

par Christian DEBLOCK
et Jean-Jacques GISLAIN

(1986)

**“ La politique canadienne :
quelle maîtrise du développement
en économie ouverte ? ”**

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web: <http://pages.infinit.net/sociojmt>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Christian DEBLOCK et Jean-Jacques GISLAIN, " La politique canadienne : quelle maîtrise du développement en économie ouverte ? " in ouvrage sous la direction de Lizette Jalbert et Laurent Lepage, **Néo-conservatisme et restructuration de l'État**. Deuxième partie : Nouvelles politiques économiques (pp. 107-134) Collection Études d'économie politique. Montréal : Les Presses de l'Université du Québec, 1986, 274 pp.

Christian DEBLOCK est professeur d'économie internationale au département de science politique de l'UQAM. Ses recherches portent actuellement sur le libre-échange et l'intégration nord-américaine. Président de l'Association d'économie politique de 1989 à 1992 il assure actuellement, avec Dorval Brunelle, la codirection du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine. Il a, entre autres, publié, avec Dorval Brunelle, le *libre-échange par défaut* (Montréal, VLB éd. 1989). Il est membre du Groupe de recherche sur les transformations économiques et sociales (GRETSE).

M. Jean-Jacques GISLAIN enseigne à l'Université du Québec à Montréal, et à l'Université de Sherbrooke

deblock.christian@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

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

Édition complétée le 5 juillet 2003 à Chicoutimi, Québec.



Table des matières

Introduction

1. Du renouveau économique de P. Elliot-Trudeau à celui de B. Mulroney
 - 1.1) Le "renouveau économique" de Pierre Elliot-Trudeau
 - 1.2) Le "renouveau économique" de Brian Mulroney
 - 1.2.1 Le choix de l'adaptation positive : l'argumentation
 - 1.2.2 Le libre-échange avec les États-Unis : l'argumentation
 - 1) Les avantages nets du libre-échange
 - 2) Le refus de l'isolement
 - 3) La préservation de la souveraineté politique du Canada
2. Quelle maîtrise du développement en économie ouverte ?
 - 2.1 Le libre-échange : de l'intégration économique à l'intégration politique
 - 2.1.1 Des doutes sur les avantages nets du libre échange.
 - 2.1.2 Des doutes sur l'autonomie économique et politique du Canada
 - 2.2 Quelles politiques d'ajustement structurel ?

Conclusion

Tableau I : Canada : Balance des paiements, postes choisis, 1960-1984 (millions de dollars can., données cumulatives)

Tableau II : Part relative du Canada dans le commerce extérieur des États-Unis (années choisies, 1970-1984) (en pourcentage)

“ La politique économique canadienne ”

Introduction.

[Retour à la table des matières](#)

L'économie canadienne a connu, du début des années 1960 au milieu des années 1970, un rythme de croissance soutenu et un développement industriel indéniable. Plus encore que la performance économique du Canada durant ce temps, performance souvent sous-estimée, voire ignorée dans les études économiques comparatives, ce sont les particularités et l'originalité de ce que nous pouvons appeler le modèle de développement canadien qui ne manquent pas d'étonner. En particulier, le fait que les autorités soient parvenues, durant cette période, non sans difficultés toutefois, à concilier les contraintes qu'imposent à l'économie canadienne un degré d'ouverture sur l'extérieur relativement élevé et l'étroitesse de ses relations avec les États-Unis, avec les objectifs politiques d'une croissance équilibrée et d'un développement industriel national plus diversifié, plus introverti et aussi plus autonome vis-à-vis de ces derniers.

La performance de l'économie canadienne durant cette période est-elle imputable au keynésianisme de compromis et à la voie mitoyenne entre le libéralisme de principe et l'interventionnisme de nécessité suivie par les autorités politiques ou bien est-elle le résultat heureux d'un certain nombre de conditions favorables qui auraient permis de combiner fordisme et capitalisme de filiale? Le débat est, depuis longtemps, au Canada, largement ouvert sur les causes de la croissance. Il l'est d'autant plus que, d'une manière générale, les politiques économiques du gouvernement fédéral ont toujours fait l'objet de très vives critiques.

Pour les uns, partisans d'un plus grand laisser-faire et d'une plus grande libéralisation des échanges, les succès de l'économie canadienne incomberaient davantage au dynamisme de l'industrie¹ ou aux effets de la réduction graduelle des barrières tarifaires durant l'après-guerre² qu'à l'interventionnisme actif, générateur de distorsions dans l'allocation des ressources, des deux principaux paliers de gouvernement. Pour les autres, partisans au contraire de l'intervention de l'État, que ce soit au nom de la recherche du plein emploi ou au nom de l'indépendance économique et politique du Canada, la politique économique a trop manqué de détermination dans la poursuite de ses objectifs³, trop manqué aussi de cohérence d'ensemble⁴ et de coordination à l'échelle nationale⁵, pour que les résultats ne soient pas autrement que fort mitigés.

Ces débats ne sont pas sans importance dans la mesure où, comme se font fort de le souligner les deux courants, il existe un rapport entre d'un côté, les difficultés d'adaptation structurelle que connaît actuellement l'économie canadienne et de l'autre côté, d'une part la conduite des politiques durant cette période, d'autre part, les impasses auxquelles les ont conduits les changements qui sont survenus dans les conditions environnantes du modèle. Ces changements ont été suffisamment majeurs pour remettre en cause le modèle de développement suivi par le Canada dans le passé, soulever une nouvelle problématique du développement et contraindre le gouvernement fédéral à réorienter en conséquence tant ses politiques de sortie de crise que son approche générale quant à la conduite des affaires économiques⁶. En particulier, il faut noter les changements qui sont survenus dans l'environnement international du Canada. Tout d'abord, les liens commerciaux, déjà étroits, avec les États-Unis se sont considérablement resserrés depuis le tournant de la décennie 1980. Le resserrement de ces liens a eu deux conséquences: la première, de rendre désormais l'économie canadienne extrêmement dépendante d'un marché qui représente plus de 75% de son commerce extérieur, et la seconde, de réduire la marge de manoeuvre dont disposent les gouvernements fédéral et provinciaux dans l'élaboration de leurs politiques économiques.

Ensuite, les rapports qu'entretiennent le Canada et les États-Unis ont changé de nature. Sur le plan politique, tout d'abord, le Canada se trouve confronté aux politiques de réaffirmation de puissance que poursuivent les États-Unis,

¹ Michaël Bliss, *The Evolution of Industrial Policies in Canada: An Historical Survey*, Ottawa, Conseil économique du Canada, étude 218, 1982.

² Roy A. Matthews, *Adaptation structurelle et politiques industrielles. L'évolution du secteur manufacturier de 1960 à 1981*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1985.

³ Diane Bellemarre et Lise Poulin-Simon, *Le plein emploi Pourquoi?*, Montréal, PUQ, 1983.

⁴ John Britton et James Gilmour, *Le maillon le plus faible*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980.

⁵ Michaël Jenkin, *Le défi de la coopération. La politique industrielle dans la fédération canadienne*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, étude de documentation no 50, 1983.

⁶ Nous devons préciser que la dimension internationale ne constitue qu'une des dimensions de la présente crise. De la même façon les changements dans l'environnement international ne sont qu'une des causes des difficultés que connaît l'économie canadienne. Deux autres dimensions sont importantes: la conduite des politiques économiques et les mutations dans les conditions de la croissance.

tant sur le plan militaire qu'économique, et à une stratégie de leur part beaucoup plus continentaliste que par le passé en raison du recul relatif dont ils sont l'objet au sein de l'économie mondiale. Sur le plan économique, ensuite, le resserrement des liens commerciaux entre les États-Unis et le Canada n'est pas étranger au processus de restructuration qui s'est enclenché à l'échelle continentale sous l'effet de la crise. Les mouvements récents dans les flux de capitaux entre les deux pays et la rationalisation des opérations de production au sein des grandes entreprises internationales au Canada même laissent entrevoir dans le futur, une intégration beaucoup plus grande des deux marchés et de nouvelles spécialisations des deux côtés de la frontière.

Enfin, il faut souligner la faiblesse du Canada au sein d'une économie mondiale soumise depuis le début de la crise, d'un côté, à de profonds bouleversements géo-économiques et, de l'autre, aux forces contradictoires de deux nécessités pour le capital que sont la mondialisation des échanges et la protection de l'espace national. Le recul du Canada dans le commerce mondial, déjà observable dans la deuxième moitié la décennie 1970 et, parallèlement, le repli sur l'espace continental nord-américain constituent désormais pour celui-ci des contraintes fortes en matière de développement et de relance économique. Le problème est double. D'un côté, la dépendance extérieure vis-à-vis des États-Unis réduit de plus en plus la contrainte extérieure à une seule dimension, les États-Unis, mais de l'autre, bien qu'il soit un partenaire privilégié de ces derniers, le Canada ne dispose ni de la garantie d'accès au marché américain ni du rapport de force nécessaire pour s'imposer comme partenaire à part égale.

C'est, en partie du moins, en rapport avec ces changements qui sont survenus dans l'environnement international du Canada qu'il faut analyser les tentatives de réorientation des politiques industrielles et commerciales qui ont été entreprises par le gouvernement libéral de Pierre Elliot-Trudeau durant son dernier mandat. C'est également en rapport avec ces changements qu'il faut analyser le choix politique du gouvernement conservateur actuel de faire « de l'adaptation positive »⁷ et du libre-échange avec les États-Unis, deux des grandes priorités de sa politique, dite de « renouveau économique »⁸. L'une et l'autre des deux approches ont clairement identifié les réalités et les contraintes nouvelles auxquelles doit répondre, sur le plan international, le Canada. La réponse et les stratégies de restructuration préconisées ont toutefois été différentes. L'objet du présent texte est d'examiner l'option présente.

⁷ L'OCDE donne de l'«adaptation positive» la définition suivante: «L'ajustement positif implique que des ressources soient transférées de la production de biens et services dont la demande diminue vers la production de ceux dont la demande augmente, que des ressources soient transférées des productions moins efficaces vers des productions plus efficaces, que des ressources soient retirées des productions pour lesquelles d'autres pays acquièrent un avantage comparatif. Les politiques peuvent être considérées comme positives si elles facilitent ces transferts ou bien, lorsqu'elles tendent à réaliser d'autres objectifs... si elles le font d'une façon qui minimise leurs effets négatifs éventuels sur l'économie». OCDE, *Pourquoi des politiques d'ajustement positives?* Recueil de documents, Paris, 1979.

⁸ L'expression a été utilisée à la fois par le gouvernement libéral et par le gouvernement conservateur.

La première partie du texte retrace l'évolution de la politique économique canadienne depuis le début de la décennie en rapport avec ces changements et présente l'argumentation défendue par le gouvernement conservateur en faveur de l'adaptation positive et du libre-échange. La seconde partie tente, quant à elle, de soulever un certain nombre de questions sur la possibilité réelle d'une maîtrise du développement en économie ouverte dans le cadre d'une stratégie de relance et de redéploiement qui, premièrement, laisse en grande partie au marché et à l'entreprise privée le soin de déterminer l'orientation que prendra le développement économique futur du Canada et qui, deuxièmement, fait du « défi de l'intégration », durant la décennie présente, le moyen de préserver l'autonomie du Canada dans le contexte de repli de celui-ci sur l'espace nord-américain. Nos interrogations porteront sur deux points :

1) la capacité de répondre, dans le cadre de cette stratégie, aux contraintes d'un nouvel environnement international;

2) le degré d'autonomie dont pourra jouir l'État dans l'utilisation des instruments de souveraineté politique dans le contexte d'un marché nord-américain intégré auquel devrait conduire un éventuel accord de libre-échange.

“ La politique économique canadienne ”

I – Du renouveau économique de Pierre Elliot-Trudeau à celui de Brian Mulroney

1.1 Le “ renouveau économique de Pierre Elliot-Trudeau

[Retour à la table des matières](#)

L'aggravation des difficultés économiques et la crise constitutionnelle contraindront le gouvernement libéral de P. Elliot-Trudeau à modifier profondément la conduite de ses politiques durant son dernier mandat de 1980-1984, particulièrement dans le domaine qui nous concerne, celui du développement ⁹.

Cette volonté de changement se traduira notamment: par l'adoption d'un certain nombre de politiques d'offre présentées comme complémentaires des politiques macroéconomiques à caractère monétariste suivies jusque-là; par d'importants changements administratifs dans les domaines du développement économique et régional; et par la présentation, en novembre 1981, d'un document que nous pouvons considérer comme l'énoncé de politique du gouvernement dans le domaine du développement économique et régional, *Le développement du Canada dans les années 80* ¹⁰. La présentation en 1983 d'un document de travail, *La politique commerciale du Canada pour les années 80* ¹¹ et la réorganisation administrative du ministère des Affaires extérieures, en janvier 1982, montreront aussi la volonté de changement dans un domaine

⁹ Sur l'évolution de la politique canadienne durant cette période, voir Christian Deblock et Denis Perreault, «La politique économique canadienne, 1968-1984», *Conjonctures et politiques*, no. 6 et no 7.

¹⁰ Ministère des Finances Canada, *Le développement du Canada dans les années 80*, Ottawa, novembre 1981.

¹¹ Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, Ottawa, 1983.

où la ligne de conduite du gouvernement semblait jusque-là bien établie, celui des relations extérieures.

Le changement dans la conduite des politiques économiques durant cette période répondait à plusieurs objectifs.

- **En premier lieu**, il s'agissait, dans le contexte de crise économique et politique du tournant des années 1980, de renforcer le rôle du gouvernement fédéral et d'en accroître la visibilité dans les domaines du développement économique et régional comme Bruce G. Doem l'a très bien montré ¹².
- **En second lieu**, le changement correspondait à un changement dans la lecture de la crise et à un déplacement, désormais, des priorités de la régulation contrainte de la croissance vers l'ajustement structurel ¹³.
- **En troisième lieu**, il fallait trouver une voie de relance de l'économie dans le cadre d'un nouveau modèle de développement adapté aux réalités nouvelles du changement technologique et de l'ouverture sur l'extérieur.

Il convenait, enfin, de permettre à l'industrie canadienne de retrouver sa place sur les marchés extérieurs et de répondre aux défis de la concurrence sur ses propres marchés.

Nous n'insisterons pas sur le contenu des politiques qui seront mises en oeuvre durant cette période. Par contre, au regard des changements dans l'environnement international du Canada, deux remarques peuvent être apportées. La première concerne la stratégie de re-développement préconisée et la seconde, le rôle dévolu à l'État.

Tout d'abord, en déplaçant les priorités de la politique économique de la lutte contre l'inflation vers l'adaptation structurelle et en privilégiant l'option de l'ajustement positif recommandée par l'OCDE, le gouvernement libéral va ouvrir un certain nombre de portes que le gouvernement conservateur qui lui succédera ne fera qu'ouvrir davantage.

Que constatons-nous en effet? Sur le plan économique tout d'abord, en limitant notre analyse uniquement à l'exposé économique de 1981, *Le développement du Canada dans les années 80*, il est possible de faire ressortir au moins quatre points qui témoignent clairement de la nature des choix politiques qui seront faits.

Premièrement, le document rejette l'option d'une politique industrielle orientée pour privilégier au contraire celle de l'adaptation positive, mais tempérée toutefois par la présence encadrante et correctrice de l'État perçu comme gestionnaire du changement.

¹² Bruce G. Doem, «The Mega-Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy», *Canadian Public Administration*, vol. 26, no. 2, 1983, p. 219-238.

¹³ C. Deblock et D. Perreault, *op. cit.*

Deuxièmement, en faisant du développement du secteur des ressources naturelles et des secteurs connexes, du secteur extérieur ainsi que du développement des industries de pointe et de la recherche, les trois axes prioritaires, le gouvernement fédéral consacre de la sorte le déplacement de ses priorités sectorielles et, en partie, l'abandon de la voie de développement jusque-là privilégiée dont l'assise reposait, rappelons-le, sur le développement du secteur manufacturier.

Troisièmement, bien que le document soit le résultat d'un compromis entre deux tendances, celle exprimée par le ministère de l'Industrie, privilégiant l'intervention sectorielle, et celle exprimée par le Département d'État au développement économique, responsable de la coordination des politiques en matière de développement, privilégiant plutôt l'approche environnementale, fonctionnelle et verticale, l'analyse des moyens n'en montre pas moins une nette préférence pour une intervention générale de l'État au niveau des différents facteurs de production et des fonctions de l'entreprise plutôt que pour une intervention sélective et discriminante au niveau des secteurs de production et des entreprises.

Quatrièmement, enfin, le document associe clairement le développement régional au développement industriel et ce dernier à la promotion des exportations. Il s'agit d'un changement majeur d'orientation que viendra confirmer la réorganisation administrative de janvier 1982. Celle-là renforcera les pouvoirs du Département d'État au développement économique et ceux du ministère de l'Industrie dans le domaine du développement régional et rattachera le commerce extérieur au domaine de juridiction du ministère des Affaires extérieures. Cela confirme l'importance désormais attachée à la contrainte extérieure dans les choix politiques en matière de développement industriel et, à toutes fins pratiques, le remplacement des politiques de substitution des importations (et des politiques de transfert) par des politiques de promotion des exportations et par des politiques où l'accent sera davantage mis sur la spécialisation et la flexibilité.

Sur le plan des relations commerciales et des relations extérieures, le document, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, va beaucoup moins loin que l'énoncé de politique économique dans la réorientation des relations extérieures et de la politique commerciale canadienne. La méfiance du gouvernement canadien à l'égard des politiques du président Reagan, les débats encore chauds sur l'unité canadienne et l'influence des thèses de la «troisième option» permettent sans doute d'expliquer la prudence du gouvernement dans ce domaine et le souci constant de trouver une solution de compromis entre un certain nationalisme difficile à défendre dans le contexte d'ouverture qui s'imposait de plus en plus au Canada et l'option du continentalisme contraire à la souveraineté politique du Canada à laquelle semblait conduire l'intégration croissante de l'économie canadienne à l'économie des États-Unis. Le document souligne néanmoins l'importance pour le Canada de disposer d'une politique commerciale axée sur la promotion des exportations, l'exploitation des avantages comparatifs et la compétitivité. Comme le note le document, il s'agit pour le Canada de participer pleinement à «la course à la compétitivité» et de disposer «d'industries d'envergure

mondiale »¹⁴. Il souligne aussi la nécessité de poursuivre les efforts en vue d'une plus grande libéralisation des échanges et d'une amélioration des relations avec les États-Unis. Malgré ces emphases nouvelles, le gouvernement rejette dans ce document l'option d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis, se contentant d'ouvrir la porte à d'éventuelles négociations sectorielles. De même se refuse-t-il d'abandonner ses politiques de contrôle des importations au seul profit de la promotion des exportations.

Notre seconde remarque a trait à la conduite des affaires économiques et des affaires extérieures. En dépit du contexte et de l'importance des défis à relever, la conduite des affaires économiques restera marquée, durant cette période, par la conception de « l'État-contrepoids » alors que celle des affaires extérieures ne parviendra pas à s'écarter de la voie de compromis préconisée par la « troisième option ». D'où les louvoiements continuels de la politique économique, au gré de la conjoncture, entre le laisser-faire de principe et l'intervention de nécessité; ce qui aura surtout pour résultat de déstabiliser les finances publiques et d'aggraver les difficultés économiques dans une conjoncture qui demandait une intervention active de l'État et un engagement de sa part qui ne se limite pas au maintien des filets protecteurs et aux mesures incitatives prises dans les différents budgets. D'où, aussi, les tensions croissantes dans les rapports avec les États-Unis et la position, de plus en plus ambivalente sur la scène internationale, d'un Canada à la fois engagé dans la reconquête des marchés extérieurs et la sauvegarde de ses industries en mal d'adaptation, et aux prises avec les contraintes d'unité nationale et celles provenant de l'extérieur.

1.2 Le “renouveau économique de Brian Mulroney

[Retour à la table des matières](#)

Durant cette période 1980-1984, que le gouvernement Trudeau voulut marquée par le renouveau et le changement, et qui le fut en fait, des portes ont été ouvertes. C'est un point, à notre avis, qu'il importe de souligner.

En prenant clairement position pour le resserrement des liens bilatéraux avec les États-Unis et pour l'adaptation positive, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney *lèvera les ambiguïtés* auxquelles conduisaient les conceptions du gouvernement libéral en matière économique et en matière de relations extérieures. Cependant, comme nous le verrons plus loin, pour plus clairs qu'ils soient, les choix politiques du nouveau gouvernement n'en

¹⁴ Ministère des Finances Canada, Une nouvelle direction pour le Canada et un programme de renouveau économique, Ottawa, novembre 1984, p. 21.

soulèvent pas moins de très nombreuses questions sur le futur du modèle de développement économique canadien et sur la nature des relations que le Canada entretiendra avec les États-Unis au lendemain de la signature d'un éventuel accord de libre-échange. Mais, auparavant, il importe de revenir sur l'argumentation et les raisons qui motivent ce choix politique. Une remarque s'impose cependant. Les politiques d'ajustement positives et la politique d'ouverture à l'égard des États-Unis ne constituent pas les seuls volets du programme de «renouveau économique» du gouvernement conservateur actuel. Quant aux politiques d'ajustement positives et au libre-échange, leur objet ne se limite pas seulement à la dimension internationale, soulignons-le pour éviter toute ambiguïté. La réévaluation des différents programmes et la réduction du déficit budgétaire constituent aussi des volets importants d'un programme que nous devons prendre dans son intégralité. De plus, les politiques d'ajustement positives et de libéralisation des échanges ont aussi des objectifs d'ordre intérieur ou financier. Nous limiterons cependant notre analyse aux politiques d'ajustement positives et au débat sur le libre-échange en raison de notre problématique de départ.

1.2.1 Le choix de l'adaptation positive: l'argumentation

[Retour à la table des matières](#)

On ne retrouve pas à proprement parler d'énoncé politique qui fasse explicitement référence aux thèses de « l'adaptation positive » ni d'État des dispositions qu'entend prendre le gouvernement pour orienter la politique économique conformément à cette approche. Dans l'attente des résultats des travaux des différents comités mis en place pour réévaluer les politiques gouvernementales, la politique actuelle reste encore très floue et peu de mesures concrètes ont été prises pour le moment, sauf par l'entremise des budgets. Par surcroît, les débats sur le libre-échange et ceux sur l'État tendent à occulter celui sur la restructuration et les politiques industrielles, et à mettre ces questions à l'arrière-plan de la scène politique. Il faudrait, dans le cas canadien, plutôt parler, comme le dirait Michalski, « d'une conception théorique fondamentale de la politique économique générale dans une économie de marché »¹⁵ et d'une approche de principe en faveur de la restructuration de l'économie « par le bas » plutôt que « par le haut » comme ce serait le cas avec une « politique industrielle orientée », une expression retenue par la Commission MacDonald.

L'argumentation gouvernementale reste donc, dans les circonstances, très générale et peu originale, du moins si on la compare aux textes de l'OCDE sur la question auxquels nous ferons aussi référence.

¹⁵ Wolfgang Michalski, « Les politiques d'ajustement positives. Un concept stratégique pour les années 80 », *Futuribles*, octobre 1983.

L'approche a pour point de départ la critique des politiques antérieures auxquelles il est reproché d'être responsables des difficultés économiques actuelles et inadaptées à un contexte économique de mutations et d'ouverture qui demande à la fois souplesse et adaptation. Sont directement visées les politiques industrielles et commerciales du gouvernement antérieur auxquelles il est aussi reproché d'avoir fait des arbitrages au détriment de l'efficacité économique et de la compétitivité. L'incohérence des programmes, mis en place à la pièce et sans être soumis au vote démocratique, est enfin largement soulignée. L'énoncé de politique, économique de novembre 1984, du ministre des Finances, M. Wilson, est explicite en la matière ¹⁶.

Par ailleurs, sur un plan plus théorique, il est reproché à l'interventionnisme keynésien d'après-guerre: d'avoir, par son activisme, engendré des rigidités institutionnelles et comportementales qui entravent le déplacement des ressources vers les secteurs productifs; d'être à l'origine d'une désincitation au travail, à l'épargne et à l'investissement; de maintenir un système de protection extérieure et sociale de plus en plus coûteux en termes de transferts de ressources eu égard à son efficacité. Aux effets pervers de l'interventionnisme de type keynésien, il serait possible d'ajouter d'autres sources de rigidité comme par exemple: l'évolution des attitudes et des institutions face au changement ; l'effet des politiques publiques poursuivies jusqu'ici pour atténuer les conséquences de la crise, des changements technologiques et de la concurrence internationale ; « la lenteur de la croissance qui rend plus difficile l'adaptation des structures » ¹⁷.

L'adoption d'une stratégie industrielle orientée est, par ailleurs, rejetée. On considère généralement cette option: discriminatoire et peu adaptée au contexte économique et politique canadien; susceptible d'entraîner des distorsions sur les marchés et une allocation inefficace des ressources en raison d'une information insuffisante ; sujette à la concurrence politique des groupes de pression et des régions ¹⁸.

Partant de deux prémisses postulées suivant lesquelles, premièrement, le marché transmet suffisamment d'informations pour ne pas voir l'État s'y substituer et, deuxièmement, les choix économiques et l'initiative du change-

¹⁶ Ministère des Finances Canada, *op. cit.*

¹⁷ W. Michalski, *op. cit.*

¹⁸ Voir à ce sujet le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives développement du Canada, rapport final, vol. 2, Ottawa, 1985.

La Commission oppose les politiques d'ajustement positives aux politiques industrielles orientées. Il faudrait voir plutôt dans les deux options politiques deux variantes possibles d'un même modèle d'intervention de l'État dans le domaine du développement industriel.

La première option consistera d'abord à se fier aux signaux du marché dans l'élaboration de politiques qui viendront renforcer les tendances, favoriser l'adaptation des institutions et des agents économiques au changement et le cas échéant corriger les effets négatifs des ajustements structurels. Elle consistera également à laisser l'initiative du changement au secteur privé, à favoriser la mobilité des facteurs de production et leur accessibilité et à redonner aux marchés la flexibilité nécessaire. L'État se verra confiné à une fonction d'encadrement et de régulation *ex post* du changement. Variante opposée d'un même modèle, la seconde option préconisera plutôt une intervention plus active, voire volontariste de l'État dont le rôle sera, par l'entremise d'une stratégie de développement, de baliser et d'orienter le changement, de réduire les incertitudes et de produire de nouvelles cohérences.

ment relèvent du secteur privé, l'approche de l'adaptation positive propose alors l'adoption de mesures à caractère général dont l'objet est en conséquence :

1) d'assainir l'environnement économique: politiques de concurrence, en particulier sur le marché du travail, transparence de l'État, cohérence des politiques macroéconomiques et micro-économiques, etc. ;

2) d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des entreprises: politiques fiscales, politiques en faveur de la PME, etc. ;

3) de promouvoir la mobilité des facteurs de production, de faciliter leur disponibilité et leur déplacement vers les secteurs à productivité élevée: politiques de main-d'œuvre, politiques de financement, réforme des politiques sociales, etc. ;

4) d'accroître la compétitivité de l'économie : politiques de formation, politiques de recherche, politiques commerciales, etc.

L'extrait suivant du document du MEIR résume l'esprit qui, sans être nouveau, anime l'intervention gouvernementale dans le domaine industriel :

Dans une économie de marché, l'adaptation de l'appareil industriel est un mécanisme naturel en vertu duquel la main-d'œuvre et les capitaux sont transférés de secteurs non-concurrentiels à des activités plus productives. En ce qui concerne ce phénomène naturel, le MEIR respecte les principes généraux du ministère qui consistent à compter sur l'intervention du secteur privé. Au lieu d'orienter et de diriger lui-même ce processus d'adaptation industrielle, le ministère a mis au point divers programmes qui servent de catalyseurs aux changements à apporter et créant un environnement qui se prête au processus d'adaptation ¹⁹.

1.2.2 Le libre-échange avec les États-Unis: l'argumentation

[Retour à la table des matières](#)

En raison de l'ampleur des débats suscités, l'argumentation en faveur de l'option du libre-échange est, contrairement à ce que nous venons de voir à propos de l'adaptation positive, beaucoup plus étoffée.

¹⁹ 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 de la Commission royale... Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, 1985, p. 150.

Rappelons que c'est au terme d'un habile processus de consultation qui lui aura permis de dégager, temporairement du moins, un certain consensus parmi les provinces et les milieux d'affaires que, finalement répondant ainsi à l'invitation du président Reagan d'en arriver à une entente commerciale globale entre le Canada et les États-Unis, le premier ministre Mulroney proposait à ce dernier, le 26 septembre 1985, d'ouvrir dans les plus brefs délais les négociations sur le libre-échange entre les deux pays.

Des quatre options retenues, soit le statu quo, la négociation d'ententes sectorielles et fonctionnelles avec les États-Unis, la négociation d'une entente commerciale bilatérale et la négociation d'un accord global pouvant conduire à un éventuel marché commun ou à une union douanière, ce sera l'option du libre-échange bilatéral qui sera retenu ; celle-ci offrant, selon l'argumentation du gouvernement, les meilleures garanties en termes d'avantages nets, de sécurité d'accès au marché commun et d'autonomie politique. Reprenons chacun de ces points.

1) Les avantages nets du libre-échange

[Retour à la table des matières](#)

Le premier argument, soit celui des avantages nets que pourrait tirer le Canada d'une entente commerciale, n'est pas nouveau. Il a depuis longtemps été défendu par les économistes libéraux comme un «choix de second rang» et comme une première étape vers une plus grande libéralisation du commerce²⁰. L'argumentation a cependant été adaptée au contexte des années 1980. En arrière-plan du débat: la montée d'un protectionnisme larvé dans le monde, la fragmentation de l'espace mondial, les difficultés économiques des États-Unis et le resserrement des liens commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Le constat de départ est le suivant:

Premièrement, la politique commerciale, la politique tarifaire et la politique à l'égard des investissements étrangers sont en grande partie responsables des difficultés de l'économie canadienne et de la faible compétitivité de son industrie²¹;

Deuxièmement, la libéralisation des échanges permettrait au Canada d'avoir accès au supermarché américain et de bénéficier ainsi, comme les autres grandes puissances industrielles, de débouchés suffisants pour ses produits, rendant ainsi possible des économies d'échelle²².

²⁰ Richard Lipsey et Murray Smith, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Montréal, C.D. Howe, 1985.

²¹ Voir à ce sujet le rapport de la Commission MacDonald, vol. 1, p. 293.

²² Ronald J. Wonnacott, et Paul Wonnacott, «Free Trade between the United States and Canada: Fifteen years later», *Analyse de politiques*, vol. 8, 1982, p. 412-427.

Un accord de libre-échange avec les États-Unis aurait au moins trois conséquences. Tout d'abord, comme nous venons de le dire, un tel accord permettrait à l'industrie canadienne d'avoir la garantie d'accès à un marché équivalent à dix fois le marché canadien. Il rendrait aussi plus facile l'accès des produits canadiens dans des secteurs non compris dans les accords actuels du Gatt, tout en apportant une protection supplémentaire contre les barrières non tarifaires et les risques de guerre commerciale. Il en irait évidemment de même pour les États-Unis.

Ensuite, les consommateurs des deux côtés de la frontière verraient leur bien-être amélioré par la réduction des prix qui résulterait d'une concurrence accrue et d'une augmentation des économies d'échelle.

Enfin, un tel accord aurait pour effet d'améliorer l'efficacité des entreprises. Concurrence et extension du marché conjugueraient ainsi leurs effets et permettraient notamment une plus grande rationalité dans les opérations de production, l'allongement des cycles de production, l'étalement des coûts fixes sur de plus grandes séries, l'augmentation de la taille des entreprises, etc.

Les coûts d'adaptation qu'entraînerait le libre-échange sont, pour la plupart des auteurs favorables au libre-échange, limités et nettement en deçà des avantages qui seraient tirés d'une telle situation ²³.

Trois arguments sont généralement invoqués à l'appui de cette assertion. Tout d'abord, les craintes de désindustrialisation seraient peu fondées et la capacité d'adaptation de l'industrie canadienne est plus grande qu'on ne le croit généralement. Comme le note Matthews : « au cours des années 1960 et 1970 le secteur manufacturier est passé avec succès, et en l'absence d'un plan d'intervention global du gouvernement, d'un État vulnérable où il ne pouvait survivre sans une forte protection tarifaire à un État beaucoup plus robuste et micro-structuré » ²⁴.

Le déplacement de l'activité économique du secteur industriel vers les services et l'effet d'entraînement des gains de productivité laissent aussi penser que les coûts d'adaptation sont généralement surestimés. La raison viendrait de la surestimation du poids attaché à l'industrie manufacturière dans l'économie. Comme le dit, non sans cynisme, la Commission MacDonald :

... une libéralisation des échanges se ferait surtout ressentir sur notre secteur manufacturier; ce secteur ne représente à l'heure actuelle que moins de vingt pour cent des emplois au Canada. Donc, au pire, une libéralisation n'aurait d'effets directs que sur le cinquième de la main-d'œuvre canadienne ²⁵.

Enfin, les résultats des études réalisées, soit pour le Canada ²⁶, soit pour l'ensemble des grands pays industrialisés ²⁷ à partir de modèles d'équilibre

²³ Voir à ce sujet, John Whalley, «Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing: a review article», *Canadian Journal of Economics*, vol. XVII, no. 2, mai 1984, p. 386-398.

²⁴ Roy A. Matthews, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ Ibid.

²⁶ Richard Harris et David Cox, *Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing*, Toronto, University of Toronto Press, 1984.

général, confirmeraient l'existence d'un gain net en termes de bien-être et d'emploi. Le modèle d'Harris, notamment, montre un gain net en termes de PNB, en prenant l'année 1976 pour référence, de 3.5% en cas de libre échange unilatéral, de 7% en cas de libre-échange multilatéral et de 9% en cas de libre-échange bilatéral.

2) Le refus de l'isolement

[Retour à la table des matières](#)

En dehors des avantages potentiels dont nous venons de faire État, la négociation d'un accord de libre-échange constitue aussi pour le gouvernement une sorte de police d'assurance contre la montée du protectionnisme aux États-Unis et contre le risque de marginalisation du Canada auquel pourraient conduire les nouvelles négociations multilatérales de 1986 ou d'éventuelles négociations bilatérales entre les États-Unis et le Japon ou entre les États-Unis et le Marché commun. Argument du réalisme, il s'agirait de garantir juridiquement, par une entente commerciale, l'accès au marché américain et de se doter ainsi d'une police d'assurance contre les risques commerciaux et les aléas de la politique américaine.

Dans l'esprit du gouvernement, il faudrait éviter la répétition de l'expérience qui a suivi l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun mais, surtout, il s'avèrerait nécessaire de chercher à préserver les liens commerciaux qui se sont intensifiés ces dernières années avec les États-Unis.

En somme, c'est la peur d'un futur économique où serait isolé, marginalisé, voire exclu le Canada qui motive la position officielle canadienne et pousse le gouvernement à accepter de voir les liens avec les États-Unis s'intensifier et à faire le pari de « tenter de les mettre au service des intérêts canadiens »²⁸. C'est ce refus de l'isolement, une position depuis longtemps défendue par ceux qui se sont opposés au «nationalisme» de P. Elliot-Trudeau²⁹, qui conduira le gouvernement actuel à *substituer à la politique acceptée d'intégration au marché nord-américain, une politique d'intégration désormais souhaitée.*

²⁷ John Whalley et Roderick Hill, «Le libre-échange canado-américain: introduction», dans John Whalley, *Le libre-échange canado-américain*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, 1985, p. 223-230.

²⁸ Affaires extérieures Canada, *Compétitivité et sécurité*, Ottawa, 1985, p. 7.

²⁹ Marie-Josée Drouin et Harold B. Malmgren, «Canada, the United States and the World Economy», *Foreign Affairs*, p. 393-413.

3) La préservation de la souveraineté politique du Canada

[Retour à la table des matières](#)

Le troisième volet de l'argumentation gouvernementale est de négocier une entente commerciale bilatérale et non de négocier une entente devant conduire à la création d'un marché commun ou une union douanière. La négociation devrait donc porter uniquement sur les questions commerciales. L'autonomie politique du Canada serait ainsi préservée dans les domaines vitaux de la politique extérieure, de la politique culturelle, des politiques régionales, etc. Elle serait même, pour certains, augmentée en raison des avantages que le Canada tirerait d'une telle entente et de la capacité de financement accrue des différents programmes sociaux, culturels et autres qui en résulterait ³⁰.

“ La politique économique canadienne ”

2 – Quelle maîtrise du développement en économie ouverte ?

[Retour à la table des matières](#)

L'économie canadienne est désormais trop dépendante de son commerce extérieur, trop intégrée aussi aux marchés mondiaux pour qu'on puisse envisager un développement intégré introverti. L'intégration économique du Canada est aussi trop poussée pour se démarquer des États-Unis. Le problème de la maîtrise du développement en économie ouverte a, de fait, pour le Canada deux dimensions: une dimension générale et une dimension spécifique.

La dimension générale est commune à toutes les économies: comment concilier les exigences de la contrainte extérieure avec celles qui entourent l'exercice de la souveraineté nationale ? Ou, posé différemment, comment préserver l'intégrité de l'espace socio-économique national tout en cherchant une niche au sein d'un espace mondial en voie de reconfiguration ? Quant à la

³⁰ Richard Lipsey et Murray Smith, *op. cit.*

dimension spécifique, elle tourne autour de la question de savoir quel type de rapports entretiendra, dans l'avenir, le Canada avec les États-Unis dans un contexte de repli du Canada sur l'espace nord-américain et d'intégration croissante des deux économies ?

Nous venons de présenter la réponse que tente d'apporter le gouvernement conservateur à ces questions. Nos remarques porteront sur les répercussions d'une intégration économique difficilement contrôlable à l'intérieur de l'option du libre-échange et de l'ajustement positif sur le développement et sa maîtrise politique.

2.1 Le libre-échange : de l'intégration économique à l'intégration politique

[Retour à la table des matières](#)

Le libre-échange n'est pas sans susciter de nombreuses critiques. Celles-ci font remarquer entre autres: le coût élevé du libre-échange pour le Canada en comparaison des avantages que le pays pourrait en tirer ³¹; la perte d'autonomie politique qui résulterait de la signature d'un tel accord ³²; ou encore le risque de voir l'économie canadienne associer son destin au déclin irréversible des États-Unis ³³. À leur défaveur, cependant, la plupart des critiques ont abordé le libre-échange sous l'angle de la polémique autour d'une question qui n'est peut-être plus la bonne, celle du pour ou contre le libre-échange puisque, de fait, le libre-échange existe déjà, du moins s'il n'existe pas formellement, l'imbrication de l'économie canadienne à l'économie américaine est telle qu'on peut parler d'intégration de fait. Toute entente ne viendrait que consolider cette situation et accélérer un processus d'intégration difficile à éviter dans le contexte décrit plus haut. *L'enjeu du débat n'est pas là mais plutôt du côté de la nature des relations que devrait entretenir le Canada avec les États-Unis dans la perspective d'une compénétration croissante des économies des deux pays.* C'est sous cet angle que nous devons aborder l'argumentation gouvernementale.

³¹ Sur les débats, voir notamment, François Rocher, Duncan Cameron et Daniel Drache, *The Other MacDonald Report*, Toronto, James Lorimer, 1985.

³² Mel Watkins, «Certains réserves concernant l'instauration du libre-échange entre le Canada et les États-Unis» dans Études no. 11, John Whalley (sous la direction de), *Le libre-échange canado-américain*, op. cit p. 95-101.

³³ Abraham Rotstein, «Repairing the Fences», *Canadian Forum*, mars 1985, pp. 13-18.

2.1.1 Des doutes sur les avantages nets du libre échange.

[Retour à la table des matières](#)

On ne peut douter du fait que certaines industries, certains secteurs et certaines entreprises tireraient avantage de meilleures conditions d'accès au marché américain. Y gagneraient surtout les entreprises dont l'activité est soit déjà très orientée vers le sud soit déjà intégrée aux réseaux intra-firmes des multinationales.

L'avantage net que pourraient tirer certaines fractions du capital canadien et du capital multinational implanté au Canada représente un avantage privé qui, par ses retombées, peut se traduire en termes d'un mieux-être collectif et de gains pour le Canada. Mais tel n'est pas le cas au départ. Quant aux coûts, pour limités qu'ils soient en théorie, ils n'en sont pas moins bien réels pour les perdants du libre-échange. Une grande partie de ces coûts, à l'opposé des gains, devra être socialisée et prise en charge par l'État au moyen des différents instruments de la protection sociale. Cette remarque en appelle une autre: toutes les études ont tendance à surévaluer ces avantages, au demeurant bien incertains, et à sous-estimer les coûts d'adaptation, au demeurant bien réels.

Deux hypothèses sont à l'origine de ce constat :

- 1) l'industrie canadienne dispose de la capacité d'adaptation nécessaire ;
- 2) la taille du marché serait multipliée par dix.

Ces hypothèses sont discutables dans la mesure où la vision que ces études ont du libre-échange est une vision canadienne et que la complémentarité des intérêts entre les États-Unis et le Canada est postulée sans autre forme de procès, comme nous le soulignerons plus loin.

Le libre-échange ne fait pas que garantir l'accès au supermarché américain pour les produits canadiens. En réalité, c'est un nouveau marché qui se constitue et non un ajout du marché américain au marché canadien. S'il fallait parler d'ajout, il faudrait envisager l'inverse...

Les conditions de production se trouvent dès lors modifiées au sein d'un espace continental consolidé et mieux intégré. Les gains viendront moins du potentiel d'expansion que pourrait offrir l'illusoire multiplication par dix du marché que la rationalisation des activités. Or, toutes les études³⁴ tendent à montrer la faiblesse de la taille des entreprises canadiennes en comparaison des normes qui prévalent sur le marché américain. Comme c'est cette norme minimale qui prévaudra sur le nouveau marché, une fois les barrières levées, l'avantage de l'accès au marché américain devient dans ces conditions

³⁴ Voir à ce sujet P.K. Gorecki, «Économies d'échelle et taille d'efficacité des usines de la fabrication au Canada», Consommations et corporation Canada, Ottawa, 1976.

beaucoup plus incertain, notamment pour les petites entreprises, les industries orientées vers les marchés domestiques et, de manière générale, toutes les entreprises qui ne rencontrent pas les «tailles minimales d'efficacité» qui prévalent sur le marché continental. Pour les entreprises multinationales et les secteurs déjà orientés vers l'extérieur, on peut par contre s'attendre à des gains puisque déjà ces industries et secteurs sont soumis aux contraintes de compétitivité qui règnent sur les marchés internationaux. On ne peut, par ailleurs, nier les risques de désindustrialisation et de polarisation accrue de l'appareil de production canadien qui pourraient résulter du libre-échange.

Les conditions d'investissement au sein de ce nouvel espace se trouvent également modifiées. Deux facteurs doivent être pris en considération: l'arbitrage entre investissement direct et échanges; les rapports existants entre les filiales et les sociétés-mères.

Selon Burges ³⁵, la rationalisation des opérations de production pourrait sans doute conduire à une consolidation des activités internationales dans le pays d'origine du capital multinational. Et cela au détriment des filiales au Canada, celles pour lesquelles l'existence de barrières commerciales justifiait de reproduire à petite échelle la société-mère pour pénétrer le marché. C'est le cas le plus fréquent. On pourrait s'attendre à un désinvestissement mais qui serait, selon lui, compensé par le rapatriement de capitaux canadiens et l'entrée de capitaux en provenance d'autres pays, attirés qu'ils seraient par le nouveau marché. Dans le cas où la filiale est une composante d'une filière de production transnationale, le libre-échange ne pourrait qu'améliorer la position de la filiale dans le cycle du produit. Le risque de désinvestissement serait donc, pour Burges, réduit. L'argument appelle des réserves.

L'analyse des données relatives aux flux d'investissement nous permet, en effet, de constater l'inversion des flux ces dernières années (Tableau 1). Le Canada a perdu une partie de son attrait pour l'investisseur étranger, plus particulièrement américain, alors qu'au contraire les difficultés internes de l'économie poussent les investisseurs canadiens à se tourner vers d'autres lieux.

L'analyse de la balance commerciale américaine nous permet de dresser un second constat. Comme le montre le Tableau 2, la part du Canada dans les exportations américaines totales décline de 1970 à 1980, pour remonter à partir de cette date et retrouver, en 1984, leur niveau de 1970. Par contre, si nous ne prenons que les exportations américaines à destination des pays industrialisés, on peut constater que la part canadienne s'est maintenue de 1970 à 1984 et qu'elle s'est considérablement accrue de 1980 à 1984. On peut donc en conclure que les États-Unis ont consolidé leur position commerciale vis-à-vis le Canada ces dernières années. Les données relatives aux importations révèlent une autre tendance: la part du Canada dans les importations totales décline de façon marquée de 1970 à 1980, augmente par la suite et semble s'être stabilisée depuis 1983. Si nous prenons les importations en provenance des seuls pays industrialisés, le déclin de la part canadienne est continu de 1970 à 1984.

³⁵ David F. Burges, « Les répercussions de la libéralisation des échanges sur les investissements directs de l'étranger », dans John Whalley, *Le libre-échange canado-américain*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, 1985, p. 223-230.

Ces données doivent être considérées avec la plus grande prudence, ne serait-ce qu'à cause des incertitudes qui règnent sur les marchés internationaux depuis une dizaine d'années. Il semblerait, toutefois que, sous réserve d'une vérification des conclusions tirées, le Canada soit devenu depuis quelques années une zone privilégiée d'exportation pour les États-Unis. Par contre, la vigueur récente du commerce extérieur du Canada pourrait être en grande partie attribuable aux effets de la reprise américaine et à la dépréciation du dollar canadien. Comme de leur côté les investissements américains se détournent du Canada et que les filiales assurent depuis longtemps sur place le financement de leurs investissements, il semblerait bien que l'effet de substitution commerce/investissements joue, contrairement à ce qu'affirme Burges, à la défaveur du Canada. L'abolition graduelle des barrières tarifaires, et surtout non-tarifaires, ne pourrait, dans ces conditions, qu'accentuer davantage une tendance amorcée depuis plusieurs années. Les compagnies américaines et étrangères trouveraient là une incitation supplémentaire à concentrer leurs opérations aux États-Unis même et à traiter directement avec le marché canadien plutôt que par l'intermédiaire de filiales. Le Canada redeviendrait-il le pourvoyeur de ressources naturelles et de produits semi-finis pour les États-Unis et le débouché naturel de ses produits finis? La question peut, à tout le moins, être posée.

2.1.2 Des doutes sur l'autonomie économique et politique du Canada

[Retour à la table des matières](#)

La conclusion principale que nous pouvons tirer des remarques précédentes, c'est qu'un accord de libre-échange conduirait, par delà la désindustrialisation et la restructuration, à des spécialisations sectorielles (et régionales) assez poussées, déterminées par la logique de la concurrence au sein du nouveau marché ainsi créé et par la rationalisation des opérations de production des entreprises multinationales.

Un autre point doit être mentionné. On ne peut considérer les États-Unis et le Canada comme des partenaires égaux. Les deux pays sont loin d'avoir le même poids, et surtout le même degré de développement. Il suffit d'ailleurs de se rappeler que, si effectivement le Canada est un partenaire majeur des États-Unis, la part du Canada dans les exportations totales 'était de 21,4% en 1984 et de 19,6% pour les importations. La part des États-Unis représente, par ailleurs, environ 7,5% du commerce canadien.

La convergence de vue entre les États-Unis et le Canada sur la nécessité de libéraliser les échanges entre les deux pays est manifeste, comme l'a montré le communiqué final du Sommet de Québec de mars 1985 entre le président Reagan et le premier ministre Mulroney. Cette convergence de vue

cache cependant des intérêts et des attitudes qui, pour ne pas être opposés, n'en sont pas moins fort différents.

La reaganomie est d'abord une politique de réaffirmation de puissance. Sur le plan extérieur, les États-Unis ont su jusqu'ici faire bon usage des règles établies au sein des institutions internationales et maintenir une attitude de fermeté dans les relations commerciales avec leurs partenaires. Parallèlement à cette approche «musclée», les États-Unis n'ont pas ménagé leurs efforts en vue d'ouvrir de nouvelles négociations multilatérales qui porteraient notamment sur les services, l'agriculture, les barrières non-tarifaires et les négociations bilatérales avec d'autres partenaires. Une entente avec le Canada permettrait, entre autres choses, aux États-Unis de consolider ses positions face aux autres grands partenaires en vue d'éventuelles négociations multilatérales ou bilatérales et de renforcer la présence des entreprises américaines dans des secteurs jusque-là protégés.

La position canadienne est de son côté différente, essentiellement défensive. Vu du côté américain, le libre-échange s'inscrit dans le cadre de la politique de réaffirmation de puissance de l'administration Reagan. Vu du côté canadien, le libre-échange apparaît surtout comme une porte de sortie à l'absence de politique de «gestion des échanges» avec les États-Unis, comme un palliatif à l'absence désormais flagrante de politique industrielle et comme un moyen pour le Canada de maintenir le statu quo dans ses relations commerciales avec les États-Unis.

C'est, rappelons-le, la crainte de voir le Canada isolé, voire marginalisé qui motive la position canadienne. Crainte de se retrouver isolé lors de nouvelles négociations multilatérales ou en cas d'ouverture de négociations bilatérales entre les États-Unis et ses principaux protagonistes à l'échelle mondiale. Crainte de se trouver écarté du marché américain par la montée du protectionnisme. Crainte, aussi, de perdre l'accès à un marché continental dans un contexte néo-mercantiliste de consolidation des blocs commerciaux. La position canadienne est donc, par opposition à la position reaganienne, défensive. C'est une position extrêmement vulnérable, d'autant plus vulnérable que le Canada est en situation de demandeur et, qu'en pratique aucun domaine, aucun attribut de la souveraineté politique de l'État-nation ne peut vraiment être exclu des négociations.

Toute politique, parce que nationale, est par essence discriminatoire à l'égard des compagnies étrangères et des autres États. Tout instrument de la politique constitue de fait un obstacle au commerce et, dans le débat sur l'harmonisation des politiques, une barrière non tarifaire! Une fois l'accord signé, la marge de manoeuvre dont disposeraient les différents paliers de gouvernement dans la conduite de leurs politiques respectives ne peut que se trouver réduite et les politiques, tant au Canada même qu'entre le Canada et les États-Unis, ne peuvent qu'aller dans le sens d'une plus grande uniformisation. Que ce soit dans le domaine culturel, régional ou industriel, l'État ne pourra pas vraiment disposer des moyens de ses politiques, sous peine de remettre en cause le processus de libéralisation des échanges et le contenu de l'entente négociée; les provinces moins encore que le fédéral.

C'est donc vers un *futur incertain*, tant sur le plan économique que sur le plan politique, que s'engage le Canada en liant aussi étroitement son destin à celui des États-Unis par un accord de libre-échange négocié entre deux partenaires de puissance fort inégale et motivés par des raisons fort différentes. La relation de *complémentarité dépendante* qui existe déjà entre les deux économies ne peut que s'accroître au détriment du Canada et de ses régions. Par perte progressive des attributs de la politique, *l'intégration économique conduit à l'intégration politique*. Dans ces conditions, que deviennent les politiques d'adaptation positives ? Quel rôle peuvent-elles jouer si, comme le notait le MEIR à propos des politiques industrielles, leur fonction principale est de faciliter la mobilité des ressources et leur fonction temporaire, d'offrir une protection minimale à la reconversion des industries en déclin?

2.2 Quelles politiques d'ajustement structurel ?

[Retour à la table des matières](#)

Le choix politique en faveur de « l'adaptation positive » découle du présupposé de départ selon lequel en économie de marché, au Canada plus particulièrement, les politiques industrielles orientées seraient peu désirables. Derrière ce rejet se profile évidemment la thèse de l'État minimum qu'alimente la crise de l'État et l'inadaptation des politiques antérieures au contexte et aux enjeux de la crise. Le discours paraît largement l'emporter au Canada sur le pragmatisme politique et sur la volonté politique d'avoir une politique économique adaptée aux réalités d'une économie en crise de son modèle de développement et de plus en plus tournée vers les États-Unis.

Sans doute y a-t-il quelque chose de qualitativement différent, aujourd'hui, entre la manière de poser les problèmes du développement dans ce contexte de crise, d'ouverture de l'économie sur l'extérieur et de reconfiguration de l'espace mondial et la manière dont on pouvait les poser durant les années 1950 et 1960. Mais pas au point d'admettre qu'un bain de concurrence internationale et un repli de l'État vers des positions plus neutres puissent être suffisants pour relancer l'économie canadienne et lui permettre de retrouver les conditions de la croissance, dans le contexte économique international difficile, pour le Canada, au cours de la présente décennie. Il y a là un paradoxe. La confiance du gouvernement dans la capacité d'auto-ajustement de l'économie et dans son degré de maturité est telle qu'elle conduit à des choix de politiques qui ne tiennent compte ni des conditions particulières du modèle de développement canadien ni des conditions d'insertion dans l'espace mondial ni, enfin, de la réalité de l'intégration politique aux États-Unis.

L'importance du marché domestique, que masquent les moyennes du degré d'ouverture pour l'ensemble des secteurs, d'une part, et le caractère inachevé de l'industrialisation, d'autre part, justifient toujours la nécessité d'une stratégie de développement et d'une politique industrielle orientée sur l'intégration et la consolidation de la structure industrielle autour d'un certain

nombre de filières de production et d'un certain nombre de pôles de compétitivité susceptibles tout autant d'avoir les effets d'entraînement nécessaires sur l'ensemble de l'économie que de tirer partie des avantages comparatifs dont dispose le Canada. Les politiques d'ajustement positives ne retiennent qu'une facette du problème: la contrainte du marché. Dans la mesure où l'économie canadienne se trouve dans un rapport de force inégal avec celle des États-Unis et que la politique gouvernementale paraît bien vulnérable devant la politique de réaffirmation de puissance de l'administration américaine, ces politiques ne peuvent que renforcer les tendances actuelles de la restructuration nord-sud et accentuer les lignes de faiblesse d'une économie, en principe, laissée à elle-même, tout en apportant peu de support aux gagnants.

Peu appropriées au contexte canadien, les politiques d'ajustement positives préconisées par le gouvernement conservateur sont fort insuffisantes pour permettre à l'économie canadienne de consolider ses positions dans l'espace mondial et seraient aussi peu opérantes dans l'hypothèse d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, étant donné la marge de manoeuvre plus réduite dont disposera alors le gouvernement fédéral dans la poursuite de ses objectifs. Les difficultés d'adaptation de l'économie canadienne pourraient très rapidement engendrer des coûts sociaux et économiques très lourds à supporter par l'État sans que pour autant celui-ci puisse disposer de tous les attributs nécessaires à l'exercice de sa souveraineté si les barrières non-tarifaires que sont les différentes politiques nationales deviennent l'un des principaux enjeux des négociations bilatérales avec les États-Unis.

“ La politique économique canadienne ”

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Sans préjuger des autres facteurs, nous pouvons considérer que les changements majeurs survenus dans l'environnement international du Canada, depuis une dizaine d'années, ont joué un rôle décisif dans la réorientation de la politique économique canadienne concernant les domaines du développement et du commerce extérieur.

Les premiers jalons de cette réorientation ont été posés par le gouvernement Trudeau durant son dernier mandat de 1980 à 1984. Les préoccupations, surtout durant cette période, ont été orientées vers : la restructuration de l'économie autour de nouveaux axes porteurs ; l'amélioration de la capacité concurrentielle de l'industrie ; la revalorisation du rôle du secteur des ressources comme secteur moteur de l'économie. La politique commerciale aussi fait

l'objet d'une tentative de reformulation. Au centre des interrogations : le lien entre celle-ci et la politique industrielle, la libéralisation des échanges et le renouement des liens avec les États-Unis.

Depuis l'arrivée des conservateurs au pouvoir, il faut surtout noter la simplification de la problématique du développement en économie ouverte et le resserrement de la politique autour de deux priorités: l'amélioration des conditions économiques environnantes et l'amélioration des relations avec les États-Unis.

La stratégie de redéploiement, si on peut parler ainsi, du gouvernement conservateur repose sur deux éléments: la négociation d'une entente commerciale avec les États-Unis et l'adaptation structurelle « par le bas » de l'économie aux changements dans les conditions de production et de demande. Le premier volet de la stratégie gouvernementale trouve sa raison d'être dans le thème néo-classique de l'allocation optimale des ressources grâce à la régulation de marché et, le second volet, dans les avantages et les garanties que pourra tirer le Canada d'une entente commerciale avec les États-Unis.

Contrairement à la politique économique américaine, la politique canadienne ne peut être considérée comme une politique de réaffirmation de puissance, et cela, pour deux raisons. La première tient au fait que la négociation sur le libre-échange a surtout pour objet de consolider les relations commerciales avec les États-Unis dans un contexte de repli accepté du Canada sur l'espace nord-américain et d'intégration mal contrôlée de l'économie canadienne à celle des États-Unis. La seconde raison tient au rejet de principe de toute politique industrielle orientée, en dépit du contexte de tension et de reconfiguration de l'économie mondiale qui ne permet pas de laisser aux seules forces du marché le soin de départager les gagnants des perdants.

Dans ces conditions, nous pouvons considérer la position canadienne comme extrêmement vulnérable tant sur le plan économique que politique. Il est possible aussi d'émettre de sérieux doutes sur la capacité d'une politique, aussi défensive face aux États-Unis et aussi peu adaptée au contexte international des années 1980, de rencontrer ses propres objectifs: la relance de l'économie et une intégration économique négociée qui permette au Canada à la fois de consolider son industrie et de préserver son autonomie.

Christian DEBLOCK

Université du Québec à Montréal)

Jean-Jacque GISLAIN

Université du Québec à Montréal, Université de Sherbrooke

Tableau 1

*Canada: Balance des paiements, postes choisis, 1960-1984
(millions de dollars can., données cumulatives)*

| | 1960-64 | 1965-66 | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Solde des paiements courants | 3 936 | 3 805 | 201 | 22 957 | 873 |
| Investissements directs au Canada | 2 285 | 3 326 | 4 125 | 1 660 | 1 920 |
| Investissements directs canadiens à l'étranger | 465 | 850 | 2 523 | 6 745 | 17 725 |
| Solde net | 1 820 | 2 476 | 1 602 | 5 085 | 19 645 |

Sources: Statistique Canada, Estimations trimestrielles de la balance des paiements canadienne.

Tableau 2

*Part relative du Canada dans le commerce extérieur des États-Unis
(années choisies, 1970-1984) (en pourcentage)*

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1983 | 1984 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Exportations : | | | | | |
| Total, monde | 21,0 | 20,2 | 16,0 | 19,1 | 21,4 |
| Total, pays industrialisés | 30,4 | 33,6 | 28,2 | 32,5 | 35,6 |
| Importations : | | | | | |
| Total, monde | 27,8 | 22,9 | 16,3 | 19,5 | 19,6 |
| Total, pays industrialisés | 37,9 | 39,1 | 33,3 | 34,0 | 32,8 |

Sources: Survey of Current Business, mars 1985