercial avec ces cinq pays s'élevait à 53 milliards de dollars. En comparaison, les importations en provenance du Canada s'élevaient à 67,6 milliards de dollars,

²⁰⁸ O.N.U., *Annuaire statistique du commerce extérieur*, 1980, et *Bulletin mensuel de statistiques*, juin 1985.

²⁰⁹ O.C.D.E., *Statistiques rétrospectives, 1960-1983*, Paris, 1984.

les exportations à 53,1 milliards de dollars et le déficit à 14,5 milliards de dollars ²¹⁰.

Tableau 9

*Balance commerciale des États-Unis 1984-1986
(millions de dollars É.-U.)*

[Retour à la table des matières](#)

	1984	1985	1986	1987
Total				
Exportations	219 900	215 935	223 969	249 570
Importations	332 422	338 083	368 516	409 850
Solde	- 112 522	- 122 148	- 144 547	- 160 280
C.E.E. (10)				
Exportations	46 379	45 191	52 082	59 660
Importations	57 774	62 591	74 231	81 527
Solde	- 11 395	- 17 400	- 22 149	- 21 867
Canada				
Exportations	53 037	55 390	56 601	61 092
Importations	67 630	70 394	69 621	73 647
Solde	- 14 593	- 15 004	- 13 020	- 12 555
Japon				
Exportations	23 240	22 146	26 344	27 604
Importations	60 211	65 653	80 766	84 548
Solde	- 36 971	- 43 508	- 54 422	- 56 944
Mexique				
Exportations	12 020	13 386	12 368	14 582
Importations	18 076	19 104	17 711	20 322
Solde	- 6 056	- 5 719	- 5 343	- 5 740

Source : Survey of Current Business, juin 1988.

²¹⁰ Survey of Current Business et Christopher Bach, « US International Transactions, Fourth Quarter and Year 1984 », dans *Survey of Current Business*, mars, 1985.

Avec le Canada, les États-Unis accumulent depuis quelques années des déficits importants : 14,6 milliards de dollars en 1984, 15 milliards en 1985, 13 milliards en 1986, 12,6 milliards en 1987 (voir tableau 9). Au demeurant, avec le Mexique, la situation s'est aussi considérablement dégradée ces dernières années. Ce pays est le troisième plus grand acheteur de produits américains, immédiatement après le Canada et le Japon. En 1987, les importations en provenance du Mexique se sont élevées à 20,3 milliards de dollars, tandis que les exportations de leur côté ont atteint 14,6 milliards de dollars, ce qui laisse un déficit commercial d'environ 5,7 milliards de dollars. Mentionnons en outre que, comme pour le Canada, la part des États-Unis représente plus des deux tiers du commerce international total du Mexique. Une grande partie des exportations mexicaines est composée de produits pétroliers et de produits des « maquiladoras ».

Que l'on regarde du côté de l'Europe, du côté de l'Asie du Sud-Est ou du côté du Canada et du Mexique, la situation commerciale est pour les États-Unis préoccupante ; d'autant plus préoccupante qu'à leurs yeux nombre de pays se livrent à des politiques commerciales discriminatoires à leur égard. Dans le passé, les États-Unis se sont fait les champions incontestés tout autant du protectionnisme, notamment en 1930 avec le « Smoot-Hawley Act », que du libre-échange, notamment lors de la mise en place d'un nouvel ordre commercial à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Toute nation en déclin, comme le rappelle Paul Kennedy ²¹¹, ne peut qu'être tentée par le protectionnisme. Les pressions sont fortes de ce côté-là. Paradoxalement, pourtant, l'administration Reagan a préféré reprendre le flambeau du libre-échange pour ouvrir les marchés extérieurs aux produits et aux capitaux américains, mais à l'intérieur d'une doctrine nouvelle cependant, celle du « *free but fair trade* » ²¹² ! Les grands principes de cette doc-

²¹¹ Paul Kennedy, « Le déclin (relatif) de l'Amérique », *Politique étrangère, Après le Krach*, numéro spécial, 1988, pp. 865-881.

²¹² Voir à ce sujet, Henry R. Hair, « Where Reaganomics Works », *Foreign Policy*, no 57, 1984, pp. 22 et suivantes ; et C. Fred Bergstein, « The Problem ? », *Foreign Policy*, no 59, 1985, pp. 132-144.

trine et les objectifs de la nouvelle politique commerciale américaine se trouvent exposés dans l'énoncé de politique du 23 septembre 1985.

***La politique commerciale américaine :
une politique à deux faces***

[Retour à la table des matières](#)

Les difficultés économiques et les craintes suscitées par la désindustrialisation ont fait naître aux États-Unis un fort courant en faveur de l'adoption de politiques industrielles et un autre, tout aussi fort que le premier, en faveur d'un protectionnisme sélectif, et à tout le moins temporaire. L'administration Reagan est parvenue, durant son premier mandat, à endiguer la montée de ces deux courants en opposant, au premier, la « réussite » de ses politiques brutales de restructuration « par le bas », et, au second, une offensive diplomatique incessante que ce soit pour ouvrir de nouvelles négociations commerciales multilatérales ou en vue d'en arriver à des ententes commerciales bilatérales avec ses principaux partenaires commerciaux.

Elle n'est cependant pas restée insensible aux revendications des différents courants d'une opinion publique de plus en plus favorable à l'adoption de mesures de protection et de rétorsion à l'égard de partenaires commerciaux considérés comme responsables des pertes d'emploi par leurs politiques Jugées discriminatoires et déloyales à l'égard des États-Unis. Le libéralisme de principe, souvent dogmatique, préconisé dans les relations économiques internationales, fait aussi bon ménage avec la politique du bâton dès lors qu'il s'agit de protéger une industrie déloyalement menacée par la concurrence étrangère ou de forcer l'ouverture de marchés considérés comme indûment protégés. En effet, que constatons-nous si ce n'est une politique commerciale à deux faces, à la fois offensive et défensive, dont le multilatéralisme, le

bilatéralisme et le protectionnisme constituent les trois grands volets ²¹³.

i) Le multilatéralisme

L'ouverture de nouvelles négociations commerciales dans le cadre d'une refonte du G.A.T.T. constitue, pour le moment du moins, la pierre angulaire de la nouvelle stratégie commerciale américaine.

De l'ouverture de nouvelles négociations multilatérales, l'administration Reagan attend surtout des résultats dans des secteurs jusque-là non couverts par les accords, comme ceux des services, des ressources naturelles et de l'agriculture, ainsi que dans le domaine des barrières non tarifaires. La préoccupation est double dans cette démarche en faveur d'une plus grande libéralisation des échanges internationaux. D'une part, il s'agit d'élargir les ententes commerciales à d'autres secteurs que l'industrie, aux services et à l'agriculture notamment. Cette offensive s'inscrit dans la continuité de la démarche américaine dans l'après-guerre en faveur de la libéralisation du commerce. Elle correspond aussi aux tendances de fond d'un capitalisme américain dont le centre de gravité s'est déplacé depuis vers l'industrie et les services. Les objectifs des Américains sont les suivants : une plus grande transparence des législations nationales, la reconnaissance du traitement national pour les industries étrangères de service, une plus grande discipline des monopoles étatiques, des règles en matière de subvention et des mécanismes de règlement des différends commerciaux. Dans une première étape, il s'agit surtout pour eux d'obtenir un accord-cadre qui édicte certains grands principes en matière de commerce et des accords ou des protocoles d'accord dans un certain nombre de secteurs.

²¹³ Voir à ce sujet, United States of America, *Economic Report of the President*, 1986, 1987, 1988, Washington.

L'agriculture constitue un autre secteur où les États-Unis souhaitent une réduction des entraves au commerce. Leur position en ce domaine est maintenant bien connue. Ils ont en effet présenté lors de l'ouverture des nouvelles négociations commerciales unilatérales en juillet 1987, trois grandes revendications : l'élimination d'ici dix ans de tout subside susceptible d'entraîner des distorsions dans l'agriculture, l'élimination d'ici dix ans de toutes les barrières tarifaires et l'harmonisation internationale des législations en matière sanitaire. Ces mesures visent particulièrement la C.E.E. et le Japon, deux ensembles dont les politiques agricoles font depuis fort longtemps l'objet de la vindicte américaine.

La réduction des barrières non tarifaires répond de son côté à une autre préoccupation, celle de contrer au nom du « fair trade », les stratégies nationales de développement et de contourner les pratiques jugées discriminatoires ou déloyales à leur égard. Trois domaines sont jugés prioritaires par l'administration américaine : les investissements directs, les droits de propriété et les marchés publics.

En ce qui a trait aux investissements, l'objectif est de réduire les exigences de contenu national dans la production et les exportations et d'éliminer les contrôles sur les mouvements de capitaux. Pour les droits de propriété intellectuelle, l'administration recherche essentiellement un ou des accords internationaux qui reconnaissent la pleine jouissance des droits dans ce domaine et, dans le cas des marchés publics, la reconnaissance du traitement national aux investisseurs étrangers.

L'administration Reagan n'a pas ménagé, on le sait, ses critiques à l'endroit des grandes institutions économiques internationales, qu'il s'agisse du F.M.I. et de la Banque mondiale notamment, à qui elle a reproché leur laxisme sur la question de la dette, ou qu'il s'agisse du G.A.T.T. dont elle considère le mode de fonctionnement insatisfaisant. Ce qu'elle souhaite surtout dans son cas, c'est un renforcement des mécanismes de surveillance et de règlement des différends, une

plus grande implication ministérielle de la part des parties contractantes et aussi une collaboration plus étroite entre cette institution, le F.M.I. et la Banque mondiale.

Longtemps, l'ouverture de nouvelles négociations multilatérales s'est heurtée à de nombreux obstacles. À l'opposition des pays du Tiers-Monde, en ce qui a trait aux services et aux barrières non tarifaires. À celle de l'Europe à cause des politiques agricoles et des critiques formulées à l'endroit de la politique monétaire de la Réserve fédérale. À celle du Japon également, dont le marché malgré une certaine volonté politique d'ouverture de la part de l'ancien Premier ministre, Yasuhiro Nakasone, reste toujours peu accessible aux produits et aux investissements étrangers. Un accord est finalement intervenu lors de la rencontre des ministres du Commerce réunis à Punta del Este le 20 septembre 1986. Les négociations sont officiellement ouvertes depuis le 27 septembre 1986 et il est prévu qu'elles durent quatre ans.

Pour les États-Unis, l'ouverture de cette nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales, la huitième depuis la guerre et la première depuis celle de Tokyo (1973-1979), est un succès diplomatique certain.

ii) Le bilatéralisme

La négociation d'ententes bilatérales a d'autres motivations. Il s'agit pour les États-Unis de tirer avantage par ce moyen de leur position encore hégémonique dans un ordre économique mondial, un ordre qu'ils ont eux-mêmes contribué à mettre en place depuis Bretton Woods en 1944. Les propositions d'ouvrir de telles négociations ont été aussi nombreuses que variées depuis 1980. On retrouve cependant toujours le même fil conducteur qui vise à lier un pays ou un groupe de pays par une entente privilégiée touchant à la fois les domaines de la technologie, du commerce, des barrières non tarifaires et de la production militaire, de façon à permettre à l'industrie de trouver le temps et le moyen de s'adapter aux conditions nouvelles de production et à

l'économie dans son ensemble de profiter d'un rapport de force sur le plan international qui demeure encore favorable.

Grâce à la Loi sur le commerce et les tarifs de 1984 (*Trade and Tariff Act*), la présidence disposera, grâce à la procédure dite du « fast-track », de moyens élargis pour négocier des ententes commerciales bilatérales de libre-échange avec d'autres pays. L'autorisation préalable du Congrès reste requise et toute entente doit être entérinée par celui-ci.

Le premier accord du genre est celui qui est intervenu avec Israël (*United States-Israel Free Trade Agreement*), en avril 1985 après une période de négociation d'un peu plus d'un an (janvier 1984 - avril 1985). Un second accord est intervenu, avec le Mexique cette fois-ci, le 6 novembre 1987 après que les présidents De la Madrid et Reagan aient convenu en août 1986 de donner aux relations commerciales entre les deux pays un cadre plus formel. L'entente (*United States-Mexico Framework Understanding*) énonce entre autres, un certain nombre de principes sur le commerce et les investissements. Elle prévoit aussi un certain nombre de mécanismes de consultation entre les deux pays, en ce qui a trait aux différends commerciaux notamment et à la possibilité d'ouvrir des négociations sectorielles. Mais l'accord le plus important reste incontestablement celui signé avec le Canada le 2 janvier 1988.

Reprenant la proposition qui lui a été officiellement faite par le gouvernement canadien le 26 septembre 1985 d'entamer des discussions commerciales bilatérales élargies, l'administration Reagan transmettait au Congrès dès le mois de décembre de cette même année son intention de donner suite à la proposition canadienne en vertu des pouvoirs que lui conférait le *Trade and Tariff Act* de 1984. Les négociations devaient commencer officiellement le 17 juin 1986 et aboutir

à un accord de principe à l'automne 1987. L'entente sera formellement signée le 2 janvier 1988 ²¹⁴.

L'Accord porte sur trois grands domaines : le commerce, les investissements et le règlement des différends commerciaux. Dans ses grandes lignes, il prévoit l'abolition des droits tarifaires entre les deux pays d'ici le 1er janvier 1998. Selon l'échéancier prévu, dès le 1er janvier 1989, les droits de douane existants seront entièrement abolis sur 15 p. cent environ des produits. Le 1er janvier 1993, ils seront abolis pour encore 35 p. cent des produits. Et, au 1er janvier 1998, ils seront abolis pour tous les produits restants. Les restrictions quantitatives seront aussi progressivement éliminées et celles qui subsisteront seront désormais sujettes à la clause d'antériorité. L'Accord touche également le commerce des produits agricoles (les droits de douane déjà faibles et les subventions directes à l'exportation seront entièrement abolis), les services financiers, le commerce de l'énergie et, dans une moindre mesure, le contenu de l'Accord sur les produits automobiles signé entre le Canada et les États-Unis en 1965. Les deux gouvernements se sont aussi entendus sur un certain nombre de principes affectant le commerce des services, l'accès mutuel aux marchés publics fédéraux et les obstacles non tarifaires au commerce.

Dans le domaine fort controversé des investissements étrangers, le Canada et les États-Unis s'engagent à offrir dans l'avenir le traitement national aux investisseurs de l'autre pays et à ne plus imposer d'exigences particulières. Cette disposition concerne notamment le contenu local, que ce soit dans les exportations, dans les approvisionnements ou encore dans la production sur place. Par ailleurs, le gouvernement canadien a également convenu de porter de 5 millions de dollars qu'il est actuellement à 150 millions de dollars d'ici 1992 le seuil d'examen des offres d'achat direct de compagnies canadiennes par des entrepri-

²¹⁴ Pour une analyse américaine de l'Accord, voir Jane Sneddon Little, « At Stake in the U.S.-Canada Free-Trade Agreement : Modest Gains or a Significant Setback », *New England Economic Review*, mai/juin 1988, pp. 3-20.

ses américaines. Il s'agit là d'une importante concession de la part du Canada.

La mise en place de mécanismes institutionnels de règlement des conflits commerciaux était l'une des grandes revendications canadiennes et, du côté américain, l'un des principaux obstacles, pour ne pas dire le principal, à la signature d'un accord. Sans être entièrement satisfaisante, l'entente commerciale donne néanmoins en partie raison au Canada. C'est une percée importante puisque les États-Unis reconnaissent, pour la première fois, la possibilité qu'une commission binationale d'arbitrage puisse surveiller l'application d'un accord commercial et régler les conflits éventuels.

Deux cas sont à cet effet prévus par l'entente. Dans les cas d'application générale, les différends seront portés devant une commission mixte du commerce qui, à son tour, pourra soumettre les cas de litige qu'elle ne peut régler à l'arbitrage d'un groupe d'experts. Dans ces cas, la décision aura force obligatoire. Si les deux parties n'acceptent pas préalablement de recourir à l'arbitrage obligatoire, le recours à un groupe d'experts reste possible, mais à titre consultatif. Dans les cas relatifs aux dispositions de sauvegarde et à l'application des droits anti-dumping ou des droits compensateurs, le recours aux services d'un groupe spécial de cinq membres est au contraire toujours prévu. Celui-ci fixera les déterminations définitives et sa décision sera exécutoire. Mais, et c'est une disposition importante, l'examen des plaintes se fera à partir de la législation interne de la partie dont la décision est contestée. Autrement dit, à partir de la législation américaine si le Canada est le plaignant et à partir de la législation canadienne dans le cas contraire. Dans quelle mesure cet accord protégera le Canada du protectionnisme américain, c'est la question qui demeure.

iii) Le protectionnisme

En effet, l'administration américaine peut intervenir de quatre manières pour protéger une industrie ou un secteur menacé par la concurrence étrangère. En vertu de la clause 301 de la législation commerciale, tout d'abord, la présidence peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'agence qui l'administre, prendre toute initiative pour renforcer les droits à l'importation ou riposter aux pratiques commerciales d'un pays étranger lorsque celles-ci sont jugées « injustifiables », « déraisonnables » ou « discriminatoires » à l'égard des États-Unis. Cette clause sanctionne toute pratique déloyale qui viole un accord commercial ou crée un tort important au commerce américain. En vertu d'une seconde clause, la clause 201, la « clause de sauvegarde » telle que prévue par le G.A.T.T., la présidence peut, après investigation des cas par la Commission internationale du commerce (*International Trade Commission*), imposer des droits, des quotas ou toute mesure d'assistance chaque fois qu'il est prouvé que les importations causent un tort important à l'industrie. La présidence dispose ici du pouvoir discrétionnaire de donner suite ou non aux recommandations de la commission.

Deux autres cas importants d'intervention sont aussi prévus par la législation américaine. En vertu des clauses 701 et 731, en effet, la Commission internationale du commerce peut, après un examen des plaintes par le département du Commerce, imposer des droits compensateurs dans tous les cas où il est prouvé qu'il y a eu soit dumping soit production ou exportations subventionnées.

Tous les pays disposent de tels instruments pour protéger une industrie ou préserver l'intégrité de leur espace économique national. Toutefois, dans le cas américain, deux phénomènes ont été marquants ces dernières années.

En premier lieu, et conformément à la philosophie du « fair trade » de l'administration Reagan, les clauses de protection prévues par la législation commerciale ont joué un rôle important dans la stratégie commerciale d'ouverture des marchés. Selon le Comité des conseillers économiques (*Council of Economic Advisers*) entre 1957 et 1986, sur les 57 dossiers ouverts en vertu de la clause 301, plus de 60 p. cent l'ont été sous l'administration actuelle et la plupart, à l'initiative du président ²¹⁵. Notons d'ailleurs que la clause 301 a une portée très large puisqu'elle porte aussi bien sur les biens que sur les services, les investissements et la propriété intellectuelle. Dans le cas de la clause 201, on peut aussi relever la même tendance : le nombre de plaintes présentées à la Commission internationale du commerce s'est accru en même temps que la proportion des cas où la présidence a accepté de donner suite aux recommandations de celle-ci. Notons cependant, à la décharge de l'administration Reagan, que la majeure partie des mesures protectionnistes prises depuis 1980 l'ont été en vertu des clauses 701 et 731, clauses qui échappent au pouvoir discrétionnaire de la présidence : entre 1981 et 1986, le nombre de demandes présentées en vertu de la clause 701 s'est accru de 335 p. cent par rapport à la période 1975-1980 et celui des demandes en vertu de la clause 731, de 258 p. cent ²¹⁶ !

Le deuxième phénomène remarquable est sans conteste l'emprise grandissante du Congrès sur la législation commerciale et la multiplication des projets de loi protectionnistes au Congrès.

²¹⁵ United States of America, *Economic Report of the President*, 1988.

²¹⁶ Selon le ministère des Finances, de 1980 au milieu de 1987, 44 cas ont fait l'objet d'une enquête en vertu des procédures de protection spéciale bilatérale au Canada et aux États-Unis. Des mesures ont été prises dans 26 cas au Canada, et dans 15 cas aux États-Unis. Les 26 cas canadiens portaient sur des importations en provenance des États-Unis d'une valeur estimée à 403 millions de dollars canadiens en 1986, tandis que les 19 cas américains portaient, pour la même année, sur des importations en provenance du Canada d'une valeur de 6,225 milliards de dollars canadiens.

Le *Trade Act* de 1984, avec la formule du « fast track », a donné plus de pouvoir au président pour négocier des ententes commerciales avec d'autres pays. En contrepartie, cependant, il a aussi renforcé la législation commerciale, allégé les procédures d'examen des plaintes et donné plus de poids à un Congrès de plus en plus traversé par les courants protectionnistes. Mais la principale pièce protectionniste reste cependant le projet de loi « Omnibus » présenté sous le nom de *Omnibus Trade and Competitiveness Act*.

C'est une sorte de projet fourre-tout qui concerne tout autant le commerce que l'agriculture, l'éducation, les investissements, les fermetures d'usines ou les impôts domestiques. Plusieurs parmi les mesures proposées, comme des subventions supplémentaires accordées à l'agriculture ou les dispositions obligeant toute entreprise de plus de cent employés à donner un préavis d'au moins soixante jours avant tout licenciement, vont d'ailleurs directement à l'encontre des principes de la nouvelle politique économique américaine. Les dispositions relatives aux licenciements étaient, entre autres, l'une des raisons longtemps invoquées par la présidence pour apposer son *veto* au projet. Celle-ci a finalement cédé à quelques mois à peine de l'élection présidentielle de novembre et accepté, le 23 août 1988, de signer le projet dans sa version remaniée ²¹⁷.

Ce projet de loi qui devrait, selon les termes mêmes du communiqué présidentiel, « renforcer la compétitivité des États-Unis dans le monde ²¹⁸ » illustre parfaitement l'ambivalence de la politique commerciale américaine. En fait, c'est sans doute le projet de loi le plus protectionniste jamais adopté par le Congrès américain depuis 1930. Celui-ci augmente considérablement les pouvoirs d'intervention tant du Congrès que de l'administration, notamment ceux du représentant spécial du président au Commerce. En élargissant le contenu des prin-

²¹⁷ Les dispositions relatives aux licenciements ont été retirées du projet de loi pour faire l'objet d'un projet de loi séparé.

²¹⁸ *Le Monde*, 4 août 1988.

cipales clauses de protection de l'Act de 1984, le projet de loi améliore considérablement aussi les possibilités de recours dont disposent les entreprises américaines pour se prévaloir des mesures de protection spéciales. Chose nouvelle aussi, le projet de loi introduit l'idée selon laquelle tout pays jugé « coupable » de dégager dans son commerce avec les États-Unis des excédents commerciaux « excessifs et non justifiés » pourrait se voir obligé, sous peine de mesures de rétorsion, de s'engager dans un délai de six mois à réduire ses excédents de dix p. cent par année. Dans quelle mesure le Canada se trouvera-t-il protégé d'une telle mesure par son accord du 2 janvier, c'est toute la question.

Le Canada sur la défensive

[Retour à la table des matières](#)

Face aux États-Unis, le Canada n'est pas entièrement démuné. Une entente commerciale entre les deux pays permettrait de consolider l'industrie et de renforcer leur position, à la fois sur le plan économique et sur le plan politique, vis-à-vis des autres grands partenaires commerciaux. Grâce aux ententes avec le Canada et le Mexique, les États-Unis peuvent ainsi désormais opposer, dans les négociations commerciales multilatérales en cours ou en cas de montée des tensions commerciales, un marché de 355 millions d'habitants et une puissance industrielle sans équivalent, assise sur la technologie et le capital américain, les ressources naturelles canadiennes et une main-d'œuvre abondante et à bon marché au sud. Ces facteurs permettent, en partie du moins, d'expliquer l'empressement actuel d'en arriver rapidement à une entente avec le Canada. Néanmoins, pris au piège du marché américain, le Canada est dans une position très précaire dans ce contexte face à la politique de réaffirmation de puissance que poursuivent, sur le plan commercial, les États-Unis.

Tout d'abord il faut rappeler que le Canada dépend davantage des États-Unis que ces derniers ne dépendent du Canada. Depuis les États-

Unis, le commerce bilatéral n'a donc pas la même signification que depuis le Canada même si ce dernier demeure toujours le premier partenaire commercial des États-Unis.

Entre-temps, l'accès des produits canadiens au marché américain est menacé en raison de la concurrence très vive des produits en provenance des autres pays industrialisés et des pays du Tiers-Monde et en raison de la montée d'un protectionnisme auquel peuvent difficilement échapper les produits canadiens, comme l'expérience récente l'a montré. Les pressions protectionnistes sont vives dans les zones frontalières, mais aussi dans de nombreux secteurs où le Canada apparaît comme un concurrent direct des États-Unis, comme celui de l'agriculture, des ressources naturelles et des services. La crainte de voir les produits canadiens évincés par des mesures protectionnistes se trouve par ailleurs renforcée par la perception négative qu'ont les Américains du nationalisme canadien. En outre, comme le notait en 1986 le document *Compétitivité et sécurité*, dans ce contexte de montée du protectionnisme aux États-Unis : « les sociétés basées au Canada pourraient se voir de plus en plus forcées d'établir des opérations aux États-Unis pour pénétrer et desservir le marché américain. Il se pourrait ainsi que soit rendu difficile le financement des instruments de l'identité nationale, y compris les programmes sociaux et les moyens d'expression culturelle ²¹⁹ ».

À en juger d'après les réactions enthousiastes de ce côté-ci de la frontière, l'Accord du 2 janvier a été conclu à la plus grande satisfaction des parties. Sur trois points majeurs, le gouvernement canadien est parvenu à réaliser les objectifs qu'il s'était donnés. *Premièrement*, les négociations ont été limitées, en dépit des pressions américaines aux seules questions du commerce. Par contre, devant l'insistance des États-Unis, elles ont été élargies à la question des investissements. *Deuxièmement*, l'Accord, en démantelant de part et d'autres les tarifs, garantit, en grande partie du moins, l'accès privilégié au marché amé-

²¹⁹ Canada, Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité*, op. cit., p. 35.

ricain pour les produits canadiens, et, *troisièmement* enfin, bien que sur ce point il faille être prudent, les dispositions institutionnelles de règlement des conflits confèrent au Canada un statut commercial particulier.

Que les négociations commerciales aient été habilement menées par l'équipe de Simon Reisman n'enlève rien au fait que les dispositions de l'Accord laissent le Canada dans une position fragile. Le projet de loi « Omnibus » sur le commerce, les mécanismes institutionnels de règlement des différends ou encore les concessions que le Canada a dû accorder pour obtenir ce qu'il recherchait montrent à quel point le libre-échange canado-américain reste, comme projet économique, largement dépendant de l'attitude des Américains et de leur bonne foi. Confrontés à des difficultés croissantes sur le plan commercial, qui ne semblent pas avoir de solution économique rapide, les États-Unis sont de plus en plus enclins, comme a pu le constater à ses dépens le Canada lui-même en 1986 lors de l'imposition par ces derniers de droits compensateurs sur le bois d'œuvre, à faire porter sur les autres pays leurs problèmes commerciaux et à se servir de l'argument des pratiques commerciales déloyales pour protéger leurs propres marchés ²²⁰.

Les États-Unis ont suffisamment pu soupeser les avantages économiques et l'importance stratégique que pouvait représenter une entente commerciale de grande envergure avec le Canada pour vouloir arriver à tout prix à un accord. Même au prix de certaines concessions majeures de leur part comme on a pu très bien s'en rendre compte, que ce soit dans les derniers moments de la négociation ou dans les débats qui ont opposé l'administration Reagan au Congrès. Pour les Américains, en libérant le commerce bilatéral de ses dernières entraves tarifaires et en s'attaquant à un certain nombre de barrières non tarifaires,

²²⁰ Voir à ce sujet, Stephen Gill, « American Hegemony : its Limits and Prospects in the Reagan Era », *Journal of International Studies*, vol. 15, no 3, 1987, pp. 311-336.

l'Accord vient créer un vaste marché continental à la fois bien intégré et beaucoup mieux protégé de la concurrence internationale par le statut de partenaire commercial particulier que se sont mutuellement octroyé les deux signataires.

L'élimination des tarifs douaniers, plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, devrait permettre d'accéder plus facilement au marché canadien et, comme ils le souhaitent, la période de transition prévue pour leur démantèlement est de dix ans. Dans un certain nombre de domaines fondamentaux, comme l'agriculture, les investissements ou les services, les États-Unis sont aussi parvenus à obtenir d'importantes concessions de la part du Canada et à signer une entente exemplaire qui prend valeur de symbole face aux négociations en cours sous les auspices du G.A.T.T.

Ce n'est pas avec n'importe quel pays que négocie le Canada, c'est avec la première puissance au monde et, à ce titre, les États-Unis ont des intérêts d'ordre stratégique tout autant que d'ordre commercial à défendre. Et ils ont aujourd'hui besoin du Canada tout autant pour modifier l'équilibre des forces économiques internationales en leur faveur, que pour donner à leur industrie les moyens de se restructurer sur un espace économique désormais mieux intégré et mieux protégé ! Dans ces conditions, quels que soient les avantages que le Canada peut tirer du libre-échange, quelles que soient les contraintes de la contiguïté géographique, quelle que soit la valeur des arguments théoriques invoqués pour justifier un tel projet, il convient de se demander si ce sont bel et bien ses intérêts que le Canada défend ou bien ceux d'un pays qui, n'ayant plus les moyens de sa puissance d'antan, cherche, non sans quelque nostalgie, à imposer son ordre sur la scène économique internationale ²²¹...

²²¹ Voir à ce sujet, Beth V. Yarbrough et Robert M. Yarbrough, « Cooperation in the Liberalization of International Trade : after beginning, what ? », *International Organization*, vol. 41, 1, 1984, pp. 1-26.

À un troisième niveau, enfin, le problème, pour le Canada, vient du fait qu'avec une économie aussi intégrée que la sienne à celle des États-Unis, celui-ci peut difficilement se payer le luxe de poursuivre des politiques trop divergentes de celles que poursuit l'administration américaine et encore moins celui de se lancer dans une guerre commerciale avec ces derniers.

On a déjà pu constater le problème à deux occasions. Depuis qu'il a pris le virage monétariste en 1975, le Canada a subi et fait passivement les frais de la politique monétaire américaine. Les marchés financiers canadiens vivent au rythme des marchés financiers américains, au gré de la politique de hauts taux d'intérêt que poursuit la Réserve fédérale. Or, non seulement cette dernière exerce-t-elle une pression déflationniste constante sur l'économie canadienne mais elle alimente l'hémorragie de capitaux qui sortent du Canada en les détournant vers les marchés américains devenus beaucoup plus lucratifs et beaucoup plus attrayants. Sous-investissement sur le marché domestique et déficit de la balance des investissements directs, telle est la situation critique que vit le Canada, une situation que l'énorme excédent commercial avec les États-Unis et la relance de la consommation ont permis de juguler pour l'instant.

Ensuite, sur le plan commercial, les pressions américaines sont de plus en plus fortes pour que le dollar canadien soit réapprécié tandis qu'un fort courant protectionniste, entretenu par le spectre de la désindustrialisation, pousse le Congrès et l'administration américaine à prendre des mesures unilatérales de sauvegarde pour protéger les emplois et réduire le déficit commercial. La dramatique expérience de la surtaxe américaine sur le bois d'œuvre aura montré à quel point la politique commerciale américaine est devenue ambivalente et pouvait être préjudiciable aux intérêts commerciaux du Canada lorsque celui-ci devenait le point de mire des groupes de pression. Si cette question reste cruciale dans un contexte de continentalisation, il en est une qui pourrait l'être tout autant, peut-être pas dans l'immédiat mais dans l'avenir : jusqu'où peut conduire l'intégration économique, maintenant

que celle-ci, après avoir été longtemps passivement acceptée, se trouve être activement recherchée ?

Un marché, deux sociétés ?

[Retour à la table des matières](#)

Pour la plupart des économistes, la création d'une zone de libre-échange entre les États-Unis et le Canada devrait entraîner une meilleure allocation des ressources entre les deux pays et un mieux-être pour les consommateurs. La tentation de regarder dans cette direction est d'autant plus grande que les forces économiques poussent très nettement dans ce sens tant du côté canadien que du côté américain.

En effet, si le libre-échange représente une menace pour les secteurs mous et, inversement, s'il constitue pour les multinationales l'occasion de recentrer et de rationaliser leurs activités, il peut aussi permettre aux entreprises canadiennes déjà bien implantées aux États-Unis d'étendre leurs activités, d'obtenir sur le marché américain certains avantages comme l'accès aux marchés publics de la défense jusque-là réservés aux seules entreprises américaines et de connaître des perspectives de développement qu'elles ne peuvent plus trouver ailleurs. L'autre dimension du problème c'est que dans la mesure où la plus grande partie du commerce extérieur se concentre vers les États-Unis et qu'il reste pour le moment extrêmement profitable, les entreprises canadiennes ne peuvent qu'appuyer l'initiative gouvernementale en faveur d'une plus grande libéralisation du commerce et d'une reconnaissance d'un traitement commercial privilégié, quitte à accepter les conséquences économiques négatives même et les risques d'ordre politique que peut entraîner l'intégration économique.

La question pourtant se pose : est-il possible de préserver l'intégrité et la spécificité canadiennes dans un contexte d'intégration continentale ?

Le débat est loin d'être nouveau. Les arguments sont à la fois d'ordre économique et d'ordre politique. Pour les partisans du libre-échange, les avantages économiques devraient à long terme l'emporter sur les inconvénients. Il y aura des coûts d'adaptation, certes, mais rien ne permet de prévoir que l'industrie canadienne ne parviendra pas à passer avec succès comme elle l'a fait dans le passé, le test de la concurrence internationale ni que le risque de désinvestissement soit vraiment fondé. En dernière analyse, le taux de change et les politiques à l'égard de l'investissement demeurent un puissant instrument pour attirer les capitaux et maintenir la compétitivité de l'économie canadienne.

En second lieu, rien ne permettrait de conclure a priori pour ses partisans que le libre-échange conduira à des formes d'intégration plus 'poussées. Comme l'écrivait déjà en 1975 un théoricien de l'intégration, Peyton V. Lyon :

« les rebondissements probables du libre-échange continental sur l'indépendance du Canada n'ont rien d'alarmant. En fait, l'expérience des autres et les tendances actuelles au Canada nous permettent de penser qu'un accord de libre-échange Canada-États-Unis (A.L.E.C.É.U.) se traduirait par un gain modeste, mais réel, d'autonomie pour le Canada ²²². »

Cet argument a été largement repris depuis lors. Refusant tout déterminisme économique, les théoriciens de l'intégration considèrent en

²²² Peyton V. Lyon, *Le libre-échange canado-américain et l'indépendance du Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1975, p. 40. Voir aussi Charles Pentland, « L'intégration de l'Amérique du Nord et le système politique canadien », dans Denis Stairs et Gilbert Winham, *Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986 (sous la direction de), pp. 111-146.

effet que l'asymétrie ne conduit pas nécessairement à l'intégration politique. Le passage à des formes d'intégration politique exige un processus de décision politique ; or, c'est au niveau économique que se situent les avantages que peut tirer un pays de son adhésion à une zone de libre-échange. De surcroît, jaloux de leurs pouvoirs, les gouvernements seraient généralement déterminés à restreindre l'intégration politique au minimum. Ceux-ci seraient d'autant plus poussés à le faire qu'ils seraient pressés par leur population et que le sentiment d'identité nationale serait fort. Ainsi, pour Naomi Black ²²³, on peut même parler de réaction nationaliste automatique dès lors que la menace d'absorption ou que le sentiment de faiblesse se fera sentir chez le partenaire le plus faible du duo disparate : « En redoutant l'absorption, les nationalistes la rendent irréalisable ²²⁴. »

L'autre volet de l'argumentation tient au fait que le processus d'intégration ne concerne que les questions économiques et qu'en conséquence il n'aurait que très peu d'effets politiques ou culturels. Charles Pentland parlera à ce sujet d'« encapsulation » pour désigner cette situation où, comme c'est le cas dans les négociations actuelles, les gouvernements décident de l'étendue et de la nature de l'intégration économique par une entente préalable qui « met en quarantaine » les autres domaines de la vie sociale ²²⁵. En vertu du respect de ce principe de séparation entre l'économie et les autres dimensions de la vie sociale, il ne peut y avoir de « débordement » et de menace véritable à l'indépendance. Le risque de « canadianisation » soulevé par Theo Sommer ²²⁶, c'est-à-dire de se retrouver dans une situation analogue à

²²³ Naomi Black, « Absorptive Systems are Impossible : The Canadian American Relationship as a Disparate Dyade », dans Andrew Axline et al., *Continental Community ? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland & Stewart, 1974, pp. 92-108.

²²⁴ *Art. cit.*, p. 94.

²²⁵ Charles Pentland, « Implications politiques du libre-échange canado-américain », dans Peyton V. Lyon, *op. cit.*, p. 45.

²²⁶ Theo Sommer, « The Community is Working », *Foreign Affairs*, vol. 51, no 4, juillet 1973, p. 753.

celle de la Finlande, le pays cédant son indépendance politique au profit d'avantages économiques, ne serait donc pas plus fondé que le risque de désindustrialisation qui pourrait survenir au lendemain de la signature d'un accord de libre-échange.

Fort des avantages économiques qu'il pourrait tirer du libre-échange, le Canada n'aurait donc pas à craindre les éventuelles conséquences politiques de la libéralisation de ses échanges avec les États-Unis. Du moins, selon ses partisans ! L'argumentation laisse cependant de côté une question qui jusqu'ici n'a guère reçu de réponse : peut-on à la fois avoir un marché unique et deux sociétés ? Le libre-échange entre les États-Unis et le Canada ne signifie pas que deux économies s'ouvrent l'une à l'autre et que deux marchés s'étendent, il signifie d'abord et avant tout que deux économies s'intègrent l'une à l'autre au sein d'un même espace et que deux marchés fusionnent pour constituer progressivement un seul marché. Tout est là !

Les conditions de production ne peuvent que s'homogénéiser toujours un peu plus et les politiques s'harmoniser davantage. Il n'est même pas forcément nécessaire, dans ces conditions, pour les États-Unis et les compagnies américaines d'avoir un accord étendu. Toute concession nouvelle de la part du Canada donne l'occasion à l'acteur dominant de s'imposer toujours un peu plus à l'intérieur des nombreux sous-systèmes qui existent déjà. Comme l'a relevé Redekop : « En raison même de l'intense activité de ces sous-systèmes continentaux privés au Canada, le gouvernement américain n'a jamais vraiment ressenti le besoin pressant de rechercher une intégration plus formelle ²²⁷. » Ce qui est vrai dans les domaines de la défense, des affaires extérieures, de la fiscalité, de la politique monétaire, l'est *a fortiori* dans les domaines du commerce et de l'industrie. Et peut-être est-ce le cas à l'heure actuelle avec l'Accord de libre-échange ? Les États-Unis ont-ils effectivement besoin que cet accord soit autre chose qu'un accord

²²⁷ John Redekop, « Reinterpretation of Canadian-American Relations », *Canadian Journal of Political Science*, vol. IX, 1976, p. 239.

commercial après avoir demandé et obtenu que les investissements fassent partie des négociations ?

Si les forces économiques et politiques poussent dans la direction de l'intégration économique, il paraît difficile de prétendre que l'on puisse maintenir une ligne de démarcation bien nette entre ce qui relève du commercial et ce qui relève des autres dimensions de la vie sociale. Le problème de l'autonomie politique au sein d'un ensemble économique intégré va se poser un jour ou l'autre. Déjà, il y a quelques années, Pentland entrevoyait deux scénarios plausibles parmi les six retenus, un scénario de régression ou un scénario de progression, dit scénario de « renaissance ²²⁸ ». Tandis que le modèle « réaction-régression » envisage la possibilité d'une réaction nationale et d'un recul au fur et à mesure que les Canadiens prendront conscience de la présence envahissante des États-Unis et des effets négatifs du libre-échange sur la culture, les emplois, la survie des régions et de certaines industries ; le modèle « renaissance » envisage au contraire une progression de l'intégration économique par paliers successifs qui pourrait aller jusqu'au marché commun. Une fois les limites politiques de l'entente atteintes, les pressions et les forces pourraient être telles qu'une fois apaisées les craintes nationalistes, les autorités politiques prennent de nouvelles initiatives pour dénouer la crise et répondre aux aspirations intégratives en adoptant de nouveaux programmes communs. Après tout, l'Accord du 2 janvier n'est qu'un premier accord...

Le premier scénario serait le plus plausible dans un contexte d'autonomie grandissante du Canada vis-à-vis des États-Unis, de forte croissance et d'ouverture dans le monde. Tel est loin d'être le cas à l'heure actuelle : la constitution d'un bloc économique régional n'est que la contrepartie d'un capitalisme devenu continental. Il reste à savoir si, à l'intérieur de ce bloc économique, le Canada disposera de tous les moyens de sa souveraineté face à cette superpuissance que sont les États-Unis et, surtout peut-être, si, en repoussant toutes les

²²⁸ Charles Pentland, *art. cit.*

autres options en matière de politique industrielle et de politique commerciale au profit du libre-échange, celui-ci n'est pas en train de se lier pour l'avenir à une puissance en déclin dont il n'a d'autres garanties que la bonne foi et le respect d'une signature au bas d'un traité.

Le libre-échange par défaut

Chapitre 3. Le Canada face à la continentalisation de son économie

CONCLUSION

[Retour à la table des matières](#)

Harold Innis faisait remarquer, peu de temps avant sa mort dans son adresse présidentielle à l'*American Economic Association*, que le passé colonial et le modèle de développement orienté sur l'exploitation extensive et la commercialisation des produits de base, ont hypothéqué la stabilité économique et la maturité industrielle de l'économie canadienne. Innis parlera alors de « capitalisme mou » (*soft capitalism*) pour désigner le capitalisme de ces pays dont le développement, à l'instar du Canada, est resté soumis à une division du travail imposée par un passé colonial qui est venu étouffer toute possibilité de développement industriel autonome à cause de la prééminence d'une bourgeoisie davantage soucieuse de profiter des rentes de situation que lui procurait le commerce fructueux des ressources naturelles abondantes et la mise en valeur du pays et qui s'est refusée à se lancer en affaires sur des marchés où, comme c'était le cas pour les produits industriels, la concurrence était plus vive et plus inégale. Cela n'empêchera pas, dira encore Innis, l'économie de se développer et de connaître des taux de croissance élevés mais jamais de sortir de ce piège d'un développement profondément déséquilibré dans lequel elle restait enfermée. En fait, comme l'écrivait Daniel Drache :

« Les forces motrices du développement se trouvent ailleurs. L'État et le capital peuvent réagir. Ils peuvent aussi influencer et prendre des initiatives mais ils ne peuvent vraiment contrôler l'ordre des choses. L'État et la bourgeoisie restent subordonnés, continuellement sur la dé-

fensive, toujours en train de réagir à des événements qu'ils ne contrôlent pas. L'idée même de contrôle, pourtant défensive, est étrangère à leur univers politique pour la simple raison qu'il n'y a jamais vraiment eu de conflit entre les besoins internes de l'accumulation du capital et leur allégeance externe ²²⁹. »

Le jugement rétrospectif que porte Innis sur le développement du Canada ne manque pas d'intérêt ni d'actualité aujourd'hui alors que l'économie canadienne, après avoir connu une croissance économique soutenue pendant près de trois décennies et avoir vu son assise industrielle s'élargir, se trouve incapable de trouver une réponse à ses difficultés autrement qu'en se tournant vers l'extérieur, là où se trouvent ses principaux marchés et ses meilleures perspectives dans l'immédiat, autrement dit vers les États-Unis. Si la relation particulière mais combien inégale, qu'a longtemps entretenue le Canada avec l'Angleterre l'a empêché de réaliser sa propre révolution industrielle et d'accéder au statut de grande puissance industrielle, la relation tout aussi étroite mais tout aussi inégale que le Canada va entretenir de l'après-guerre à aujourd'hui ne l'a-t-elle pas empêché de relever avec succès le défi de la mondialisation des échanges qui marquera le monde d'après-guerre et d'accéder au statut auquel il semblait pourtant destiné en 1944, soit celui d'être une puissance économique mondiale ?

Cette question était dans le fond celle qui était explicitement posée dans les pages qui précèdent. La dépendance du Canada à l'égard des États-Unis n'a-t-elle pas empêché celui-ci de prendre le virage qui s'imposait lorsque l'économie a commencé à subir les premiers effets de la récente crise ? À cette question, il est presque impossible d'apporter une solution définitive tant la relation que le Canada entretient avec les États-Unis reste particulière et on ne peut plus ambiguë. Ce que l'on peut par contre constater c'est, *premièrement*, que le Canada vit un voisinage de plus en plus difficile avec un voisin exigeant qui

²²⁹ Daniel Drache, « Harold Innis and Canadian Capitalist Development », *Canadian Journal of Political and Social Theory*, vol. 6, nos 1-2, hiver-printemps 1987, pp. 37-60.

se sent agressé sur ses propres marchés, y compris par le Canada, un pays qu'il a longtemps considéré comme un appendice de son économie ; *deuxièmement*, qu'ayant perdu ses illusions de puissance économique mondiale le Canada ne peut, pour le moment du moins, qu'espérer préserver le statut de puissance économique régionale que le repli sur l'espace économique continental a ces dernières années concrétisé.

Dans une entrevue récente, le Premier ministre du Québec, Robert Bourassa, soulignait le risque de déclin qu'encourait le Québec advenant un échec dans les négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Curieux retournement de situation ! Ne serait-ce pas plutôt parce que le Canada, comme le Québec, vit un déclin relatif qu'il se trouve aujourd'hui dans l'obligation de négocier avec les États-Unis la place qu'il occupera dans l'espace continental nord-américain ? N'est-ce pas parce que le Canada n'est pas vraiment parvenu à s'affirmer comme puissance économique mondiale, que le libre-échange avec les États-Unis apparaît aujourd'hui comme la seule porte de salut qui s'ouvre à lui ? Mais alors, peut-il y avoir un marché et deux sociétés ?

En se tournant vers l'extérieur, vers les États-Unis et vers le monde comme il l'a fait après la guerre, le Canada a pu briser le cercle vicieux d'un développement à la fois dépendant et replié sur lui-même. Mais c'est aussi parce que le multilatéralisme et l'interventionnisme ont pu faire contrepoids aux ambitions américaines et transformer en avantage une relation bilatérale qui ne pouvait conduire qu'à une impasse que le Canada est parvenu à se renforcer sur le plan économique comme sur le plan politique. L'autonomie qu'il s'est efforcé de préserver à l'égard des États-Unis sur la scène internationale et les intérêts nationaux qu'il a cherché à défendre sur le plan intérieur par ses politiques « activistes » ont été ses meilleures garanties. Les forces économiques et politiques qui poussent en direction du libre-échange sont, avons-nous dit, puissantes. Le continentalisme est sans doute aussi une constante et une tendance lourde de l'histoire canadienne.

Mais, en acceptant, comme il le fait, le déterminisme de ces forces et la fatalité du continentalisme, le Canada ne risque-t-il pas en même temps de perdre définitivement ce qui avait été ses meilleurs gages de réussite et de se leurrer sur ses propres possibilités de se développer en toute indépendance ? Quels que soient les liens économiques bilatéraux et quelle que soit la nécessité de renforcer les liens de coopération avec son voisin, un Canada sûr de ses moyens et disposant de tous les attributs de sa souveraineté nationale a plus de chances, si l'on en juge d'après l'expérience des dernières années, de pouvoir ainsi négocier d'égal à égal avec les États-Unis et d'être reconnu comme partenaire à part entière sur la scène internationale qu'en acceptant la fatalité du libre-échange et de l'intégration. C'était en partie par défaut que le Canada s'est tourné au XIXe siècle vers son marché intérieur. Par un curieux retour de l'histoire, serait-ce aujourd'hui par défaut que le Canada se tournerait vers le libre-échange avec les États-Unis ?

Le libre-échange par défaut

CONCLUSION

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons cherché tout au long de ces pages à cerner quelques-uns des tenants et aboutissants du phénomène de la continentalisation de l'économie nord-américaine vu depuis le Canada et, dans une moindre mesure, depuis le Québec également. Qu'il s'agisse de la démarche historique ou de l'approche conjoncturelle, il semble bien que la sanction d'un accord de libre-échange canado-américain est, au mieux, souhaitable, au pire, inévitable. Le phénomène le plus significatif à cet égard réside dans le fait que les Américains ont choisi de négocier avec le Canada, une attitude qui tranche avec des situations antérieures. Au demeurant, il faudrait rappeler qu'il apparaît pour le moins inusité, sinon extraordinaire, que deux partenaires aussi liés que le sont les États-Unis et le Canada n'aient pas réussi à s'entendre plus tôt sur les termes d'un accord commercial alors que des pays dont le niveau d'échange est beaucoup moindre y étaient parvenus longtemps avant eux. Était-il toujours tolérable, dans ces circonstances, de remettre à plus tard un accommodement qui faisait cruellement défaut ? Cet argument n'est pas nouveau et il avait été étayé en 1982 par Marie-Josée Drouin et H.B. Malmgren dans les pages de la prestigieuse revue *Foreign Affairs* ²³⁰.

²³⁰ Marie-Josée Drouin et H.B. Malmgren, « Canada, the United States and the world economy », *Foreign Affairs*, vol. LX, no 2, hiver 1981-2, p. 393-413.

À l'appui de ce raisonnement, il conviendrait de faire intervenir également les nombreuses confrontations qui ont ponctué l'histoire des relations commerciales entre les deux pays depuis quelques années, confrontations qui ont été reléguées au second plan, vraisemblablement pour de simples raisons tactiques durant les derniers mois de négociation intense entre les partenaires. Ne risquait-on pas alors d'assister à une recrudescence du recours à des mesures vexatoires de la part de secteurs économiques américains advenant le rejet de l'accord de libre-échange de la part d'un gouvernement canadien ?

Enfin, il ne faudrait pas minimiser non plus l'effet d'imitation ou de réaction qui vient du fait que les pays d'Europe de l'Ouest sont en bonne voie de consolider et d'implanter un marché unifié et normalisé, montrant par là qu'ils ont réussi à surmonter des difficultés beaucoup plus grandes que celles qui se dressent devant la sanction du libre-échange en Amérique du Nord.

Le 1er janvier 1992, les Européens entreront de plain-pied dans un nouvel espace économique et social. Il va de soi que la consolidation de ce bloc économique, à elle seule, pousse Américains et Canadiens vers la consolidation de leur bloc économique propre, ne serait-ce que pour opérer un réajustement vis-à-vis des nouvelles contraintes qui seront inscrites dans la concurrence sur les marchés internationaux par la suite.

Retour sur les termes du débat

[Retour à la table des matières](#)

L'hypothèse qui a toujours sous-entendu les approches théoriques et tactiques à la négociation d'un traité de libre-échange avec les États-Unis repose tout entière sur la conviction que les deux partenaires sont en mesure de négocier à parité. Ainsi, quelles que soient la disparité

dans la taille et l'importance relative des deux contractants, ceux-ci jouissent d'une égalité juridique reconnue et sanctionnée par le droit international. Une fois cette hypothèse admise, tout le reste est bien sûr affaire d'habileté et de pouvoir de négociation entre les deux équipes mandatées pour transiger au nom des deux parties en présence.

Mais, pour que cette hypothèse s'avère valable dans les faits, il faudrait que chacun des partenaires dispose d'une souveraineté économique maximale, au-delà ou en sus de la souveraineté politique, faute de quoi cette dernière peut s'avérer une coquille vide dans l'éventualité où le pouvoir politique ne serait pas en mesure d'adapter son économie aux contraintes imposées ou consenties dans la négociation.

Dans les contextes tant canadien qu'américain la souveraineté interne sur l'économie et la société est partagée entre deux niveaux de gouvernements ; or, si cette homologie peut sembler favoriser la mise en place de démarches similaires ou apparentées de part et d'autre de la frontière, il convient de relever que la place des États américains dans la politique et l'économie ne correspond pas à celle qui est dévolue aux provinces. En effet, dans le système fédéral américain, les intérêts régionaux sont présents au Sénat, l'une des deux chambres du Congrès, tandis qu'au Canada, les intérêts régionaux ne sont pas représentés en tant que tels ni à la Chambre des communes, ni au Sénat, avec le résultat d'ailleurs que la seule tactique qui ait été envisagée pour les accommoder quelque peu aux fins de la négociation du libre-échange, a consisté à les convier à former des comités. En conséquence, tandis que le Sénat américain a eu la main haute sur les négociations, au Canada, toutes les tractations ont été menées directement entre le bureau du Premier ministre et l'équipe des négociateurs, les provinces étant à toutes fins pratiques tenues à l'écart du processus.

Quoi qu'il en soit, cet élément de politique interne, même s'il n'est pas négligeable, n'affecte pas la souveraineté politique internationale du Canada face aux États-Unis. Il ne reflète que la plus grande

concentration des pouvoirs au pays et, également dans une certaine mesure, la plus grande décentralisation économique, puisque rien ne s'opposait, en principe, à ce que l'une ou l'autre des provinces refuse purement et simplement de sanctionner un accord intervenu dont les termes auraient été susceptibles de lui causer des préjudices dans les aires qui relèvent de sa juridiction propre.

Mais il subsiste une autre difficulté, beaucoup plus importante, qui mine de fait la souveraineté politique du Canada, surtout devant les États-Unis, et c'est bien sûr le degré et le niveau de contrôle exercé directement par les Américains sur l'économie canadienne. Le Canada et les États-Unis ne pourront jamais négocier « d'égal à égal » parce qu'une part importante de la souveraineté économique du Canada est déjà entre les mains des Américains. Sous cet angle, toute négociation entre les deux pays diffère entièrement des négociations de même nature menées entre partenaires souverains, fussent-ils de taille inégale. C'est en ce sens très précis d'ailleurs que les tractations qui ont eu lieu entre le Canada et les États-Unis ne constituent pas seulement une entente entre deux partenaires mais également, et jusqu'à un certain point, une négociation que les Américains poursuivent avec eux-mêmes en quelque sorte. Alors que la négociation d'une entente commerciale globale entre deux pays souverains et contigus aurait pu paraître indispensable, la nécessité ne s'en est pas fait sentir dans ce cas-ci tant et aussi longtemps que les Américains étaient en mesure de croire qu'ils exerçaient un contrôle suffisant sur l'économie canadienne et, par voie de conséquence, sur sa politique économique, en ayant recours aux voies détournées habituelles qui sont utilisées par des puissances dominantes dans leurs relations avec des pays satellites.

Au demeurant, la question d'une formalisation des échanges entre les deux pays surgissait à la suite du relâchement du contrôle américain sur l'économie canadienne, surtout dans la foulée de la réaction nationaliste du cabinet Trudeau à la suite de l'adoption des mesures Nixon en août 1971.

Deux paradoxes autour du libre-échange

[Retour à la table des matières](#)

L'enjeu d'un libre-échange canado-américain a bénéficié d'un regain de faveur indéniable depuis que la commission Macdonald a décidé d'en faire la recommandation centrale de son rapport déposé en septembre 1985. La question a largement alimenté les débats dans les journaux et les revues depuis lors, ce qui a permis de préciser les oppositions entre adversaires et partisans. On a eu, d'un côté, les groupes nationalistes, les syndicats et certains entrepreneurs dans les secteurs les plus fragiles, de l'autre tous les monopoles, les chambres de commerce, les associations de consommateurs et les gouvernements provinciaux sauf, et encore, celui de l'Ontario.

Les arguments mis de l'avant de part et d'autre étaient simples : les premiers entendaient défendre la spécificité nationale du Canada, l'emploi, l'intégrité de notre système social ou encore la survie de l'industrie, tandis que les seconds invoquaient l'accroissement des opportunités économiques et la réduction des coûts des produits pour le plus grand bénéfice des consommateurs.

À ce niveau, le débat n'est pas nouveau ; il a, au contraire, toutes les particularités d'un débat classique sur les vertus respectives du protectionnisme et de la libéralisation des échanges.

Ce que partisans et adversaires ont omis de prendre en compte cependant est beaucoup plus fondamental puisqu'il y a, au cœur même de la thèse du libre-échange, des paradoxes que l'on néglige trop souvent de retenir.

Le premier paradoxe nous est révélé par le cadre bilatéral de la négociation. Quand on invoque le libre-échange, il faut entendre le ter-

me dans son sens restreint ; en d'autres termes, il ne s'agit pas de proposer une libéralisation de tous les échanges avec tous les partenaires commerciaux du Canada, il est plutôt question d'établir des liens privilégiés avec un seul partenaire ²³¹.

Or, pour les Américains, le marché canadien a beau être important, il ne l'est pas au même degré que le marché américain l'est pour les Canadiens. Ainsi, quand on invoque le libre-échange de ce côté-ci de la frontière, il est rare que l'on propose d'étendre cette démarche à l'ensemble des partenaires commerciaux du Canada. Sous cet angle, la revendication canadienne de libre-échange est particulièrement sélective dans la mesure où elle ne vise au fond qu'à raffermir la circulation des produits dans un axe nord-sud, quoi qu'il puisse advenir des conséquences que ce rajustement entraînera dans nos rapports avec nos autres co-échangistes ²³².

Vu de Washington, surtout depuis la conclusion d'un accord de libre-échange avec Israël en 1985, l'effet n'est pas le même puisqu'un second pacte de libre-échange négocié cette fois avec le Canada ouvre la voie à des négociations semblables avec d'autres partenaires importants comme le Mexique. Témoigne de ceci la signature d'un accord de commerce entre les États-Unis et le Mexique en novembre 1987.

Dans les circonstances présentes, l'enjeu d'un libre-échange canado-américain pose à Washington des problèmes d'ordre véritablement continental, alors que le Canada n'y voit toujours qu'un accommodement entre deux pays et ne continue de se préoccuper que minimale-

²³¹ Le silence des rédacteurs du rapport Macdonald sur cette question a été relevé par plusieurs commentateurs, par exemple, Wayne Cooding, « U.S. markets come first », *Financial Post*, 14 septembre 1985, p. M2.

²³² À cet égard, le libre-échangisme revendiqué par le Canada apparaît essentiellement comme une mesure défensive face à la montée du protectionnisme aux É.-U. Voir Duncan Cameron, « Le libre-échange Canada-États-Unis : enjeu véritable ou prétexte politique », *Bulletin de l'A.E.P.*, 6, 2, décembre 1985, p. 2.

ment des conséquences que l'Accord signé le 2 janvier 1988 pourra avoir dans les relations qu'il noue avec ses autres partenaires.

Quant au deuxième paradoxe, on ne peut s'empêcher de rappeler que le « défi » canadien a résidé et réside toujours dans l'établissement d'un réseau d'échanges dans un axe est-ouest et que c'est à l'intérieur de cette contrainte que se trouve toute la difficulté de l'affermissement des relations économiques et sociales au pays.

Si cette rationalité n'est pas particulièrement rentable sur le plan économique, il faudrait se demander si la négociation d'un pacte de libre-échange avec les Américains n'est pas dans le fond une stratégie qui nous conduit à escamoter nos propres contradictions. Alors, pour des raisons mystérieuses, il serait soudainement devenu plus facile de négocier avec une puissance extérieure ce que nous ne savons ni ne pouvons transiger « entre nous », à savoir un marché commun canadien et le maintien d'un niveau « national » de production de services sociaux et de bien-être.

Quelques études consacrées ces derniers temps à l'économie ont relevé ce que certains auteurs ont appelé le processus de la « balkanisation » du marché canadien ; faut-il alors s'imaginer que le libre-échange aurait pour effet d'instaurer, par partenaire interposé, ce que nous ne sommes pas en mesure d'implanter nous-mêmes ? Ou n'est-ce pas plutôt, à l'inverse, parce que nous sommes incapables de réaliser une intégration cohérente que la fuite en avant dans l'interdépendance canado-américaine apparaît comme une solution ?

On invoque souvent, chez les défenseurs du libre-échange, les avantages de la réduction des coûts des produits, tandis que les opposants brandissent le spectre du chômage et des fermetures d'usines. Il est pour le moins étonnant que ni les uns ni les autres ne se préoccupent au même degré de nos relations internationales, encore moins de nos relations latérales, de province à province ou de classe à classe, à l'intérieur même du pays.

Sous cet angle, l'enjeu du libre-échange apparaît comme une fuite en avant. Tout se passe, en effet, comme si, dans la foulée de l'insuccès de la politique régionale, devant l'impossibilité de mettre sur pied une stratégie industrielle et face à l'échec de la « Troisième Option », représentée par le multilatéralisme, il ne restait plus qu'à s'en remettre aux vertus des lois économiques pures pour résoudre nos difficultés externes et internes.

Telle qu'elle se présente, la politique de libre-échange ne lève pas le poids de la contrainte internationale ou celle encore plus significative, des entraves au développement national, elle ne fait que les ignorer. Les unions économiques qui ont été négociées au cours de ces dernières décennies, en Europe de l'Ouest notamment, l'ont été sur des bases moins défaitistes.

La commission Macdonald

[Retour à la table des matières](#)

Dans l'état actuel des choses, non seulement l'attitude du gouvernement canadien face au gouvernement américain a-t-elle été hautement sélective, proposant ni plus ni moins que de nouer une « relation privilégiée » au moment même où les États-Unis sont en proie à des contradictions insurmontables, elle est également passive face à l'adaptation des institutions nationales pour minimiser l'impact de la continentalisation sur les secteurs économiques les plus touchés, ainsi que sur les travailleurs et les employés déplacés, précarisés ou mis à pied.

Les conclusions de l'étude la plus ambitieuse consacrée au libre-échange le confirment amplement. Après avoir dépensé au-delà de 23 millions de dollars, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada n'a pas fait que recom-

mander d'instituer un libre-échange canado-américain, elle a également lié cette recommandation à la mise en place d'un ambitieux projet de réforme des institutions sociales et politiques canadiennes. Au fond, la commission Macdonald a vu juste quand elle a articulé sa recommandation de libre-échange à une révision de fond en comble de toute la panoplie des politiques sociales en vigueur au pays, puisque c'est effectivement un réaménagement majeur qui devrait s'imposer dans les circonstances. Il est dommage que le débat sur le rapport Macdonald n'ait retenu qu'un élément et qu'il ait escamoté toutes les autres recommandations proposées par la commission. Or, si l'on s'attardait davantage sur les réformes envisagées par les commissaires, on se rendrait vite compte qu'ils ont eu tout à fait raison de relever que l'instauration du libre-échange ne se fait pas sans modifier les institutions sociales canadiennes. En refusant de s'engager sur cette voie, les défenseurs du libre-échange font comme si l'enjeu était sans conséquences sociales et programmatiques ; ils refusent de regarder en face ce qui est pourtant inévitable. On joue alors la carte du libre-échange sans se préoccuper des répercussions des termes de l'accord sur la société.

Un mauvais risque ?

[Retour à la table des matières](#)

Le survol que nous avons effectué jusqu'à maintenant des questions qu'il apparaissait important de soulever autour du libre-échange n'épuise pas le sujet, loin de là. D'ailleurs, l'analyse ne saurait être profitable si elle ne permet également de faire porter le débat sur des enjeux parallèles qui ont jusqu'ici échappé à l'évaluation. Parmi ceux-ci, il en est trois que nous proposons d'aborder à la lumière des développements effectués précédemment.

1. Dans la mesure où le libre-échange lie, comme ils ne l'avaient pas été jusqu'à maintenant, le Canada et les États-Unis, notre première

préoccupation devrait porter sur l'état de santé économique et politique de notre futur partenaire. Autant l'intégration passive a pu progresser par le passé, sans que la situation américaine ait été scrutée outre mesure, autant l'institutionnalisation de nos échanges nous oblige à regarder plus froidement la position des États-Unis. Non seulement sommes-nous en présence d'une puissance en déclin, selon certains ²³³ mais les principaux indicateurs économiques laissent présager une sérieuse détérioration de la situation dans les années à venir. Parmi ces indicateurs, deux peuvent être retenus pour illustrer notre propos : l'endettement et les déficits.

L'endettement des Américains progresse à un rythme tel qu'il est à prévoir que la dette fédérale totale à elle seule dépassera le cap des 50 p. cent du Produit national brut en 1991. Plus concrètement, l'endettement total des consommateurs, des entreprises et des gouvernements atteignait 9 millions de milliards de dollars, le déficit commercial les 175 milliards de dollars et le déficit fédéral 221 milliards de dollars à la fin de 1986 ²³⁴.

Il va de soi qu'un tel glissement du statut de premier créancier à celui de premier débiteur en l'espace de quelques années appelle l'implantation de mesures d'austérité qui pourraient éventuellement ralentir, voire enrayer la croissance ailleurs dans le monde, encore qu'on imagine mal quel niveau de privation devrait être envisagé pour éponger une dette de cette ampleur et quel effet ces mesures pourraient avoir sur les partenaires commerciaux des États-Unis. En attendant, si l'investissement progresse toujours à un rythme satisfaisant, l'épargne, quant à elle, se maintient à un niveau fort bas précisément à cause de

²³³ Bertrand Bellon et Jorge Niosi, *L'industrie américaine fin de siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1987.

²³⁴ Giles Cherson, « Massive U.S. debt sends worrying signals north », *The Financial Post*, 26 janvier 1987. Selon d'autres sources, le déficit commercial pour l'année 1986 se chiffre à 140 milliards de dollars. Cf. *International Herald Tribune*, 18 mars 1987, p. 1.

l'énorme ponction effectuée par les pouvoirs publics, avec le résultat que la différence entre les deux est comblée par l'emprunt étranger ²³⁵.

2. Les Américains ont adopté une attitude fort complaisante à l'endroit de l'investissement étranger et les données disponibles sur les acquisitions ne semblent pas les inquiéter outre mesure. À l'heure actuelle, les actifs détenus par des étrangers totalisent 1 trillion de dollars et croissent au rythme de 100 milliards de dollars par année ²³⁶. Traditionnellement, trois pays, la Grande-Bretagne, la Hollande et le Canada, accaparaient plus de la moitié de l'investissement étranger aux États-Unis. Depuis quelques années cependant, la part relative de ces trois pays, sauf peut-être celle de la Grande-Bretagne, décline devant celle qui est prise par le Japon surtout ²³⁷.

Or, s'il est un domaine où la sensibilité économique n'est pas la même, c'est bien en matière d'investissement étranger où les gouvernements canadiens ont envisagé toutes sortes de mesures de contrôle, d'examen, de tamisage, voire d'étatisation pure et simple dans l'espoir d'alléger le contrôle étranger sur l'économie canadienne. Dans ces conditions, il ne faut pas se surprendre outre mesure si les Américains ont obtenu, à l'occasion de la négociation du pacte de libre-échange, ce que l'on appelle d'un euphémisme de négociateur, le « traitement national » pour leurs propres investissements au Canada, c'est-à-dire d'être traités exactement de la même façon que les investisseurs nationaux ²³⁸. Sans même soulever le problème que posait l'obtention d'une concession équivalente de la part des Américains, ce qui impliquait un empiètement sur les pouvoirs des États, ceux du Congrès, voire même

²³⁵ Sylvia Nasar, « The 2 trillion dollar debt headache », *Fortune*, 10 novembre 1986, pp. 42-46.

²³⁶ Jady Fierman, « The Selling off of America », *Fortune*, 22 décembre 1986, pp. 44-56.

²³⁷ Harvey A. Poniachek, *Direct Foreign Investment in the United States*, Lexington Books, 1986, pp. 30-34.

²³⁸ « Libre-échange : les négociations piétinent », *Le Devoir*, 21 mai 1987, p. 1.

un droit de regard sur les contrats du Pentagone, il faut noter que ce genre de revendication constituait une véritable immixtion au cœur même de la canadianité, étant donné que la stratégie propre au développement économique national passe précisément par une articulation entre les fonctions respectives assumées par les pouvoirs privés et publics dans des secteurs déterminés de l'activité économique comme les banques, les transports ou les télécommunications ²³⁹.

On peut d'ailleurs se faire une idée des éventuelles conséquences d'une concession de ce genre en rappelant toute l'extension que les Américains accordaient à leur interprétation de la Loi canadienne sur le bois d'œuvre adoptée par la Chambre des communes en mai 1987, interprétation qui les poussait à se croire en droit d'intervenir aussi bien dans les politiques fédérales que provinciales de développement dans ce secteur et c'est ce qu'ils ont fait.

La stratégie américaine a été, tout au long des discussions commerciales, de vouloir négocier pour leurs capitaux un « traitement national », et pour leurs entreprises un « traitement américain » chaque fois que les normes canadiennes en matière de pollution, de recyclage ou de fermetures d'usines s'avéreraient plus contraignantes que les leurs propres.

3. À part l'état de santé de l'économie américaine et l'attitude face aux investissements étrangers, le troisième contentieux concerne l'épineuse question des pratiques déloyales en matière de commerce. C'est d'ailleurs sur ce point précis que l'accord était le plus délicat dans la mesure où, dans la foulée des recommandations de la commission Macdonald, le gouvernement conservateur semblait prêt à forcer, grâce au recours à des contraintes extérieures en quelque sorte, un ré-

²³⁹ Paul Durivage, « La forte présence du secteur public canadien dans l'économie pose un problème épineux », *Le Devoir*, 26 mars 1986, pp. 11-12. Il s'agit d'un compte rendu d'une conférence prononcée par Mme Paula Stem, présidente de la Commission du commerce international des États-Unis sur le libre-échange canado-américain.

aménagement profond des relations entre les pouvoirs publics et la société au Canada même. On se souviendra en effet que la commission avait proposé l'adoption de tout un train de nouveaux programmes sociaux afin de soumettre davantage la production de marchandises et de services à la loi du marché. Or, devant les difficultés stratégiques insurmontables qui ont surgi dès qu'il a été, même timidement, question de remettre en cause l'universalité de certains programmes, comme les pensions de vieillesse ou l'assurance-chômage, on semble s'être rabattu sur la tactique d'apparence plus douce et moins dommageable électoralement, en vertu de laquelle on laisserait désormais au gouvernement américain lui-même la possibilité de se prononcer sur le caractère discriminatoire de ces politiques dans l'optique qu'ils peuvent se faire des entraves injustifiées aux échanges commerciaux à l'échelle continentale.

À ce compte-là, il ne faudrait plus parler de dépendance ou de satellisation de l'économie canadienne, mais bien d'une annexion de certains secteurs économiques et sociaux au périmètre d'influence américain.

Les partisans du libre-échange ont beau mettre systématiquement de l'avant les gains éventuels pour l'économie canadienne d'un accès assuré à un marché de 220 millions d'habitants, ils omettent d'évaluer les coûts ou le prix que les Américains exigeront à l'avenir. Étant donné que les deux économies sont à toutes fins pratiques dans une situation de libre-échange de fait, l'enjeu se trouve dès lors déplacé du terrain des échanges commerciaux vers le niveau des politiques nationales de développement ²⁴⁰. Et c'est bien là, en effet, que se situe le fond du problème.

Est-ce à dire que la situation est sans issue et que le Canada ne dispose d'aucune alternative entre l'intégration et le *statu quo* ? De l'ana-

²⁴⁰ Fred Harrison, « Diverging motives threaten trade pact », *The Financial Post*, 11 mai 1985, p. 5.

lyse précédente, nous pouvons tirer quelques enseignements qui pourraient contribuer à lever les hypothèques qui sont susceptibles de peser sur l'interprétation des termes de l'Accord signé le 2 janvier 1988.

Parmi ces contraintes, la plus déterminante tient à la fois au cadre d'analyse proposé et à la personnalité des acteurs en présence. C'est là que résidait le plus grand risque durant la négociation et c'est à la condition de parvenir à dissocier l'Accord de libre-échange d'un cadre d'interprétation néo-libéral ou reaganien actuellement prévalant que réside l'ébauche d'une solution alternative qui ne tourne pas le dos à l'Accord et qui viserait à en accroître les effets bénéfiques pour l'économie canadienne.

Il n'est donc pas justifiable de laisser croire que les seules alternatives au libre-échange soient le *statu quo* et l'intégration passive qui en découlerait nécessairement, ou le recours aux mesures globales de substitution aux importations américaines.

Il ne faut pas sous-estimer l'impact des idées et des interprétations néo-libérales dans les modalités de l'entente, de sorte que rien ne nous empêche de penser que la gestion de l'Accord pourrait être menée sous de tout autres auspices si le cadre d'analyse devait prendre en compte les conséquences sociales négatives d'un libre-échange canado-américain. Si, de surcroît, une argumentation critique était appuyée sur une volonté politique ferme et soutenue par une coalition politique déterminée, il y a tout lieu de croire que les termes du débat seraient considérablement modifiés et qu'on n'aurait plus affaire au sentiment d'impuissance qui prévaut parfois à l'heure actuelle.

Or, même si les Américains devaient dénoncer ces réinterprétations, cette approche offre au moins l'avantage d'ouvrir sur des solutions de repli qui font cruellement défaut à l'heure présente où les mouvements d'opposition au libre-échange ne proposent aucune solution alternative.

Le Canada et les États-Unis ont beau être des partenaires privilégiés, rien ne devrait s'opposer au recours à une stratégie *ponctuelle* de substitution aux importations dans certains secteurs si jamais les exigences des Américains s'avéraient inacceptables.

Bref, sur la base des éléments d'analyse proposés, le libre-échange ne doit pas exclure l'implantation d'une politique industrielle active à l'encontre de la démarche actuelle qui consiste à confier à la gestion de l'Accord toute responsabilité en la matière, sans compter que plusieurs des effets négatifs de la continentalisation, comme la pollution, pour ne citer qu'un exemple, y échappent entièrement ²⁴¹.

Y a-t-il encore une alternative au libre-échange canado-américain ?

[Retour à la table des matières](#)

Posée dans ces termes, la question de l'alternative au libre-échange canado-américain laisserait supposer - ou pourrait sous-entendre - que le choix et l'étendue des options n'ont pas été modifiés depuis quelques années. Si tel était le cas, nous serions alors justifiés de considérer que le libre-échange n'est qu'une stratégie parmi d'autres de sorte que rien ne s'opposerait à ce que l'on revienne à la charge avec des projets alternatifs comme le protectionnisme ou le nationalisme économique, le multilatéralisme, voire même la défunte « Troisième Option ». Cependant, les choix de stratégies qui s'offraient encore il y a une décennie ou deux ne sont plus défendables aujourd'hui, tandis que la démarche qui a conduit au libre-échange s'avère désormais incontournable. Il y a un lien nécessaire entre les deux versants de l'ar-

²⁴¹ Ce que notait déjà, avant même l'amorce des négociations, Stephen Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge*, 2e édition, James Lorimer, 1985, ch. 14.

gumentation puisque ce sont précisément les échecs rencontrés lors de la mise en application - ou lors des tentatives de mise en application - des solutions alternatives qui ont conduit à la situation dans laquelle nous nous trouvons présentement. En ce sens, le libre-échange canado-américain, constitue bel et bien une option dans laquelle nous sommes engagés par défaut, c'est-à-dire faute d'avoir su - et peut-être aussi voulu - définir une autre stratégie ou d'autres stratégies au moment opportun.

Avant d'aller plus loin, il faudrait donner plus de poids à cette conclusion en retraçant le contexte dans lequel le gouvernement libéral a été conduit à mettre sur pied la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada en novembre 1982.

On se souviendra en effet que c'est sous la poussée de deux facteurs que la commission Macdonald a été instituée. Le premier, d'ordre interne, était lié à l'arrivée au pouvoir d'un parti indépendantiste au Québec en novembre 1976, le Parti québécois alors dirigé par René Lévesque, épisode qui a par la suite été sanctionné par la victoire du « non » lors du référendum tenu en mai 1980. Durant ces années, l'éventualité d'une fragmentation de la fédération canadienne parut suffisamment menaçante pour que le défi de recimenter l'union économique devînt impératif. C'était d'ailleurs pour bloquer cette issue que le Premier ministre, Pierre Elliott Trudeau, allait dénoncer le séparatisme devant le Congrès des États-Unis en janvier 1977. C'est à cette fin également que la Commission sur l'unité canadienne - la commission Pépin-Robarts - sera nommée, la même année. Une fois cette menace conjurée, la stratégie du gouvernement fédéral consista alors à enclencher le processus qui devait mener au rapatriement de la Constitution à l'automne 1982 et ce, afin de prévenir toute résurgence d'une semblable éventualité dans l'avenir.

Le second facteur, d'ordre externe cette fois, nous conduit à relever les conséquences de la courte mais sévère crise économique mondiale

du début des années 1980. Il ressortait alors avec de plus en plus d'évidence que la puissance industrielle du Canada était entrée dans une longue phase de déclin depuis le début des années soixante-dix avec le résultat que son économie perdait progressivement en importance devant la montée des autres pays industrialisés d'Europe et celle des pays dits « nouvellement industrialisés ».

Le double mandat confié à la commission Macdonald l'enjoignait précisément de procéder à l'étude de la nouvelle constitution à la lumière des défis portés à l'union canadienne, dans une conjoncture mondiale caractérisée par le déclin de son économie.

Il est indispensable de ne pas minimiser l'importance de l'effort de recherche engagé sous l'égide de la commission Macdonald. En effet, si le Canada avait pu croître à l'ombre de la problématique défendue quatre décennies plus tôt par la commission Rowell-Sirois, il reportait cependant que les paramètres développés précédemment avaient fait leur temps. Si l'économie avait pu se développer durant toute la période d'après-guerre à l'intérieur des stratégies essentiellement inspirées du keynésianisme, force était de prendre acte de la nécessité de réviser de fond en comble la démarche en question. Que la commission ait choisi de basculer du côté d'une intégration continentale apparaît moins comme un choix délibéré entre des options ouvertes que comme la seule alternative qui s'imposait à ses yeux devant les limites inhérentes au modèle keynésien lui-même.

Ce que l'on peut tirer de cette analyse, c'est essentiellement l'idée que le libre-échange canado-américain s'est avéré être, aussi bien au niveau théorique que programmatique, la seule solution crédible ou viable à proposer face aux deux ordres de difficultés auxquels était confrontée l'économie à l'époque. Or, à moins de penser que ces difficultés ou ces blocages ont été surmontés, ce serait une erreur de prendre à la légère les résultats des travaux de la commission Macdonald.

En définitive, si on étudie le problème sur une plus longue période, comme nous avons tenté de le faire, on s'aperçoit que la plupart des alternatives au libre-échange ont été avancées et soutenues à diverses époques de l'histoire récente des deux pays. Certaines parmi celles-ci, qui pouvaient apparaître séduisantes au niveau des principes, se sont avérées tellement impraticables qu'elles ont dû être rejetées faute d'appui ou faute de volonté politique, peu importe.

Il en a été ainsi d'une suggestion lancée par le Premier ministre Diefenbaker, lors de la campagne électorale de l'été 1958, qui aurait voulu détourner 15 p. cent du commerce canado-américain vers l'Angleterre. Par la suite, le gouvernement s'était lancé dans une campagne plus ou moins occulte visant à empêcher l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Dans le même ordre d'idées, lors d'une « Conférence sur les ressources de demain » tenue à Montréal en octobre 1961, quelques participants avaient tout simplement proposé que le Canada demande son admission au sein du Marché commun. Plus tard, en 1970, l'économiste Rodrigue Tremblay publiera un ouvrage qui a connu un certain retentissement, dans lequel il proposait la création d'un marché commun Québec-États-Unis. Cette idée sera, par la suite, reprise par le ministre du Commerce extérieur dans le gouvernement du Parti québécois, Bernard Landry. Celui-ci, en 1982, en fera la proposition au gouvernement américain mais pour se faire répondre par le département d'État qu'il n'entrait pas dans les habitudes des États-Unis de négocier avec des unités politiques subalternes.

Bien sûr, ces initiatives appartiennent désormais à la petite histoire et ce n'est pas sur elles qu'il faut faire reposer toute l'argumentation. Il nous faut donc nous tourner vers la démarche des gouvernements qui avaient en main - en principe toujours - les outils pour orienter le développement économique du pays. Ainsi, qu'il se soit agi du nationalisme économique mis en place à compter de 1971-72, de la « Troisième Option », de la démarche qui visait à nouer des liens privilégiés avec de nouveaux partenaires, comme le Mexique ou le Brésil, force est de constater, en rétrospective, qu'aucune de ces stratégies n'est

parvenue à enrayer significativement le mouvement de fond de la continentalisation de l'économie nord-américaine, même si le contrôle canadien de l'économie a pu progresser quelque peu au cours de ces années dans quelques secteurs.

Aussi, le Canada se trouve-t-il, en 1982, au sortir d'une double crise économique et constitutionnelle, véritablement sans autre option - faute d'avoir osé à nouveau relever le défi du multiculturalisme ou celui du volontarisme - que celle de formaliser son irrémédiable intégration à l'économie continentale.

L'inévitabilité du libre-échange ne devrait cependant pas nous conduire à avaliser la problématique qui a prévalu tout au long de la récente ronde de négociations avec les Américains, ni la stratégie privilégiée par les négociateurs du gouvernement Mulroney, ni non plus les concessions qui ont été faites. On peut en toute légitimité être en faveur d'une institutionnalisation des échanges canado-américains et cependant s'opposer aux termes, voire à certaines formulations, de l'Accord du 2 janvier 1988. Au niveau des principes, en particulier, la négociation d'un libre-échange ne doit pas nécessairement s'accompagner d'un abandon des politiques industrielles. A cet égard, le gouvernement conservateur a ignoré les secondes au profit de l'Accord, alors que l'on aurait pu choisir d'orienter les termes du traité en fonction d'objectifs économiques et sociaux précis. En d'autres mots, en l'absence de politiques industrielles claires, le libre-échange imposera ses propres rajustements économiques et contribuera ainsi à placer d'éventuelles politiques à la remorque des contraintes de la continentalisation, au lieu que la définition de politiques aurait dû dicter les termes d'un accord de libre-échange.

Sur le plan stratégique maintenant, la tactique qui a consisté à pratiquer une politique d'ouverture face aux investissements américains avant même d'enclencher les négociations s'est avérée particulièrement indéfendable dans la mesure où, non seulement elle privait les négociateurs d'éléments importants dans le marchandage, mais dans la

mesure surtout où elle accroissait la précarité de la position canadienne au point qu'il apparaissait évident que les exigences américaines ne connaîtraient plus de limites. Le libre-échange risquait alors de n'être plus qu'une entrée libre accordée aux investisseurs américains, ce qu'est venu confirmer le résultat des négociations. Dans le même ordre d'idées, l'acceptation d'une homogénéisation des normes à l'échelle continentale risque également de se retourner contre certains aspects de la spécificité canadienne, tout simplement parce que les forces du marché prévaudront désormais contre les particularités sociales et culturelles propres à la société canadienne. Bref, les concessions consenties apparaissent trop importantes compte tenu des résultats obtenus.

C'est d'ailleurs à ce niveau que la critique de l'Accord de libre-échange doit porter en priorité dans les années à venir, c'est-à-dire sur le fait que, même si un accord s'imposait, les termes de l'entente ne sauraient faire droit aux exigences minimales d'un développement économique et social autonome et souverain au Canada même. Il nous faut dès lors à la fois prendre acte du chemin accompli et souhaiter désormais que le dossier soit réouvert avec de nouveaux négociateurs munis d'un mandat plus serré. Néanmoins cette exigence ne pourrait pas être remplie à moins que le débat sur ces questions soit enclenché au Canada même. À cet égard, on ne peut que déplorer qu'un enjeu aussi important n'ait pas fait l'objet d'une consultation plus étendue ni même l'objet d'un véritable débat. Cette alternative nous aurait peut-être épargné d'assister à l'enfermement actuel où les positions respectives des partisans et des adversaires sont demeurées à toutes fins pratiques complètement hermétiques avec, d'un côté, les inconditionnels de l'intégration à tout prix, de l'autre, les défenseurs des vertus du statu quo.

Or, en supposant que nous n'ayons pas fait fausse route en avançant que le Canada ne peut plus se passer d'un accord de libre-échange avec les Américains, il est pour le moins navrant de constater qu'autant de concessions aient été consenties par le gouvernement conser-

vateur d'un côté, tandis que, de l'autre, les adversaires du pacte demeurent encore à ce point trop souvent enfermés dans des positions indéfendables que toutes les données économiques et historiques contredisent.

En principe, il n'y a plus à l'heure actuelle qu'une alternative au libre-échange, c'est la réouverture des négociations avec les Américains, une fois seulement que le Canada aura lui-même procédé à l'examen en profondeur de sa propre politique industrielle et défini une politique adaptée à la fois aux besoins des Canadiens et aux exigences d'un monde en mutation. Ne nous cachons pas toutefois que cette solution sera difficile à mettre en pratique pour deux raisons au moins : *premièrement*, parce que le risque est grand que les Américains prennent prétexte de la réouverture pour gagner, à la pièce et dossier après dossier, davantage encore que ce que l'entente leur concède déjà ; on peut se demander en effet si le calme relatif qui a régné durant les mois de la négociation et si la suspension des escarmouches commerciales dans des secteurs comme le bois d'œuvre, l'exploitation forestière, voire le transport et l'agriculture, n'auraient pas été dictés par des impératifs stratégiques de telle sorte qu'un retour à la table de négociation ne ferait qu'envenimer les relations commerciales entre les deux pays ; *deuxièmement*, l'expérience canadienne en matière de politique industrielle est loin d'être édifiante, en conséquence de quoi, même un repli stratégique pourrait demeurer sans effets concrets sur la redéfinition des objectifs économiques et sociaux de la croissance, avec le résultat que le pays serait alors doublement isolé face à l'Amérique et face au reste du monde.

La démarche la plus fructueuse pourrait alors consister à jouer la carte du libre-échange dans les termes actuels tout en préparant des alternatives susceptibles d'amortir les effets d'une éventuelle intégration continentale. Ces alternatives devraient alors se déployer à la fois aux niveaux économique et politique. Il est impératif que le Canada raffermisse ses institutions sociales, sa structure industrielle et que, dans le même temps, il procède à une reconversion majeure de sa po-

litique internationale. Dans le domaine social, l'avance prise par le Canada en matière de prévention, de protection et d'égalité doit être consolidée ; sur le plan industriel, la sauvegarde d'une structure industrielle régionalisée devrait être assurée, tandis que, dans le domaine des relations internationales, l'indépendance du pays devrait passer par une implication plus soutenue dans les affaires continentales. Il est impardonnable à cet égard que le Canada n'ait pas sollicité plus tôt son adhésion auprès de l'Organisation des États américains, tout comme il est injustifiable que le gouvernement n'ait pas resserré ses liens avec l'Amérique latine, et avec le Mexique en tout premier lieu, où l'on poursuit actuellement la négociation d'un accord général de commerce avec les États-Unis ²⁴².

Bien sûr, la situation présente serait beaucoup moins délicate si le gouvernement canadien avait prévu de s'impliquer dans ces dossiers avant de signer un accord avec les Américains. Les plus optimistes pourraient ainsi trouver dans cette argumentation matière à un rejet de l'accord de libre-échange. Ils auraient raison au niveau des principes encore une fois, même si l'histoire récente de ce pays leur donne tort en pratique. Pour tous les autres adversaires du libre-échange, il ne faudrait pas exclure que la contrainte posée par l'Accord puisse conduire au raffermissement de la position pancontinentale et internationale du Canada.

Tout au long de ces pages nous avons pu voir à quel point les raisons et les facteurs qui poussaient le Canada à se tourner vers le libre-échange bilatéral étaient nombreux et puissants. À commencer par le poids de l'histoire. Mais, en ces années quatre-vingts, si difficiles pour le Canada, si le libre-échange peut apparaître comme un « pari straté-

²⁴² Dorval Brunelle et Christian Deblock, « Le Canada, les États-Unis, le Mexique et la continentalisation de l'économie nord-américaine », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 6, no 1, printemps 1988, pp. 63-78 [Texte disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]. Citons également : Maria-Teresa Gutiérrez y Haces (directrice), *Proteccionismo y Libre comercio : Mexico, Canada y los Estados-Unidos*, Mexico, Sigio XXI (à paraître).

gique » comme a pu l'écrire le Conseil économique du Canada ²⁴³, il n'en demeure pas moins que celui-ci ne peut être qualifié autrement que comme une politique industrielle par défaut et que cette option, en évitant de devoir se pencher trop attentivement sur nous-mêmes et sur notre devenir, risque dans l'avenir de limiter considérablement nos choix et de nous fermer bien d'autres horizons. Plus fondamentalement, on peut se demander, comme le rappelait récemment Yves Florenne à propos de l'ouvrage de George Grant, récemment traduit, *La fin du Canada ?*, si cette certitude face à l'inévitabilité de la continentalisation et aux avantages que peut en tirer le Canada, ne repose pas tout entière sur « la profonde et vieille erreur de croire que tout ce qui survient est bon par le seul fait d'exister ²⁴⁴ ».

Dorval BRUNELLE
Département de sociologie

Christian DEBLOCK
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

²⁴³ Conseil économique du Canada, *op. cit.*, 1987.

²⁴⁴ Yves Florenne, « La fin du Canada », *Monde diplomatique*, septembre 1988, p. 31.