

.62524806 (F)

doc
CA1
EA533
93P01
FRE

SANS CLASSIFICATION

GRUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 93/01

La mondialisation et la politique officielle au Canada

La recherche d'un paradigme

par

Keith H. Christie

Directeur de la planification économique
Groupe de la planification des politiques

(Janvier 1993)

Les documents émanant du Groupe de la Planification des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la Planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario), K1A 0G2 (Tél. : 944-0367; télécopieur : 944-0687). ISSN : 1188-5041. On peut en obtenir des copies en en faisant la demande au Centre InfoExport (BPTE) du ministère (télécopieur : 996-9709); indiquer le code SP19A.

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

Canada

La mondialisation et la politique officielle au Canada

La recherche d'un paradigme

Résumé	3
I. En guise d'introduction	8
II. La portée de la mondialisation	10
1. Caractéristiques clés	10
• Tendances du commerce des biens et des services	10
• Commerce intrasectoriel et intra-société	15
• La dynamique des investissements	17
• L'entreprise « mondiale »	23
2. Incidences	27
III. La compétitivité du Canada	28
IV. Faut-il abolir l'ancienne politique commerciale?	31
i) Contexte	31
ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale	35
V. Le nouveau programme	35
1. Investissements	36
i) Contexte	36
ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale	39
2. La politique de la concurrence	43
i) Contexte	43
ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale	44
• Protection spéciale : Vers un régime de remplacement?	44
• La convergence : une épée à deux tranchants?	52

Doc. de l'Exposé
Min. des Affaires extérieures
JAN 4 1994
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BUREAU DE LA BIBLIOTHÈQUE

43-266-639

3.	Politique commerciale et technologique	57
i)	Contexte	57
ii)	Réponses sur le plan de la politique commerciale	61
•	Investissements et R-D	61
•	Accès au marché et R-D	61
•	Recours commerciaux et R-D	62
•	Consortiums de technologie et R-D	63
•	Propriété intellectuelle et R-D	65
4.	Le commerce et l'environnement	68
i)	Contexte	68
ii)	Réponses sur le plan de la politique commerciale	70
•	Normes nationales en matière d'environnement et de santé	71
•	Havres de pollution	72
•	Normes consensuelles et normes d'application en matière d'environnement liées au commerce	73
•	Droits d'utilisation	74
•	États délinquants - la question des resquilleurs	75
•	Vérifier les faits	76
•	Procédures de règlement des différends	77
•	Compétitivité	77
VI	Conclusions	78

RÉSUMÉ

Le présent document cerne les principales caractéristiques, qui sont loin d'être sans équivoque, de la mondialisation économique et en expose brièvement les répercussions générales sur la politique officielle. La plus grande partie du document porte ensuite sur des domaines précis (dont les investissements, la politique de la concurrence, la politique en matière de technologie ainsi que le commerce et l'environnement) et leur incidence sur un programme de la politique commerciale beaucoup plus complet et varié. Le document présente un certain nombre de suggestions de «micro-politiques». En guise de conclusion, il fait ressortir l'importance de plus en plus grande de la cohérence des politiques entre les différents paliers de gouvernement et au sein de la fonction publique fédérale.

Dans le présent document, l'auteur commence par exprimer un certain scepticisme au sujet de l'étendue de la mondialisation des processus économiques et de l'«apparition» d'entreprises mondiales (ou «apatrides»). L'accroissement des échanges de biens et de services s'est produit en grande partie à l'échelle régionale. De façon générale, la plupart des pays du G-7 ne sont pas devenus plus tributaires des échanges ces dernières années (si l'on mesure les échanges par rapport aux PIB), bien que plusieurs petits pays ou nouveaux arrivés sur la scène commerciale le soient devenus. Le commerce transfrontalier intrasectoriel s'est accru, mais pas partout dans la même mesure, et une grande partie de cette hausse a eu lieu à l'échelle régionale. Il semble que le commerce international intra-société ne soit pas devenu proportionnellement plus important. Le degré de présence étrangère fondée sur les investissements dans plusieurs pays du G-7 n'a pas varié ou a diminué, même s'il a augmenté aux États-Unis et au Royaume-Uni, en particulier. Il faut faire preuve de prudence devant les allégations concernant la prédominance nouvelle des entreprises «apatrides» : l'orientation du commerce intra-société et l'engagement de faire des efforts importants en matière de recherche et de développement sont surtout liés au port d'attache des principaux commerçants internationaux.

Pourtant, au niveau le plus général, les frontières sont devenues de plus en plus fragiles par suite du mouvement des biens, des services et des capitaux qui s'est accéléré à un rythme beaucoup plus rapide que la production mondiale. Les entreprises se sont empressées de se tourner davantage vers l'extérieur dans un plus grand nombre de pays. L'expansion des télécommunications et l'augmentation de l'efficacité du transport accentuent cette croissance. Les cycles de vie des produits se sont raccourcis dans des secteurs clés. Les consommateurs exigent de plus en plus de la qualité, des produits personnalisés et un service après-vente, souvent au détriment de leur loyauté envers les produits locaux.

L'internationalisation croissante de l'économie donne beaucoup d'importance à l'accroissement de la compétitivité du Canada. Notre performance sur le plan de la productivité, mesurée en fonction de la croissance de la production par travailleur ou de la productivité totale des facteurs, n'est pas très reluisante. On a fait beaucoup au Canada pour corriger ce point faible, et il reste encore beaucoup à accomplir. Une politique commerciale novatrice a un rôle important à jouer dans la reprise.

Les questions traditionnelles de politique commerciale continuent de revêtir de l'importance. Les droits de douane et les restrictions quantitatives réduisent encore la pénétration des exportations canadiennes, non seulement sur les marchés en expansion des pays moins développés, mais également dans la CE et au Japon. Les décideurs devront envisager davantage de réduire unilatéralement les droits d'importation canadiens sur les biens essentiels frappés de droits inférieurs lorsqu'ils sont importés aux États-Unis par des concurrents. Il faudra gérer avec soin les règles d'origine nord-américaines. Il faut se pencher davantage sur la libéralisation du commerce transfrontalier des services. Il reste encore beaucoup plus à faire sur le plan des marchés publics. En outre, la réforme des procédures de recours commercial, en particulier les mesures antidumping, s'impose toujours.

Le Canada a de plus en plus besoin d'investissements de qualité. Selon certaines estimations, les besoins bruts futurs en investissements pourraient être supérieurs du tiers à nos besoins récents, à un moment où les déficits de l'État portent sensiblement atteinte à l'effort national en matière d'épargnes. Le Canada a besoin d'investissements étrangers pour combler l'écart, même si la concurrence sur le plan des investissements est devenue plus vive. Par ailleurs, les investissements directs du Canada à l'étranger peuvent être positifs. Le maillage international permet d'avoir accès aux technologies nouvelles et d'ouvrir des marchés pour les exportations canadiennes.

Sur le plan intérieur, le Canada doit créer un milieu que les investisseurs étrangers et canadiens jugeront attrayants. Il doit non seulement articuler les politiques intérieures qui s'imposent, mais il peut aussi fonder sa politique commerciale sur les réalisations accomplies dans le cadre de l'ALE et de l'ALENA en se penchant sur des questions comme l'application du seuil plus élevé d'examen de l'investissement étranger à d'autres pays de l'OCDE, la conservation d'un certain levier réglementaire concernant les acquisitions importantes et l'application des disciplines relatives aux investissements aux pays qui ne font pas partie de l'OCDE grâce à l'adhésion à l'ALENA et à la négociation d'autres ententes bilatérales de protection de l'investissement étranger.

La concurrence est au coeur de l'économie de marché. La politique de la concurrence empêche l'abus du pouvoir économique tout en répondant aux besoins de l'efficacité économique. La politique de la concurrence peut s'adapter plus efficacement aux réalités de l'établissement normal des prix sur le marché dans le cas d'échanges transfrontaliers que les procédures antidumping. Les arguments en faveur du remplacement de celles-ci par la politique de la concurrence sont convaincants. Le Canada doit établir sur son territoire le consensus nécessaire pour atteindre cet objectif tout en reconnaissant que les négociations avec les États-Unis et d'autres pays ne seront pas faciles. Cependant, nous devons faire preuve de prudence à l'égard des suggestions selon lesquelles il faut promouvoir un effort général visant à harmoniser le détail de la politique de la concurrence à l'échelle internationale, étant donné la politique différente (plus moderne) du Canada en matière de fusions et la nécessité pour notre pays de continuer à faire preuve de souplesse en ce qui concerne les alliances stratégiques en matière de recherche et de développement et de promotion des exportations.

L'innovation résultant de la recherche et du développement peut se conjuguer à un effort plus grand en matière d'investissements et d'épargnes pour soutenir la croissance économique. Il existe une importante corrélation entre la performance de la R-D et la croissance des ventes et l'accroissement des parts de marché. Il est regrettable que la performance du Canada en matière de R-D ne soit pas reluisante, surtout en ce qui concerne l'effort du secteur privé, qui est sensiblement inférieur à celui de nos concurrents de l'OCDE. La politique commerciale peut contribuer à améliorer cette situation en créant, dans le cadre d'un traité, un milieu propice à la sécurité et à la stabilité des investissements, en réduisant dans les autres pays les barrières aux exportations de nos secteurs des ressources, ce qui contribuerait largement à la rentabilité des entreprises, en préservant une marge de manoeuvre suffisante pour le financement de la R-D par les pouvoirs publics qui serait à l'abri des recours commerciaux que pourraient utiliser les autres pays, en contribuant à l'application intégrale du traitement national par les autres gouvernements lorsque les sociétés canadiennes cherchent, par leur propre financement et leurs connaissances spécialisées, à faire partie de consortiums de technologie internationaux et en préservant des normes de haute qualité en matière de propriété intellectuelle tout en acquérant une meilleure connaissance de l'incidence économique de modifications supplémentaires à ces normes.

Le programme relatif au commerce et à l'environnement s'élargit rapidement et devient plus complexe. L'environnementalisme traduit des préoccupations qu'éprouvent les électeurs dans leur vie quotidienne, peut facilement se prêter à un débat public émotif et, pourtant, concerne des problèmes importants, très réels, qui sont au coeur du développement économique et social. La combinaison de l'attrait politique et du mérite sur le plan du contenu est puissante. Les responsables de la

politique commerciale doivent de toute urgence faire face à la vague environnementale en proposant des mesures innovatrices et rationnelles s'ils espèrent orienter le débat public efficacement pour que les intérêts commerciaux et économiques fondamentaux du Canada ne soient pas compromis. À cet égard, le document formule plusieurs suggestions précises ayant trait à l'utilisation de mesures à la frontière pour appliquer des normes consensuelles (y compris des droits d'utilisation), à la façon de discipliner les États «délinquants» sur le plan de l'environnement, aux inspections dans d'autres pays et aux procédures de règlement des différends. La conception d'instruments économiques environnementaux doit aider le Canada à atteindre ses objectifs en matière de compétitivité et lui éviter de se soustraire à ses obligations commerciales internationales.

Le programme de négociation de la politique commerciale prendra certainement de l'ampleur. La plus grande interaction des politiques intérieures et extérieures continuera de s'accroître. Le Canada fait essentiellement face à un ensemble de règles de jeu en matière de politique. La coordination des joueurs et des jeux doit être souple et globale. À cet égard, une coopération fédérale-provinciale étroite est cruciale. Les politiques d'un palier de gouvernement peuvent miner considérablement les efforts qu'un autre secteur de compétence déploie pour créer un milieu stable pour les investissements et la croissance.

De plus, à mesure que le programme de la politique commerciale continue de prendre de l'ampleur, l'importance de la coordination et de la cohérence des politiques au sein de l'administration fédérale ne peut que s'accroître. À cet égard, le document recommande, en guise de conclusion, la réunion de tous les moyens de politique commerciale sous un seul parapluie.

Entre le milieu du quinzième siècle et la fin du dix-septième, les Européens ont appris à concevoir le monde comme un tout et toutes les mers comme une seule... Au cours de cette période, on a assisté non seulement à l'accroissement le plus rapide des connaissances géographiques dans toute l'histoire de l'Europe, mais également aux premières grandes victoires de la recherche empirique sur l'autorité, au début de cette association étroite de la science pure, de la technologie et du travail quotidien qui constitue la caractéristique essentielle du monde occidental moderne.

*J. H. Parry, **The Age Of Reconnaissance.
Discovery, Exploration and Settlement
1450-1650***

Le monde de 1789 était, pour la plupart de ses habitants, incommensurablement vaste. La plupart d'entre eux, à moins d'être arrachés à leur milieu par un malencontreux hasard, comme la mobilisation, vivaient et mouraient dans leur comté, voire leur paroisse, de naissance.... Le reste du globe était une question d'agents gouvernementaux et tenait de la rumeur. [En 1848,] la superficie du monde connue, cartographiée et en intercommunication était plus vaste que jamais, ses communications incroyablement plus rapides.... La science n'avait jamais autant triomphé; les connaissances n'avaient jamais été plus répandues.

*E. J. Hobsbawm, **L'ère des révolutions
1789-1848***

Il y a un contraste marqué dans le rapport des découvertes technologiques aux changements réels entre... la révolution industrielle... et le vingtième siècle. Les révolutions survenues dans la production de textiles de coton ainsi que de fonte brute et de fer en barres, et l'introduction de la vapeur dans la deuxième moitié du dix-huitième siècle répondaient à des besoins longtemps ressentis et faisaient suite à une longue recherche... La nécessité était la mère de l'invention, et la période de gestation était longue. Par contre, nombre d'inventions économiquement importantes à la fin du dix-neuvième siècle et au vingtième siècle résultaient de tentatives visant à appliquer les nouvelles découvertes scientifiques... Dans ce cas-ci, l'ajout au stock de connaissances est venu en premier, et l'on pourrait dire que l'invention a suscité le besoin.

*Simon Kuznets, «Reflections on the
Economic Growth of Modern Nations»
(1957).*

Ce qui est réellement arrivé était probablement beaucoup plus complexe que ce résumé.

*Jorge Luis Borges, **Le Livre de sable.***

LA MONDIALISATION ET LA POLITIQUE OFFICIELLE AU CANADA

LA RECHERCHE D'UN PARADIGME

I. En guise d'introduction

Chaque génération cherche à ancrer ce qu'elle considère comme son caractère unique dans le substrat d'un paradigme proclamé sans ambages. La mondialisation, ou la création et l'intégration croissante d'un système mondial, est devenue une telle pierre de touche à la fin du vingtième siècle. Pourtant, la continuité est aussi remarquable que le changement.

Le déplacement à court terme, sur de longues distances, des gens s'est accéléré avec l'avènement des voyages par avion, automobile et train à grande vitesse, surtout depuis les années 40. Cependant, les migrations massives à long terme entre les continents se produisent depuis que le commerce transatlantique des esclaves a commencé pour de bon il y a 300 ans.

Le commerce international des biens, en particulier les biens intermédiaires, est un élément moteur de l'intégration économique actuelle. Malgré tout, la croissance de la valeur et du volume des échanges a modelé radicalement l'intégration économique internationale et intérieure depuis la révolution industrielle, y compris dans de nombreux pays qualifiés de périphériques.

Les particularités de l'innovation technologique évoluent, et la durée utile de la plupart des machines de haute technologie et d'un grand nombre de produits de consommation a raccourci. Mais la technologie a révolutionné le monde auparavant, et le fera probablement dans l'avenir.

Les marchés financiers sont beaucoup plus complexes aujourd'hui, et les mouvements des investissements directs étrangers et des investissements de portefeuille se sont accélérés dans les années 80, à un rythme supérieur à celui de la croissance de la production et des échanges mondiaux. Pourtant, le processus n'est pas nouveau; la tendance est incertaine, et incomplète. À chaque société multinationale «apatride» reflétant le nouveau paradigme de l'intégration mondiale sur le plan de l'avoir et de la gestion correspondent beaucoup plus de sociétés transnationales japonaises, américaines, françaises ou allemandes qui ont enregistré une croissance à l'étranger tout en restant japonaises, américaines, françaises ou allemandes (ou peut-être de plus en plus européennes) d'un certain nombre de façons clés.

La fin de la Guerre froide et la faillite du paradigme de la planification centrale ont créé un consensus sans précédent en faveur du pluralisme économique et, quoique dans une moindre mesure, politique. Or, le résultat de ce tremblement de terre n'est pas du tout certain, la concurrence à l'égard des investissements de qualité et la résurgence des troubles ethniques au niveau infranational se manifestant dans de nombreuses régions du monde.

Le présent essai est le premier d'une série de documents en cours de rédaction ou au stade de l'élaboration à la Direction de la politique économique (CPE) du Groupe de la planification des politiques d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada. Ces documents porteront sur plusieurs aspects de la mondialisation et sur d'autres questions de politique étrangère et viseront à déterminer des orientations générales et des moyens pratiques permettant au Canada de trouver des réponses cohérentes. Les travaux se poursuivent concernant les liens entre les échanges et les investissements, l'incidence du commerce sur la création d'emplois au Canada, les marchés de l'énergie dans les années 90, l'efficacité des sanctions économiques et les relations du Canada avec l'Amérique latine. De concert avec d'autres sections du Ministère, la Direction entreprendra d'autres travaux d'ici le printemps prochain.

Le présent document constitue le lancement du cycle de travail en cours. Il cerne les principales caractéristiques, qui sont loin d'être sans équivoque, de la mondialisation économique au début des années 90 et en expose brièvement les répercussions générales sur la politique officielle. La plus grande partie du document porte ensuite sur certains domaines (y compris les investissements, la politique de la concurrence, la politique en matière de technologie ainsi que le commerce et l'environnement) et leur incidence sur le programme de la politique commerciale beaucoup plus exhaustif que celui qui existait depuis les années 70 et qui continue d'évoluer. Je formule un certain nombre de suggestions précises afin d'encourager la planification à long terme des réponses sur le plan de la politique commerciale. En guise de conclusion, je présente plusieurs idées sur la cohérence de la politique aux paliers fédéral et provincial à la lumière des tendances internationales et des objectifs nationaux cernés dans le corps du document.

L'exposé qui suit n'est en rien définitif. Il ne peut non plus être nouveau dans la totalité, ou même dans la plupart, de ses aspects. Son originalité repose en partie sur certains des conseils formulés au niveau micro-économique. Mais ce qui est encore plus important, à mon sens, l'équilibre entre la continuité et le changement qu'on y trouve et l'attention accordée à plusieurs domaines de la politique officielle dans un seul document font ressortir la complexité et les liens entre les éléments du programme auquel le Canada doit faire face ainsi que l'importance de trouver des réponses conçues avec soin et intégrées aux questions soulevées.

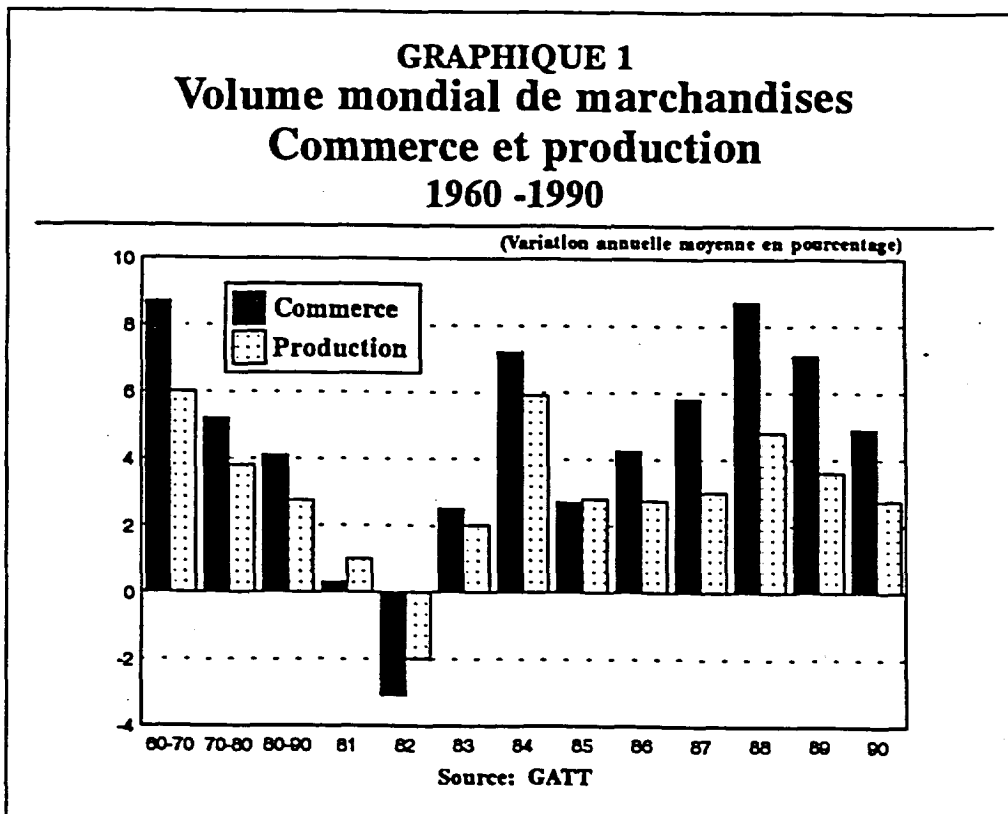
II. La portée de la mondialisation

1. Caractéristiques clés

Quel est le degré de l'intégration économique mondiale? Quelle est l'importance de la tendance? À quel point la mondialisation est-elle réellement «mondiale»? Les réponses à ces questions ne sont pas simples. Comme il s'agit d'un débat où une grande partie des renseignements dont on dispose sont qualitatifs et fragmentaires, et certains des chiffres, suspects et certainement incomplets, la présente section vise à donner une réponse raisonnablement équilibrée en examinant diverses caractéristiques de la mondialisation souvent mentionnées dans la littérature à ce sujet.

- **Tendances du commerce des biens et des services**

En premier lieu, l'accroissement du volume des exportations mondiales de marchandises a régulièrement été supérieur à la croissance de la production mondiale de biens (les chiffres pour 1960 et les années suivantes figurent au graphique 1), en raison en particulier de la hausse des exportations de biens manufacturés. Ainsi, les producteurs expédient une proportion croissante de leur production dans d'autres pays. Cependant, de quels pays s'agit-il? Entre 1980 et 1990, la croissance la plus dynamique des échanges s'est produite entre l'Asie, et l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale respectivement. La part du commerce mondial attribuable à ces deux rapports a augmenté de plus de moitié pour atteindre près de 18 %.



Néanmoins, la hausse absolue la plus forte a suivi une tendance différente. En 1980, 43 % des échanges mondiaux de marchandises ont été enregistrés à l'échelle régionale (les échanges à l'intérieur de l'Europe occidentale représentant 27 % du total mondial). Dix ans plus tard, cette part avait passé à 52 % du commerce mondial (les échanges transfrontaliers en Europe occidentale constituant 33 % du total)¹. Les échanges régionaux en Amérique du Nord et dans l'Est de l'Asie se sont également accrus (la part du commerce mondial représentée par les échanges intra-asiatiques a augmenté de plus de moitié pour atteindre 10,3 %). La régionalisation dans ces trois régions clés s'est donc produite en même temps que la mondialisation.

En outre, les analystes se penchent souvent sur la mondialisation du commerce de services. Dans ce cas-ci, la sous-déclaration des données sur les services pose un problème. D'après les renseignements disponibles, cependant, les services qualifiés de commerciaux peuvent constituer environ 20 % des exportations mondiales². On peut invoquer des arguments pour diminuer cette estimation standard à un niveau qui se rapproche davantage de 15 % en raison des anomalies concernant l'inclusion des «voyages» dans le commerce des services commerciaux (voir le tableau 1 et les raisons déjà données), mais nous devons également nous rappeler que la composante services des biens faisant l'objet d'échanges internationaux pourrait représenter jusqu'à 15 % de la valeur à l'exportation de ces produits³.

Ces mises en garde étant faites, le commerce international des services semble avoir évolué au moins au même rythme que les échanges de biens et, par conséquent, à l'instar des biens, sa croissance a également été supérieure à celle de la production intérieure (voir le tableau 2). La plus grande partie de cette croissance s'est vraisemblablement produite à l'échelle régionale, étant donné le rapport étroit avec le commerce de biens (53 % des exportations de services commerciaux sont attribuables à l'Europe occidentale, fort probablement à l'intérieur des frontières européennes).

¹ GATT, *International Trade 90-91*, vol. II, p. 9.

² Transport international, «voyages» et autres services privés, y compris les communications, l'assurance des invisibles, le courtage, la location, les services professionnels et techniques, etc.

³ Bien entendu, la valeur d'un service faisant l'objet d'échanges comprend également le coût imputé des biens associés à l'établissement et à la prestation de ce service.

Tableau 1
EXPORTATIONS MONDIALES TOTALES
(valeur en milliards de DTS)

	1970 - 74	1975 - 79	1980 - 84	1985 - 89	1990
Exportations mondiales de marchandises	1,897	4,296	7,717	9,432	2,406
Exportations mondiales de services commerciaux (% des exportations mondiales totales) 1	421 (18.2%)	915 (17.6%)	1,643 (17.6%)	1,993 (17.4%)	527 (18.0%)
Exportations mondiales de services transfrontaliers (% des exportations mondiales totales) 2	300 (13.7%)	673 (13.5%)	1,214 (13.6%)	1,362 (12.6%)	353 (12.8%)

Source: FMI, *Statistique de la balance des paiements, Annuaire, diverses années.*
Les valeurs ont été converties en droits de tirage spéciaux (DTS) pour tenir compte des fluctuations des principaux taux de change.

- 1 Le GATT inclut le revenu tiré de certains biens et du travail dans sa définition des services commerciaux. Le présent document suit la pratique plus récente du FMI, qui exclut ces postes. L'écart n'est pas important. Il convient de noter qu'il existe un consensus selon lequel les données disponibles sur les services sous-estiment sensiblement la valeur du commerce international de services (en grande partie à cause des diverses formes de couverture incomplète et/ou de déclaration). Il n'y a aucune donnée indiquant que l'erreur systématique par défaut soit supérieure aujourd'hui à ce qu'elle était il y a 20 ans; en fait, la qualité des données devrait s'être améliorée pour les années ultérieures, ce qui pourrait créer une erreur systématique par excès dans les taux de croissance.
- 2 Cette catégorie comprend les mêmes postes que les services commerciaux, moins les voyages internationaux. Ce poste comprend les biens qu'une personne achète pendant qu'elle est temporairement en visite à l'étranger et qu'elle rapporte dans son pays de résidence. Par conséquent, les Douanes considèrent ces biens comme des services dans les comptes nationaux, ce qui crée une erreur systématique par excès dans ces données qui pourrait s'être accrue par suite de l'augmentation du magasinage transfrontalier en Amérique du Nord et en Europe occidentale. En outre, plus de 80 % des montants consacrés aux voyages (si l'on en juge par les dépenses consacrées en 1991 par les Canadiens au titre des voyages aux Etats-Unis et les résidents des E.-U. en visite au Canada) comprennent, en plus des biens achetés, les dépenses au titre des aliments, de l'hébergement, du transport au pays et des divertissements qui représentent la consommation locale, non les services pouvant faire l'objet d'échanges internationaux normalement assujettis aux négociations commerciales.

Tableau 2
EXPORTATIONS MONDIALES DE BIENS
ET DE SERVICES (1970-1990)

(Croissance en % de la valeur en DTS pendant les périodes indiquées)

	1975 / 70	1980 / 75	1985 / 80	1990 / 85
Exportations mondiales de marchandises	128%	131%	25%	37%
Commerce mondial de services commerciaux	101%	130%	23%	47%
Commerce mondial de services transfrontaliers	108%	133%	17%	40%

Source: FMI, *Statistique de la balance des paiements, Annuaire, diverses années.*
Il convient de noter que les valeurs ont été converties, au besoin, en droits de tirage spéciaux (DTS) pour tenir compte des fluctuations des principaux taux de change.

Cependant, les services ont également apporté une contribution plus fondamentale à l'accroissement de l'intégration mondiale que les statistiques sur les parts des échanges ne peuvent pas saisir. La baisse spectaculaire du coût des communications internationales a joué un rôle important, d'aucuns diraient critique, qui de toute évidence a apporté de l'eau au moulin des échanges et, par conséquent, de l'intégration mondiale. Par exemple, le coût des semi-conducteurs diminue de 30 % chaque fois que le volume cumulatif de la production double. Conjugués à la révolution encore plus importante sur le plan du rendement qu'ont connue certains circuits intégrés (la capacité de mémoire des DRAM (mémoire vive dynamique) a doublé tous les quatre ans) et à l'accroissement de la concurrence résultant de la déréglementation, le coût et la qualité des communications internationales ont varié sensiblement⁴. Les fonds se déplacent électroniquement dans le monde à une vitesse et selon un volume que la plupart ne pouvaient imaginer il y a à peine 15 ans. En ce qui concerne le transport, les transporteurs de vrac, les navires porte-conteneurs et les gros avions cargos ont favorisé la croissance des échanges de biens, quoique leur incidence ait vraisemblablement été moindre que celle des télécommunications⁵.

Les pays échangent une plus grande proportion de biens et services. Comme il a été mentionné plus haut, la plus grande partie de ces échanges croissants ont lieu à l'échelle régionale. Mais comment l'accroissement des courants des échanges commerciaux a-t-il influé sur les principales économies? Se sont-elles toutes internationalisées davantage? À en juger d'après les exportations de biens et de services en proportion du produit intérieur brut (PIB), il n'y a pas de réponse simple (voir le tableau 3A).

⁴ OECD, *Globalisation of Industrial Activities - Four Case Studies: Auto Parts, Chemicals, Construction and Semiconductors* (Paris, 1992), pp. 136, 148, 158; OECD, *Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications* (Paris, 1991), pp. 146-67.

⁵ Bien qu'il ne soit pas facile d'obtenir des séries chronologiques complètes, le coût réel du transport du blé (en dollars américains par tonne) a de toute évidence diminué — voir International Wheat Council, *World Wheat Statistics* (1983 et 1987), p. 79 et p. 73 respectivement. Les tarifs internationaux du fret aérien (livraisons individuelles de moins de 45 kilogrammes) ont diminué en valeur réelle exprimée en dollars américains entre 1980 et 1989, mais pas sensiblement lorsqu'ils sont exprimés en devises dans lesquelles les vendeurs ont vendu les biens transportés — voir Organisation de l'aviation civile internationale, *Rapport annuel du Conseil*, divers (Montréal).

Tableau 3A
LE COMMERCE EN TANT QUE MESURE
DE L'INTERNATIONALISATION
 (Exportations de biens et de services en % du PIB)

	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990
CANADA	22,9	24,2	27,0	26,6	24,9
FRANCE	17,4	20,2	22,5	22,1	23,1
ALLEMAGNE	24,0	27,1	31,6	33,8	36,2
ITALIE	16,1	20,8	20,6	18,8	19,2
R.-U.	23,2	27,6	26,9	25,5	24,8
É.-U.	6,3	8,4	8,8	8,2	9,9
JAPON	11,4	12,5	14,4	11,4	10,8
AUSTRALIE	14,9	15,4	15,4	16,2	16,3
INDONÉSIE	18,6	24,0	26,7	23,1	25,9
MALAISIE	42,3	50,4	53,2	63,3	78,0
THAÏLANDE	17,9	20,2	22,8	30,3	36,8
PHILIPPINES	17,8	18,4	19,4	24,9	27,8
CORÉE	21,1	29,8	35,3	38,1	31,6
CHINE	3,9	5,2	8,4	12,8	----
MEXIQUE	8,1	9,5	15,8	----	----
BRÉSIL	10,0	7,1	10,2	9,9	7,3
PAYS-BAS	47,3	48,5	57,6	56,6	56,7
SUÈDE	26,5	28,4	32,8	33,1	30,5

Source: FMI, *Statistiques financières internationales, Annuaire(1991)*. Calculs basés sur des données exprimées en devises nationales.

Tableau 3B
LE COMMERCE EN TANT QUE MESURE
DE L'INTERNATIONALISATION
 (Importations de biens et de services en % du PIB)

	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990
CANADA	21,5	24,4	24,3	25,6	24,4
FRANCE	16,9	19,7	23,2	21,7	23,0
ALLEMAGNE	21,2	24,7	29,9	28,1	29,7
ITALIE	18,0	21,6	23,2	19,4	19,7
R.-U.	24,3	27,9	25,5	27,2	27,3
É.-U.	6,5	8,9	10,1	10,8	11,2
JAPON	10,3	11,8	13,4	8,6	10,1
AUSTRALIE	14,2	15,6	17,4	18,2	17,3
INDONÉSIE	18,5	20,3	23,6	21,7	25,0
MALAISIE	41,0	44,5	56,5	55,3	78,1
THAÏLANDE	20,3	24,9	28,0	31,2	43,5
PHILIPPINES	18,8	23,9	24,3	23,1	33,4
CORÉE	28,9	33,9	38,4	33,0	32,2
CHINE	3,3	5,0	7,6	14,6	----
MEXIQUE	9,5	10,6	11,5	----	----
BRÉSIL	8,8	9,2	9,2	6,1	5,5
PAYS-BAS	46,0	47,0	54,3	52,5	52,0
SUÈDE	25,6	29,1	32,2	31,3	30,0

Source: FMI, *Statistiques financières internationales, Annuaire(1991)*. Calculs basés sur des données exprimées en devises nationales.

Dans six des pays du G-7, les exportations représentaient à la fin des années 80 une plus forte proportion du PIB qu'au début des années 70 (seul le Japon n'avait pas connu de variation à la fin de cette période). Cependant, il s'est produit en quelque sorte un renversement au cours de la seconde moitié des années 80; en effet, on a alors assisté à une baisse de l'importance relative des exportations de pays du G-7 comme le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni et le Japon, les États-Unis et la France enregistrant une faible variation. Seule l'Allemagne a continué d'afficher un gain important au titre des exportations par rapport au PIB après 1985, et même là, plus de 70 % des exportations allemandes étaient expédiées à d'autres pays européens en 1990. L'accroissement de la mondialisation des exportations n'est pas une caractéristique récente du commerce des pays du G-7. L'internationalisation accrue des exportations a cependant été, dans une large mesure, la tendance observée chez un certain nombre de pays en développement dynamiques et de petits pays commerçants d'Europe, comme en témoigne le tableau 3A.

En contrepartie, les importations totales de biens et services du Canada en proportion du PIB n'ont pas augmenté de manière appréciable au cours des 15 dernières années (bien que la pénétration des importations de nombreux produits manufacturés ait progressé). Les importations sont devenues relativement moins importantes pour le Japon ces dernières années. En France, en Italie et en Allemagne, la part des importations a augmenté au début des années 80, et a eu tendance par la suite à diminuer. Parmi les pays du G-7, ce n'est qu'aux États-Unis que l'importance relative des importations s'est accrue régulièrement depuis 1970, mais lentement et à partir d'un niveau qui a toujours été faible. Une fois de plus, la tendance croissante à l'internationalisation était plus évidente parmi les autres pays figurant au tableau 3B, bien que des indices laissent entrevoir une certaine stabilisation à la fin des années 80 dans certains d'entre eux. L'insertion croissante des économies dans le commerce international semble être plus évidente dans le cas des petits pays, y compris les nouveaux venus sur la scène commerciale qui ont tablé beaucoup et avec succès sur le commerce au cours des 20 dernières années.

- Commerce intrasectoriel et intra-société

La rationalisation des installations de production sur une base internationale plus vaste constitue un élément dynamique favorisant le mouvement accru des produits d'un pays à l'autre. Les biens intermédiaires importés en tant que facteurs de production jouent un rôle plus important qu'auparavant. Le commerce intrasectoriel dynamique définit la plus grande partie du processus de production lié à des industries internationalisées comme celles des ordinateurs, des textiles et de l'habillement, des métaux non ferreux, des communications et des semi-conducteurs, de l'aérospatiale et des véhicules automobiles. Le ratio des biens provenant de l'étranger aux biens provenant du pays s'est accru de façon constante depuis le début des années 70. Ce

ratio a augmenté au Canada, aux États-Unis, au Japon, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni (qui a fait l'objet récemment d'une étude de l'OCDE). Néanmoins, cette tendance doit être interprétée avec soin.

Au Canada, le ratio des biens provenant de l'étranger aux biens provenant du pays a passé de 33 % à 50 %, mais ces échanges de biens intermédiaires sont en grande partie attribuables à des entreprises situées aux États-Unis, c.-à-d. qu'ils sont très régionalisés. La dimension régionale du commerce accru de biens intermédiaires est également évidente, même si son importance relative n'est pas aussi grande, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni (le lien transatlantique avec les entreprises situées aux États-Unis reste important), le ratio des biens provenant de l'étranger aux biens provenant du pays y variant actuellement de 35 à 40 %. Il existe un commerce intrasectoriel considérable entre les États-Unis et le Japon, quoique que dans des industries différentes (p. ex. les exportations américaines de produits de l'aérospatiale et de bois vers le Japon et les exportations japonaises de véhicules automobiles et de composantes d'ordinateur vers les États-Unis). Toutefois, l'importance de cette dynamique transpacifique du commerce de produits intermédiaires est moins fondamentale jusqu'à présent qu'elle pourrait sembler de prime abord : il s'agit des deux pays (parmi ceux qui ont fait l'objet d'une étude) où le ratio des biens importés aux biens provenant du pays est le plus faible (ayant passé de 5 % à seulement 7 % au Japon depuis le début des années 70 et de 7 à 12 % aux États-Unis). Il y a une tendance, mais jusqu'à maintenant, elle n'indique guère un bond quantitatif de l'intégration mondiale⁶.

Il n'y a pas non plus de données évidentes indiquant une tendance en ce qui concerne un phénomène connexe : le commerce intra-société entre une société mère et ses sociétés affiliées à l'étranger en tant qu'élément moteur de la mondialisation. Les meilleures données disponibles proviennent du marché américain. Les échanges intra-société entre les sociétés mères américaines et leurs sociétés affiliées à l'étranger étaient légèrement inférieurs à la fin des années 80 à ce qu'ils étaient dix ans plus tôt en proportion des exportations et des importations totales des États-Unis. Quant au commerce entre les sociétés mères étrangères et leurs sociétés affiliées aux États-Unis, les données sont plus floues. Les exportations vers les États-Unis des sociétés mères canadiennes et européennes ont en fait diminué en proportion des importations américaines totales. Cependant, les exportations des entreprises japonaises et coréennes vers leurs sociétés affiliées ont augmenté sensiblement leur part des importations américaines totales à la suite d'investissements réalisés aux États-Unis⁷.

⁶ OCDE, «Source internationale des intrants intermédiaires», DSTI/STII/IND (92)1, mars 1992.

⁷ OCDE, «Étude sur le commerce intra-société», TD/TC/WP(92)68/REV 1, décembre 1992.

On peut peut-être observer une tendance du même ordre dans la multiplication par deux et par trois entre 1985 et 1990 de la valeur des exportations du Japon vers les pays d'Asie destinataires des nouveaux investissements japonais (les exportations vers la Malaisie, la Thaïlande, la Corée et Taïwan sont passées de 16,5 à 47,6 milliards de dollars américains au cours de cette période)⁸. Il reste à déterminer si cette hausse constitue un phénomène passager faisant suite à des investissements importants en installations nouvelles ou le début d'un commerce intra-société encore plus important, mais l'expérience des États-Unis donne à penser qu'il n'y a peut-être pas de tendance à long terme. En outre, elle révèle que nous pouvons discerner une certaine augmentation du commerce intra-société sur le marché américain précisément en ce qui concerne les sociétés japonaises et coréennes pour lesquelles l'internationalisation stratégique de la production ne suppose pas, comme nous le verrons plus loin, la création d'entreprises mondiales, supranationales.

- La dynamique des investissements

Si les résultats concernant le commerce laissent planer des doutes sur l'ampleur et la vitesse de la mondialisation, l'incidence des mouvements de capitaux semble plus claire. Un nombre croissant de pays se livrent activement concurrence pour attirer les investissements étrangers directs (IED). Au cours de la seconde moitié des années 80, les IED ont augmenté à un rythme supérieur à celui de la production et des échanges de biens et services dans le monde. Les sorties annuelles moyennes à la fin des années 70 étaient de l'ordre de 35 milliards de dollars américains et ont augmenté d'environ 20 % pendant la première partie des années 80, ce qui ne représente pas une croissance spectaculaire (voir le tableau 4). Cependant, les sorties annuelles moyennes se sont accrues de plus de 200 % de 1985 à 1989 et de 65 % en 1990 (pour atteindre 220 milliards de dollars américains) avant de diminuer en 1991. Au milieu et à la fin des années 80, les sorties d'IED ont progressé trois fois plus que les exportations mondiales de marchandises. Il s'agissait d'une période particulièrement riche en fusionnements et en acquisitions.

De plus, l'évolution internationale est devenue plus diffuse et plus complexe, la part des investissements des États-Unis à l'étranger chutant des deux tiers, et celle du Japon triplant. Par rapport aux stocks mondiaux totaux d'IED, la part des États-Unis a diminué sensiblement, celle du Japon et de l'Allemagne a augmenté de façon marquée et celle du Royaume-Uni, de l'Italie et du Canada s'est accrue plus modérément (voir le graphique 2).

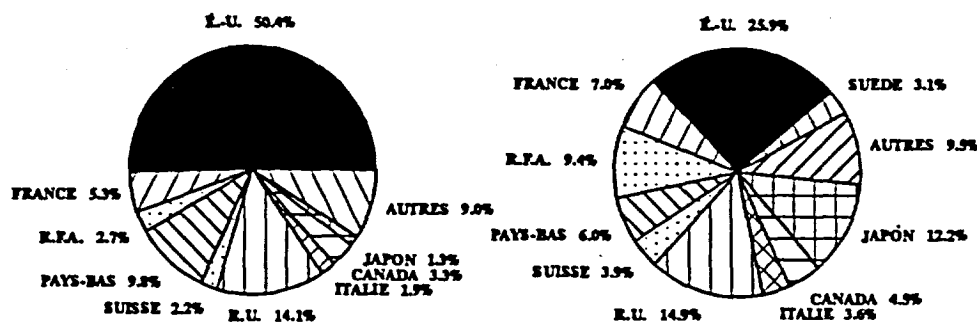
⁸ FMI, Direction de la statistique commerciale — Annuaire, diverses années.

Tableau 4
INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DIRECTS
(en milliards de dollars américains, moyennes annuelles)

	1975 - 79	1980 - 84	1985 - 89	1990	1991
SORTIES TOTALES	35,3	42,4	134,9	222,4	177,3
Pays industrialisés	34,7	41,0	128,4	204,5	165,5
dont : États-Unis	15,9	9,6	22,8	33,4	24,5
JAPON	2,1	4,3	23,8	48,0	30,7
C.E.	14,2	20,9	59,4	97,5	80,5
ENTRÉES TOTALES	26,9	52,6	117,6	179,6	157,9
Pays industrialisés	19,9	36,2	98,1	148,7	115,2
dont : États-Unis	6,1	18,6	48,2	37,2	22,2
JAPON	0,1	0,3	0,1	1,8	1,4
C.E.	11,4	14,2	38,4	85,9	67,7
Pays en développement	7,0	16,4	19,5	30,9	42,7
dont : Asie	1,9	4,7	10,8	19,9	25,7
Europe de l'Est	0,0	0,1	0,1	0,5	2,3
Amérique latine	3,6	5,4	5,7	7,8	12,0

SOURCE: Bank for International Settlements, *Global Annual Report* (Basel, June 1992), p.93.

GRAPHIQUE 2
Stock mondial d'investissements directs à l'étranger
Répartition selon les principaux pays d'origine



Total pour 1967 = 112,3 milliards de dollars américains

Total pour 1990 = 1,6 billion de dollars américains

Source: Département du Commerce des États-Unis.

Les mouvements de capitaux placés dans des titres (p. ex. les actions et les obligations) dans les pays industrialisés ont commencé à s'accélérer encore plus tôt que les mouvements des IED. Comparativement à la situation de la fin des années 70, les sorties annuelles moyennes ont augmenté de plus de 200 % au début des années 80 et de plus de 300 % à la fin des années 80. Tout comme dans le cas des IED, les sorties dans les années 1990 et 1991 ont été plus irrégulières. La CE et le Japon sont devenus les principaux intervenants tant sur le plan des sorties que des entrées de capitaux placés dans des titres (voir le tableau 5). À la fin des années 80, la monnaie dans laquelle avaient été libellées les émissions d'obligations internationales avait changé considérablement, la part libellée en dollars américains ayant diminué de plus de moitié pour s'établir à environ 40 %.

Tableau 5
MOUVEMENTS DES CAPITAUX PLACÉS
DANS DES TITRES DANS
LES PAYS INDUSTRIALISÉS
 (en milliards de dollars américains, moyennes annuelles)

	1975 - 79	1980 - 84	1985 - 89	1990	1991
SORTIES TOTALES	12,4	41,8	176,8	151,6	277,6
dont : États-Unis	5,8	5,8	9,5	28,5	46,2
JAPON	2,6	13,8	89,9	39,7	74,3
C.E.	3,8	18,9	62,6	79,8	144,0
ENTRÉES TOTALES	25,0	57,8	186,0	159,1	388,7
dont : États-Unis	4,6	16,7	59,2	2,9	52,3
JAPON	3,0	11,9	23,3	34,7	115,3
C.E.	8,5	17,7	70,4	94,4	173,7

SOURCE: Bank for International Settlements, 62nd Annual Report (Basel, June 1992), p.94.

Encore une fois, cependant, une certaine prudence s'impose dans l'interprétation de ces chiffres. En ce qui concerne la structure des stocks d'IED, l'ampleur de l'internationalisation se caractérise par des zigzags. Comme l'indique le graphique 3, les États-Unis en particulier, mais aussi l'Allemagne et le Royaume-Uni ont accueilli une part plus importante des IED mondiaux. Lorsqu'on mesure le stock d'investissements étrangers dans les pays du G-7 en pourcentage du stock brut de capitaux privés de non-résidents, toutefois, on constate qu'il s'est produit des hausses évidentes pendant les années 80 uniquement aux États-Unis et au Royaume-Uni (voir le graphique 4)⁹. En outre, les pourcentages demeurent toujours remarquablement faibles (moins de 5 % dans le cas des États-Unis). Quant au Japon, sa part des IED ne s'est élevée qu'à 6 milliards de dollars américains entre 1975 et 1991 (voir le tableau 4), soit beaucoup moins que la croissance de son économie. Il y a eu peu de fusionnements ou d'acquisitions par des étrangers au Japon à la fin des années 80, contrairement à ce qui s'est passé en Amérique du Nord et au Royaume-Uni en particulier. Par conséquent, les IED cumulatifs représentent une infime proportion du stock de capitaux de non-résidents au Japon, pourcentage qui n'a jamais dépassé 0,3 % (voir le graphique 4).

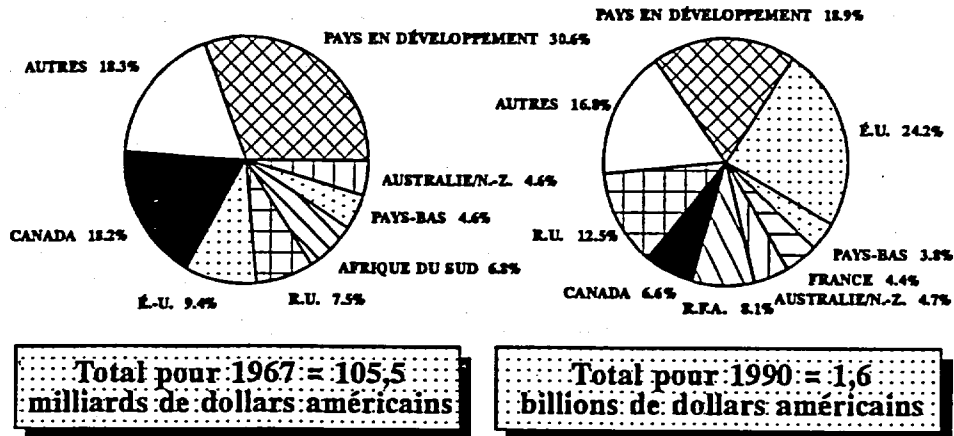
Une autre façon d'examiner la dynamique des investissements consiste à évaluer le stock des IED en proportion de la production intérieure brute. Bien que cette approche ne soit pas la meilleure (car elle consiste à comparer un stock à un flux), les données disponibles nous permettent d'inclure un certain nombre de pays nouvellement industrialisés. La même tendance générale apparaît (voir le graphique 5A). La part du stock d'IED s'accroît progressivement, surtout aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Italie, mais ce n'est qu'au Royaume-Uni que la hausse devient clairement importante sur le plan de la pondération globale (c.-à-d. proche du niveau canadien). Le graphique 5B révèle que le poids des IED semble avoir augmenté dans certains pays en développement, mais non en Malaisie ou en Corée, où la croissance intérieure semble avoir suivi le rythme de la hausse de l'investissement étranger.

⁹ Il convient de faire une mise en garde. On sait que les données sur les IED de divers pays ne sont pas tout à fait comparables. Par exemple, le Japon, l'Allemagne et la France ne considèrent pas les bénéfices réinvestis comme des IED contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. En ce qui concerne le graphique 4, l'écart dans le cas du Japon est statistiquement non significatif (étant donné le faible volume d'IED dans l'ensemble). Pour l'Allemagne, l'estimation d'Investissement Canada corrige vraisemblablement la plus grande partie de l'écart (elle reflète les données internes de l'Allemagne de manière plus complète). Cependant, les données de la France sous-estiment encore probablement le niveau des IED. En résumé, le graphique permet d'observer les tendances au sein d'un pays donné et, s'il est utilisé avec prudence, donne une idée des investissements d'un pays à l'autre.

GRAPHIQUE 3

STOCK MONDIAL D'INVESTISSEMENTS DIRECTS DE L'ÉTRANGER

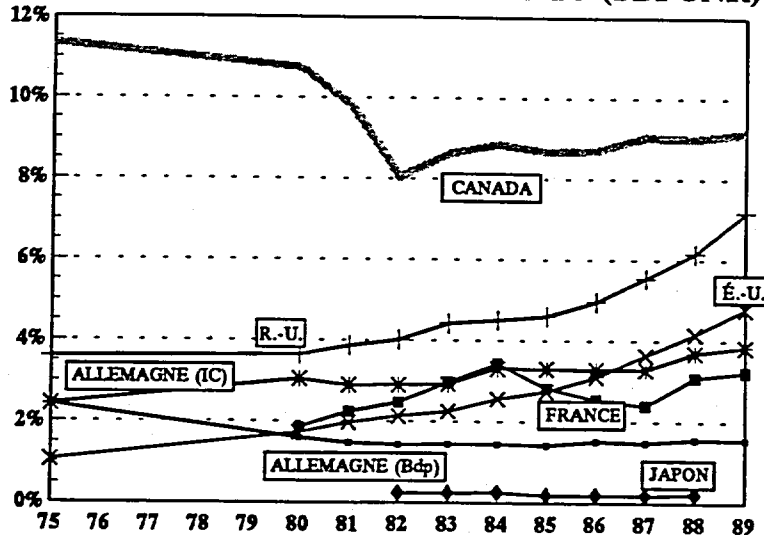
Répartition selon les principaux pays d'accueil



Source: Département du Commerce des États-Unis

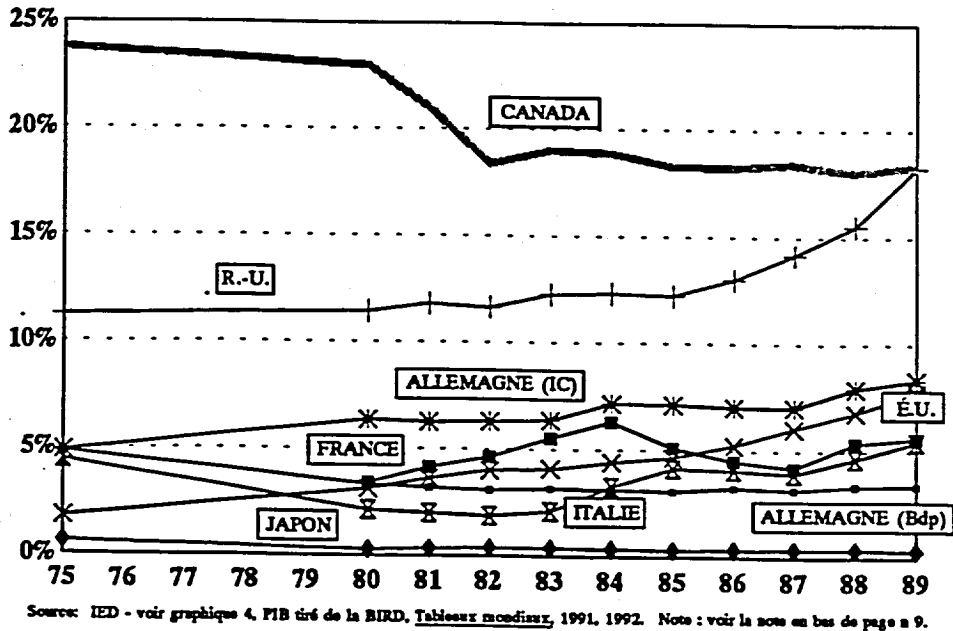
GRAPHIQUE 4

STOCK D'IED EN POURCENTAGE DU STOCK BRUT PRIVÉ DE CAPITAUX DE NON-RÉSIDENTS (SBPCNR)

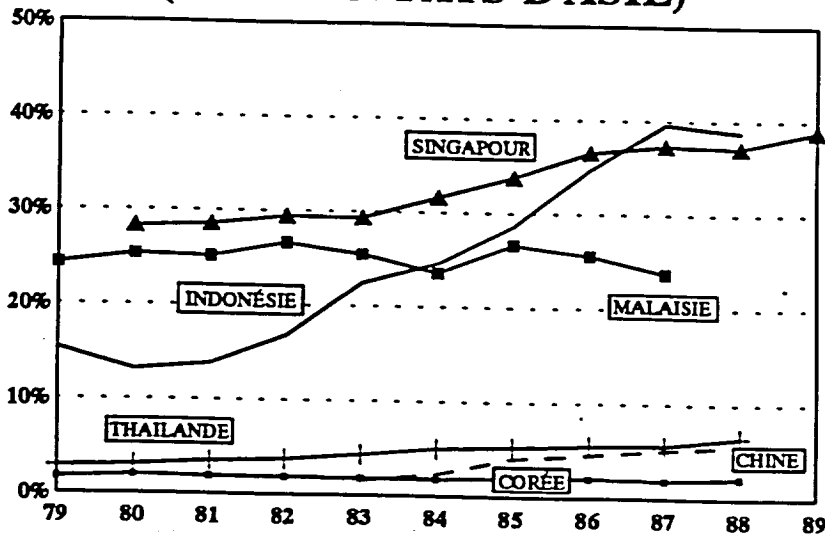


Source: SBPCNR de l'OCDE, Flux et stocks de capital fixe, 1964-1989, sauf pour le Japon, dont les données proviennent de sources intérieures totalisées par Investissement Canada.
 IED de l'OCDE, Perspectives économiques, n. 50 (déc. 1991) pour 1975; pour les autres années, FMI.
 Statistique de la balance des paiements, Annuaire, diverses années, sauf pour l'Allemagne (Investissement Canada) et la France, dont les données sont fondées sur des sources intérieures totalisées par Investissement Canada (l'Annuaire du FMI ne contient pas de données sur le stock d'IED pour la France).

GRAPHIQUE 5A
STOCK D'IED EN POURCENTAGE DU PIB
PAYS DU G-7



GRAPHIQUE 5B
STOCK D'IED EN POURCENTAGE DU PIB
(CERTAIN PAYS D'ASIE)



Source: IED des N.U., Répertoire des investissements mondiaux, 1992, vol. 1. (Asie et Pacifique), tableau 8. PIB tiré de la BIRD, Tableaux mondiaux, 1991.
Note : Voir la note en bas de page n 9.

Pour le Canada, nous avons également des séries chronologiques valables sur la mainmise étrangère — c.-à-d. des données qui mesurent non pas le stock total d'IED dans l'économie canadienne, mais la mainmise que les IED peuvent supposer ou non. Dans cette optique, en dépit d'une hausse absolue importante des IED, l'économie canadienne s'est moins internationalisée. Depuis le début des années 70, la mainmise étrangère sur les éléments d'actif non sectoriels des branches d'activité non financières a diminué jusqu'en 1985, pour augmenter quelque peu par après surtout en raison des acquisitions par des étrangers dans le secteur de l'énergie (voir le graphique 6). Dans la perspective des recettes et des bénéfices, cependant, la tendance tout au long de la période est à la diminution de la mainmise étrangère, donnant ainsi à penser que l'internationalisation sur le plan de la réalisation de bénéfices au Canada est moindre qu'il y a vingt ans ou même dix ans (voir le graphique 7).

- L'entreprise «mondiale»

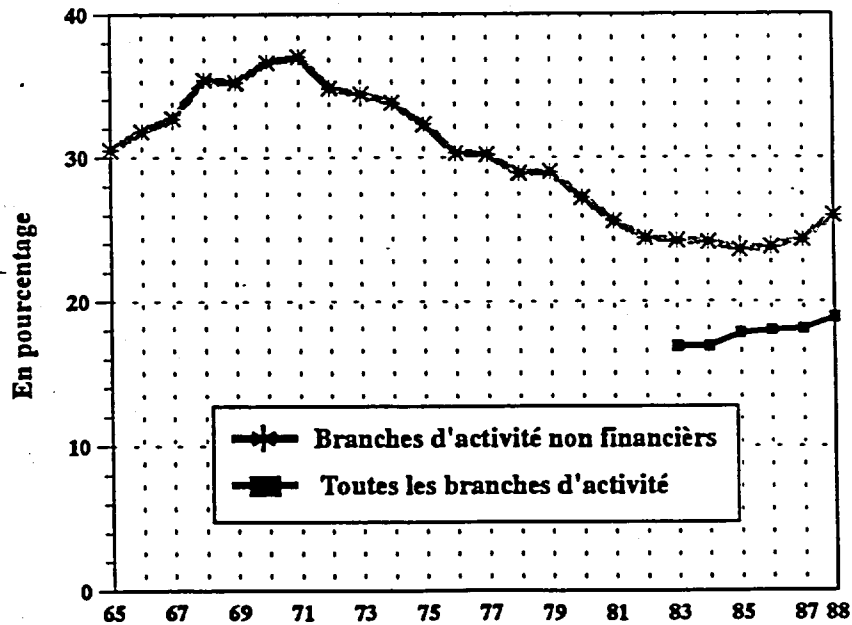
L'internationalisation de la production qui se traduit dans le fait que la croissance des courants d'échanges et des flux de capitaux est supérieure à celle de la production mondiale a influé sur les stratégies des entreprises et en subit les effets. Depuis les années 70, l'innovation technologique a également eu une incidence croissante sur l'évolution du marché dans un certain nombre de domaines.

Au cours des 15 à 20 dernières années, dans plusieurs secteurs industriels clés, on a adapté les produits à des cycles de vie plus courts, à une plus grande diversité et au fait qu'on met davantage l'accent sur le marketing de créneaux ou la segmentation du marché ainsi que sur la qualité des produits¹⁰. Par exemple, dans l'industrie automobile, le cycle de vie type d'un modèle s'est raccourci considérablement, passant de dix à quatre ans ou moins alors que le nombre de modèles distincts mis à la disposition des consommateurs a augmenté. L'exemple peut-être le plus souvent cité est celui de l'industrie des semi-conducteurs où le cycle de vie de certains circuits intégrés (DRAM) n'est que de quatre ans alors que la quantité d'information que chaque nouvelle génération peut stocker quadruple¹¹.

¹⁰ K. J. Blois, «Trends in Marketing and Their Implication for Manufacturing», *International Journal of Technology Management, Special Issue on Manufacturing Strategy*, vol. 6, n^{os} 3 et 4, 1991, p. 385-394; J. D. Goldhar, M. Jelinek et T. W. Schlie, «Flexibility and Competitive Advantage — Manufacturing Becomes a Service Business», *International Journal of Technology Management, Special Issue on Manufacturing Strategy*, vol. 6, n^{os} 3 et 4, 1991, p. 243-259. La capacité de fabriquer divers produits pour des marchés à créneaux définit les «économies de diversification» qui deviennent aussi importantes que les économies d'échelle.

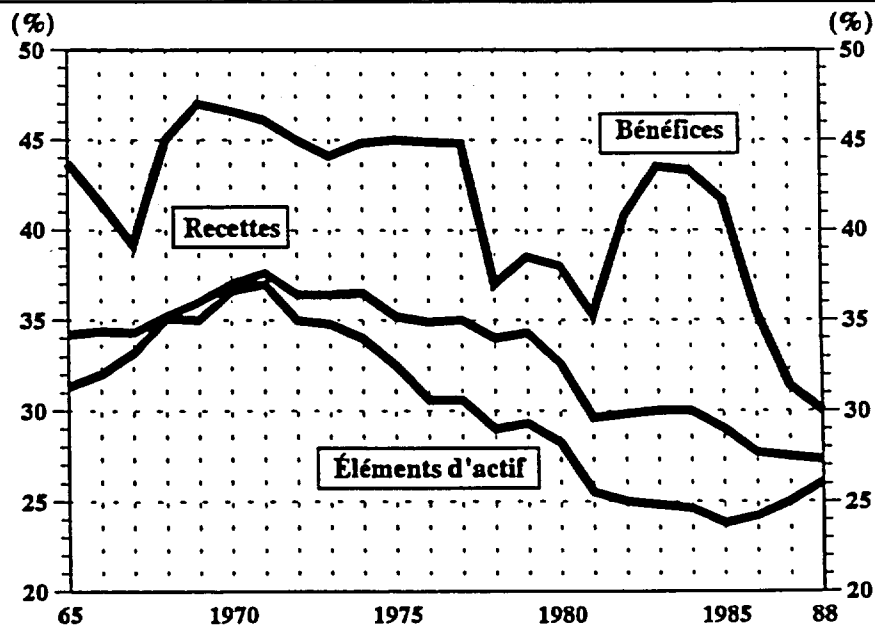
¹¹ OECD, *Globalisation of Industrial Activities*, p. 46-47, 136.

GRAPHIQUE 6
MAINMISE ÉTRANGÈRE SUR LES
ÉLÉMENTS D'ACTIF NON SECTORIELS AU CANADA



Source: Statistique Canada, CALURA 1988.

GRAPHIQUE 7
Parts des éléments d'actifs, des recettes et des bénéfices à mainmise étrangère
Branches d'activité non financières, 1965 - 1988



Source: Statistique Canada, CALURA 1988.

Le réseau international d'alliances au sein du secteur privé s'est étendu considérablement pour répondre à l'évolution des circonstances : le coût croissant de la recherche et du développement, les pressions exercées par les partenaires commerciaux en matière d'implantation, la nécessité de répondre plus efficacement aux préférences des consommateurs locaux et les attentes plus grandes en matière de service après-vente ainsi que la nécessité d'assurer une certaine protection contre les fluctuations des taux de change. Les alliances, y compris entre les concurrents, revêtent la forme de coentreprises, de sous-traitance, de concession de licences et d'ententes en matière de R-D — d'où la création de réseaux d'information complexes sur la recherche, la production et la commercialisation.

Bien que la plupart des entreprises de tous les pays n'aient pas participé activement à la constitution de telles alliances, les chefs de file de l'industrie l'ont de toute évidence fait. Le nombre d'alliances en matière de R-D (dans la plupart des cas, entre des sociétés des États-Unis, de la CE et du Japon) est passé d'environ 200 en 1980 à plus de 4 000 en 1990. Le partage de technologie constitue dorénavant une caractéristique d'environ la moitié de toutes les ententes conclues entre des entreprises transnationales (comparativement à 10 % en 1980), la R-D conjointe étant comprise dans environ 20 % de ces ententes alors qu'il n'existait presque pas d'arrangements de ce genre il y a dix ans¹². Dans le secteur de l'automobile, les trois Grands de l'Amérique du Nord ont formé un consortium de recherche conjointe sur les applications des composants en plastique aux automobiles. Les constructeurs d'automobiles européens collaborent à la mise au point de systèmes électroniques (projet Prométhée) et (de concert avec des sociétés de produits chimiques et autres) de nouveaux matériaux, en mettant l'accent sur les matériaux composites, les céramiques et les métaux renforcés (projet Carmat). En ce qui concerne les semi-conducteurs, dans les années 80, trois entreprises japonaises ont formé un groupe pour mettre au point des micro-processeurs et de nouveaux concepts tandis que de grandes sociétés européennes ont conjugué leurs efforts en matière de R-D pour essayer de rattraper les chefs de file de l'industrie des États-Unis et du Japon¹³.

De plus, il y a un foisonnement de publications sur la «gestion mondiale», l'accent étant mis sur l'accroissement de l'importance d'un processus souple permettant aux sociétés d'intégrer les éléments d'actif, les ressources et diverses compétences humaines d'un pays à l'autre, en normalisant les opérations dans la

¹² OCDE, «The Interrelationship Between Trade and Technology Policies», TD/TC/Wp (92)22, mars 1992. On peut observer des chiffres et des pourcentages différents (inférieurs), mais les mêmes tendances dans OCDE, DAFPE/CLP(92)12, octobre 1992, p. 8-10.

¹³ OECD, *Globalisation of Industrial Activities*, p. 48, 51, 73, 140, 154.

mesure du possible tout en répondant aux besoins des marchés locaux¹⁴. Les gestionnaires de structure divisionnelle se trouvent là où les points forts des entreprises d'une société internationale sont situés et mis à profit. Par exemple, dans le secteur du transport d'énergie, la société d'électrotechnique Asea Brown Boveri, dont le siège se trouve en Suisse, a affecté son gestionnaire de l'appareillage de connexion en Suède, le gestionnaire des transformateurs d'alimentation en Allemagne, le gestionnaire des transformateurs de distribution en Norvège et le gestionnaire des compteurs d'électricité aux États-Unis¹⁵.

Encore une fois, il est utile de faire certaines mises en garde. En ce qui concerne la recherche et le développement, l'examen détaillé de près de 700 des entreprises les plus importantes et les plus actives sur le plan technologique du monde (principales candidates au titre d'entreprises «mondiales») révèle qu'elles effectuent plus de 90 % de leur recherche fondamentale dans leur pays¹⁶. La plus grande partie de la R-D qui est effectuée en commun est réalisée par des entreprises du pays d'origine (p. ex. le consortium formé par les trois Grands pour les plastiques) ou, et c'est là que la plus grande partie de l'accroissement de la «mondialisation» s'est produite, entre des entreprises d'Europe occidentale en Europe. Là encore, la question de la régionalisation (dans ce cas, l'apparition d'entreprises européennes davantage intégrées) s'applique à la R-D et, de façon plus générale, à la gestion globale des entreprises¹⁷. Un examen récent de l'incidence de la mondialisation sur la compétitivité locale et régionale dans un certain nombre de pays de l'OCDE révèle que la mondialisation, y compris sa composante relative aux investissements étrangers directs, a tendance à renforcer la spécialisation régionale et l'agglutination

¹⁴ Pour un article récent qui présente fort bien l'enthousiasme que suscite ce phénomène, voir Christopher A. Bartlett et Sumantra Ghosal, «What is a Global Manager?», dans *Harvard Business Review*, septembre et octobre 1992, p. 124-132.

¹⁵ *Ibid.*, p. 127.

¹⁶ Pari Patel et Keith Pavitt, «Large Firms in the Production of the World's Technology: An important Case of Non-Globalization», *Journal of International Business Studies*, vol. 22, n° 1, premier trimestre de 1991, p. 3, 6, 7, 10, 14, 16 et 17.

¹⁷ On peut trouver des exemples précis d'entreprises européennes davantage intégrées dans Bartlett et Ghoshal, «Global Manager?» — voir leurs références aux activités européennes d'Electrolux et de Procter & Gamble; d'autres exemples se trouvent dans OECD, *Globalisation of Industrial Activities*, p. 33 (autos), 137 (semi-conducteurs). La Commission européenne encourage financièrement la coopération européenne transnationale en matière de R-D par le secteur privé au moyen de ses « Programmes cadres pour la recherche et le développement technologique dans la Communauté ».

géographique de la production, surtout en ce qui concerne les industries des secteurs mous et les industries des secteurs de haute technologie attirées par les centres établis d'excellence en science et technologie et certaines branches de services¹⁸.

En outre, les renseignements dont on dispose sur le commerce intra-société ne confirment pas le point de vue selon lequel des entreprises «apatrides» ou vraiment mondiales apparaissent rapidement. Selon les données pour 1989 sur le marché américain, dans presque tous les cas, les sociétés mères exportent plus vers leurs sociétés affiliées à l'étranger que l'inverse, dans des proportions variant de deux à cinq contre un (sociétés mères américaines vers des sociétés affiliées à l'étranger; sociétés mères étrangères vers des sociétés affiliées aux États-Unis). Le rapport dans le cas des fabricants japonais ayant des sociétés affiliées dans d'autres pays est de trois contre un¹⁹. Cette tendance est conforme à l'expérience canadienne en matière d'échanges et d'investissements dans le secteur de l'automobile avec le Japon.

À l'heure actuelle, les chefs de file dans les secteurs de la fabrication et des services constituent activement des réseaux sur une base mondiale. Dans un certain nombre de cas (par suite de la dynamique d'un marché commun et d'une intégration beaucoup plus grande à venir), des entreprises davantage européennes (sur le plan du contrôle ainsi que de la gestion des activités) apparaissent. Pourtant, même si leurs activités sont plus mondiales, les entreprises américaines et japonaises ne sont pas devenues manifestement plus «apatrides» alors que les entreprises «européennes» devraient rester fortement assujetties aux politiques industrielles de plusieurs gouvernements nationaux et de la Commission européenne. Les courants d'échanges commerciaux et la R-D, pour mentionner les deux facteurs précités, continuent d'être axés sur la santé et le bien-être du port d'attache²⁰.

2. Incidences

Bien que l'ampleur de la mondialisation des processus économiques et l'«apparition» d'entreprises mondiales (ou «apatrides») suscitent du scepticisme, l'examen ci-dessus fait clairement ressortir la fragilité croissante des frontières devant le mouvement des biens, des services et des capitaux qui s'est accru beaucoup plus rapidement que la production mondiale. Les entreprises se sont empressées de se

¹⁸ OCDE, «La mondialisation et la compétitivité locale et régionale», DSTI/IND/WP6 (92)8/REV 1, juillet 1992.

¹⁹ OCDE, «Le commerce intra-société», paragraphes 34-35.

²⁰ À cet égard, les travaux de Michael Porter sur l'importance d'encourager les «ports d'attache» au Canada dans le cas des sociétés transnationales me semblent plus pertinents que la théorie de Robert Reich sur l'entreprise «apatride».

tourner davantage vers l'extérieur dans un plus grand nombre de pays, dans des domaines aussi divers que les fusionnements et les acquisitions à l'étranger, ou la R-D. L'accroissement de l'efficacité des télécommunications et des transports renforce la présence d'un monde plus étendu, plus immédiat, à l'extérieur des frontières nationales. Les cycles de vie des produits se sont raccourcis dans des domaines clés. Les consommateurs exigent de plus en plus de la qualité, des produits personnalisés et un service après-vente, souvent au détriment de leur loyauté envers les produits locaux.

Qu'il s'agisse de tendances à la mondialisation ou à la régionalisation, celles-ci ont réduit sensiblement la viabilité des politiques nationales fondées surtout sur le marché intérieur. Par conséquent, la politique des pouvoirs publics a dû tenir compte de plus en plus des facteurs externes. Les avantages comparatifs sont créés, plus aujourd'hui que jamais auparavant, par le cadre de politique intérieure qui donne de meilleurs résultats lorsqu'il se conjugue aux facteurs mondiaux au lieu d'aller à leur rencontre tout en visant à répondre aux intérêts nationaux. Le programme de la politique commerciale internationale, qui connaît une expansion rapide (il s'agit en soi d'une activité en pleine croissance) doit devenir encore plus exhaustif en ce qui concerne la politique intérieure dans l'avenir prévisible.

III. La compétitivité du Canada

L'internationalisation croissante de l'économie donne beaucoup d'importance à l'accroissement de la compétitivité du Canada, en particulier lorsque des déficits budgétaires persistants contribuent à maintenir les taux d'intérêts réels élevés, lesquels retardent ou entravent une adaptation complète que permettraient des modifications suffisantes du taux de change. L'accroissement de la productivité peut contribuer à faire face à ce dilemme et à soutenir la mise au point de produits nouveaux et très originaux qui soient moins sensibles aux réductions de prix attribuables aux fluctuations du taux de change. Il est regrettable que notre performance sur le plan de la productivité ne soit pas très reluisante. La croissance de la productivité du Canada (définie comme la production par personne occupée) a été la plus faible parmi les principaux pays industrialisés, à l'exception des États-Unis. Dans le secteur de la fabrication, la croissance de la productivité du Canada a été la moins dynamique parmi tous les pays du G-7. La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) — c.-à-d. l'augmentation de la production non expliquée par des apports supplémentaires de la main-d'oeuvre et des investissements — a diminué, passant d'un taux annuel moyen de 2,0 % au cours de la période 1960-1973 à 0,8 % de 1973 à 1979 et à près de 0,0 % de 1979 à 1990. La croissance de la PTF dans les autres pays du G-7 a également accusé un ralentissement considérable dans les années 70, période où les circonstances favorables extraordinaires de l'après-guerre ont pris fin. Contrairement au Canada dont la croissance de la PTF a connu une

stagnation dans les années 80, cependant, tous les autres pays du G-7 ont affiché une croissance positive à ce chapitre au cours de la dernière décennie (voir le tableau 6)²¹. Seule une partie de notre performance inférieure peut s'expliquer par l'incidence plus forte des chocs pétroliers des années 70 sur l'économie canadienne, le résultat de l'intensité énergétique plus grande dans l'industrie au Canada et notre adaptation plus lente à la réalité de prix plus élevés de l'énergie.

Tableau 6
CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ¹
(Pourcentage de variation en taux annuels)

Pays	1960 - 73	1973 - 79	1979 - 90
Canada	2,0	0,8	0,0
États-Unis	1,6	-0,4	0,2
Japon	5,8	1,4	2,0
Allemagne	2,6	1,8	0,8
France	4,0	1,7	1,8
Italie	4,4	2,1	1,4
Royaume-Uni	2,3	0,6	1,6
Total - OCDE	2,8	0,5	0,8

1. Secteur commercial.
Source: OCDE, *Études économiques - Canada*, 1992, p.54.

Notre piètre productivité a miné notre capacité de soutenir la croissance économique au Canada et le bien-être social des Canadiens. Les pouvoirs publics ont réagi en faisant face au dilemme de la compétitivité d'une manière globale. Ils ont réalisé des progrès dans la restauration de l'équilibre macro-économique en réduisant les déficits budgétaires en proportion du PIB (bien que les baisses des recettes engendrées par la récession aient nui aux progrès à cet égard) et en abaissant le taux d'inflation à un niveau inédit depuis une génération. En outre, le gouvernement a mis

²¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *OECD Economic Surveys - Canada*, (Paris: OCDE, 1992), p. 52-59. Voir également l'étude, qui ne modifie pas la conclusion générale d'une performance relativement faible du Canada, exposée dans David Slater et al., «The Contribution of Investment and Savings to Productivity and Economic Growth in Canada», document de travail n° 10 d'Investissement Canada, mars 1992, p. 21-26, 97-98 et 107-109.

en oeuvre plusieurs réformes structurelles importantes : l'actualisation de la *Loi sur la concurrence* (1986), la déréglementation des secteurs des transports et de l'énergie, la libéralisation du régime des investissements étrangers, la privatisation de nombreuses sociétés d'État, une réforme fiscale complète, des modifications au régime d'assurance-chômage pour consacrer davantage de fonds à l'accroissement des compétences de la main-d'oeuvre et l'amélioration de l'accès aux marchés grâce à l'ALE et à l'ALENA. Il y a maintenant des signes laissant présager que ces adaptations commencent à produire des gains réels. Non seulement le taux d'inflation du Canada est-il maintenant le plus faible parmi les pays du G-7, mais la productivité (mesurée selon la production nationale par travailleur) a peut-être commencé à s'accroître en 1992²². De plus, dans les secteurs qui ont bénéficié de la libéralisation dans le cadre de l'ALE, on a assisté à une hausse générale des exportations vers les États-Unis qui a été supérieure à celle des importations dans ces secteurs, tendance qui est particulièrement forte en ce qui concerne les produits autres que ceux dérivés des ressources naturelles²³. Néanmoins, il faudra continuer de redoubler d'effort pendant une période prolongée pour regagner le terrain perdu dans la course à la productivité.

La baisse du coût réel du capital grâce à des politiques monétaire et budgétaire efficaces, la promotion d'une forte concurrence intérieure entre les entreprises, l'élimination des barrières interprovinciales au commerce et la poursuite de la réforme de la réglementation pour encourager les marchés intérieurs efficaces accroîtront la compétitivité du Canada. Pour sa part, une politique commerciale innovatrice et tournée vers l'extérieur a également un rôle important à jouer dans ce processus de reprise. L'accès accru aux marchés à l'étranger favorisera la croissance des exportations canadiennes de biens et de services. Des règles commerciales plus claires et plus exhaustives inscrites dans les obligations contractées aux termes des traités internationaux accroîtront la sécurité d'accès aux marchés à l'étranger en limitant la capacité de nos partenaires commerciaux de mettre en oeuvre des restrictions unilatérales contre nos biens, services et investissements. La poursuite de l'ouverture du marché intérieur du Canada entreprise dans l'après-guerre favorisera l'adaptation structurelle qui s'impose dans notre pays, dans le contexte de règles de transition clairement définies pour faciliter le processus d'adaptation s'il y a lieu. Des marchés plus sûrs à l'étranger et l'incorporation dans les traités commerciaux de règles non discriminatoires ayant trait, entre autres, aux investissements et à la propriété intellectuelle peuvent aider à reconfirmer le statut du Canada en tant que lieu

²² «La situation économique et budgétaire actuelle du Canada», ministère des Finances, octobre 1992.

²³ Daniel Schwanen, «Were the Optimists Wrong on Free Trade? A Canadian Perspective», C.D. Howe Institute Commentary n° 37, octobre 1992, p. 5-9.

d'investissement de prédilection pour les capitaux intérieurs et étrangers. En outre, une politique commerciale innovatrice et souple peut tenir compte des préoccupations légitimes liées à la protection de l'environnement. La politique commerciale constitue donc une composante essentielle de la lutte pour la récupération de la compétitivité du Canada.

IV. Faut-il abolir l'ancienne politique commerciale?

i) Contexte

Les droits de douane et autres mesures «traditionnelles» à la frontière revêtent-ils encore de l'importance? De façon plus générale, une «nouvelle» politique commerciale portant sur les instruments intérieurs nécessaires pour encourager les investissements supplante-t-elle une «ancienne» politique commerciale mettant l'accent sur les moyens de protection à la frontière? Comme il a été exposé ailleurs dans le présent document, beaucoup de choses ont changé. Les droits de douane sont certes inférieurs. Des séries successives de négociations menées dans le cadre du GATT ont permis de réduire le niveau moyen des droits d'importation dans les pays industrialisés, qui ont passé d'environ 40 % à la fin des années 40 à environ 5 % aujourd'hui. Par conséquent, les distorsions du commerce et des investissements liées implicitement par l'utilisation de droits de douane élevés comme instrument de politique industrielle ont diminué. De plus, le programme de la politique commerciale est devenu de toute évidence plus complexe et a des effets plus généraux sur la politique et la pratique économiques du pays qu'il y a 45 ans, ou même il y a 5 ans.

Pourtant, laisser entendre qu'il y a une rupture soudaine entre l'«ancienne» politique et la «nouvelle», même si cela pourrait accroître l'intérêt d'une publication, passe à côté de la question.

En premier lieu, les questions de protection à la frontière continuent d'avoir une incidence importante sur les choix de politiques intérieures. Elles risquent de rester au coeur du programme de la politique commerciale du Canada pendant un certain temps encore. En un sens, l'accent mis sur la protection à la frontière a même pris de l'ampleur, étant donné l'attention croissante accordée à la libéralisation du commerce transfrontalier de services : dans ce cas-ci, la terminologie semble nouvelle, mais les questions d'accès (restrictions quantitatives, interdictions, prescriptions de licence) sont souvent familières. En outre, même aux taux actuels, le droit de douane est dans bien des cas une barrière plus efficace qu'il ne l'a été depuis plus de 20 ans. Bien que les fluctuations des taux de change comprennent un facteur plus important dans bien des cas, la combinaison d'un bas taux d'inflation et d'une faible croissance économique signifie que même un droit d'importation relativement modeste peut compter plus qu'auparavant dans les livres comptables d'une société qui fait des pieds

et des mains pour faire face à de faibles marges bénéficiaires. Il en résulte une situation qui ressemble un peu à une course de haies de 400 mètres où la hauteur des haies reste la même, mais où la piste est devenue plus dangereuse à cause de la pluie.

En deuxième lieu, les mesures qui ne s'appliquent pas à la frontière ont longtemps constitué une partie importante de la pratique et du droit international en matière de commerce, certainement depuis l'établissement du GATT. Il n'y a pas eu de rupture proprement dite, mais plutôt un accroissement constant du nombre de questions pour lesquelles on souhaite des règles de discipline explicites en raison de l'augmentation sensible des investissements internationaux et des courants d'échanges commerciaux ainsi que de l'importance et de l'internationalisation croissantes de l'innovation technologique. Dans l'ensemble, il y a de forts courants de continuité et de changement dans les défis auxquels fait face la politique commerciale.

Voici une brève description de plusieurs questions qui montrent le degré de continuité :

- Dans une économie de plus en plus compétitive et mondiale, même des droits d'importation relativement faibles peuvent influencer sur les bénéfices des sociétés et les décisions en matière d'investissements lorsque le taux d'inflation et la croissance sont faibles (p. ex. les préoccupations suscitées par la conclusion à laquelle en sont arrivées les Douanes américaines voulant que les voitures Honda Civic fabriquées au Canada ne soient pas admissibles à l'exemption prévue par l'ALE relativement au droit de 2,5 % que les États-Unis appliquent aux voitures)²⁴.
- Les pays en développement constitueront dans une large mesure le fer de lance de la poursuite de la croissance du commerce mondial (les exportations mondiales vers ces pays ont augmenté de 72 % entre 1985 et 1990 alors que les exportations de ces pays vers les pays développés se sont accrues de 89 %; cependant, les exportations vers l'Asie du Sud-Est et, plus récemment, vers plusieurs pays d'Amérique latine sont considérablement plus robustes). Les droits d'importation de beaucoup de pays en développement restent relativement élevés, et ne sont pas dans une large mesure assujettis aux obligations internationales restreignant les hausses unilatérales.

²⁴ Bien entendu, le Canada a contesté rapidement et à juste titre cette interprétation fautive par les États-Unis de la règle d'origine pertinente de l'ALE.

- Les droits d'importation qu'appliquent les pays industrialisés aux produits manufacturés dérivés de ressources naturelles qui revêtent de l'importance pour le Canada ainsi qu'aux textiles et aux produits de l'habillement restent relativement élevés : au Japon, ces droits s'élèvent jusqu'à 35 % (pour certains produits agricoles) et les taux varient souvent de 10 à 15 %. Les droits sur les marchés d'exportation qui augmentent en fonction du niveau de transformation (progressivité tarifaire) créent des taux de protection effectifs assez élevés qui nuisent à la transformation des ressources au Canada.
- Il existe des écarts dans les droits de douane qui sont discriminatoires pour les biens du Canada : p. ex. le bois débité (épinette, pin et sapin), qui constitue une exportation importante du Canada, est frappé d'un droit d'importation non consolidé de 8 % par le Japon tandis qu'un produit du sapin provenant en grande partie des États-Unis et que le bois tropical de pays moins développés entrent en franchise de droits au Japon.
- La tarification des contingents d'importation dans le secteur agricole entraînera des droits d'importation qui pourront atteindre un pourcentage variant de 300 à 350 % si les NCM aboutissent. Les politiques de soutien financier continueront de causer des distorsions importantes sur les marchés agricoles, même si l'on parvient à procéder à une certaine réforme utile dans le cadre du processus des NCM.
- Le recours aux contingents d'importation pour limiter l'accès des produits laitiers, de la volaille et des oeufs au Canada est le pivot de notre régime de gestion des approvisionnements. Les pressions qu'exercent les concurrents étrangers ainsi que l'industrie de transformation des aliments et les consommateurs du Canada pour qu'on procède à une réforme continueront de faire en sorte qu'il faille accorder beaucoup d'attention à ce domaine de la politique commerciale dans l'avenir prévisible.
- Même dans le cadre d'un accord de libre-échange supprimant les droits d'importation, les droits de douane demeurent une préoccupation centrale : les négociateurs consacrent beaucoup d'attention à l'établissement de règles d'origine qui soient claires (d'une importance particulière pour les petits partenaires commerciaux) et qui protègent les marges de préférence tarifaire contre ceux qui ne sont pas partie à l'accord. Déterminer si des produits provenant de la zone de libre-échange ont subi ou non la transformation substantielle nécessaire pour bénéficier des préférences tarifaires devient un élément important de la

gestion permanente d'un accord de libre-échange. Une société qui échoue le test de la transformation substantielle fait face non seulement aux frais supplémentaires que comporte l'acquittement du droit d'importation, mais risque également de ternir son image «locale» sur le marché régional, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur ses ventes. Ces deux questions sont à la base des préoccupations de Honda Canada au sujet de la vérification par les Douanes américaines de sa production de voitures Civic en Amérique du Nord.

- Le GATT a permis de se pencher non seulement sur les droits de douane et les restrictions quantitatives, mais aussi sur une foule de mesures intérieures qui sont discriminatoires contre des biens importés après qu'ils ont été dédouanés, y compris la politique fiscale et les exigences en matière de provenance des investissements étrangers. La jurisprudence du GATT a porté dans une large mesure sur des mesures intérieures de ce genre, depuis les taxes internes du Brésil et le subventionnement par l'Australie de la production de sulfate d'ammonium en 1949, jusqu'aux politiques de distribution et de fixation des prix des sociétés provinciales des alcools du Canada depuis les années 80.
- L'exception du GATT concernant les marchés publics fait progressivement l'objet d'une plus grande discipline, mais il reste beaucoup à accomplir. Par exemple, même après l'entrée en vigueur de l'ALENA, qui permet d'enregistrer d'importants nouveaux gains à l'échelle régionale, les États-Unis continueront de refuser aux fournisseurs canadiens l'accès à plus de 90 % des marchés publics des États-Unis à tous les niveaux (la valeur du «résidu» est estimée à 760 milliards de dollars américains par an).
- Les pouvoirs publics abordent les questions relatives aux subventions intérieures et aux pratiques en matière de dumping en recourant aux droits à la frontière pour se protéger contre les importations préjudiciables. Combinés à une grande variété d'autres mesures à la frontière portant sur une vaste gamme de secteurs, y compris les restrictions volontaires des exportations (RVE) et les arrangements de commercialisation ordonnée (ACO), ces régimes touchent actuellement 18 % des importations mondiales²⁵. On continuera d'appliquer ces mesures pendant un certain temps. Le projet de texte des NCM sur les sauvegardes pourrait aider à limiter le recours à des mesures applicables

²⁵ OECD, *Progress in Structural Reform: An Overview*, Paris, 1992, p. 37-41.

à des zones de flou comme les RVE et les ACO alors que le texte sur les subventions et les droits compensateurs représente un important pas en avant dans le processus consistant à définir plus clairement les règles pertinentes, limitant ainsi la possibilité que les partenaires commerciaux du Canada prennent des mesures unilatérales. Néanmoins, les textes actuels ne complètent pas le programme de la politique commerciale du Canada. En ce qui concerne les droits compensateurs, par exemple, il faudra examiner davantage dans les négociations futures des concepts comme les «subventions nettes» et donner une définition plus précise d'une «branche d'activité», y compris les branches d'activité régionales, afin de protéger davantage les exportations canadiennes du harcèlement sur les principaux marchés, en particulier les États-Unis.

ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale

Les questions et pratiques précitées ne sont pas nouvelles, et il faudra continuer à leur consacrer beaucoup de ressources pour réussir à les gérer d'une manière conforme aux intérêts du Canada en matière de commerce et de développement économique. Les droits de douane et les restrictions quantitatives nuisent encore à l'accès aux exportations canadiennes. Il faudra envisager davantage de réduire unilatéralement les droits d'importation du Canada sur les biens essentiels frappés de droits inférieurs lorsqu'ils sont importés aux États-Unis par des concurrents, surtout à la lumière de l'obligation contractée en vertu de l'ALE et de l'ALENA applicable à presque tous les produits de supprimer graduellement les drawbacks des droits de douane (c.-à-d. le remboursement des droits d'importation lorsque le produit final est exporté). Il faudra gérer avec soin les règles d'origine. Il faut se pencher davantage sur la libéralisation du commerce transfrontalier de services. Il reste encore beaucoup plus à faire sur le plan des marchés publics. En outre, la réforme des procédures de recours commercial s'impose toujours (à cet égard, la discussion ci-dessous sur la politique de la concurrence est pertinente).

V. Le nouveau programme

Il demeurera essentiel de gérer les préoccupations traditionnelles en matière de politique commerciale pour continuer d'assurer la prospérité économique au Canada. Or, la mondialisation a fait ressortir de nouvelles questions (p. ex. les pratiques en matière d'environnement) et en a mis d'autres au centre des préoccupations (p. ex. le traitement des investissements étrangers, la politique de la concurrence, la recherche et le développement). Nous aborderons chacune de ces questions à tour de rôle.

1. Investissements

i) Contexte

La politique en matière d'investissements revêt deux aspects. Le Canada doit promouvoir l'accroissement des investissements intérieurs et étrangers au Canada tout en restant ouvert aux avantages importants qui résultent des investissements canadiens à l'étranger.

Dans l'ensemble, le Canada devra intensifier sensiblement les efforts qu'il déploie pour attirer des investissements de qualité afin de répondre à un certain nombre de besoins : accroissement des investissements dans les machines et le matériel pour tirer parti de l'accélération des progrès technologiques et du ralentissement de la croissance de l'offre de main-d'oeuvre, en particulier de main-d'oeuvre spécialisée; augmentation des dépenses en capital pour se conformer à des normes environnementales plus strictes; renouvellement urgent de l'infrastructure publique et besoins en infrastructure d'une société vieillissante. De plus, étant donné la superficie du Canada, son climat, sa population peu nombreuse et le fait que son économie à fort coefficient de capital soit encore dominée par de grandes industries de produits dérivés de ressources naturelles, celui-ci doit s'efforcer davantage d'attirer les investissements que la plupart des autres pays industrialisés.

La formation brute de capital au Canada n'a pas dépassé 24 % du PIB depuis la période 1966-1970. Au cours des années 70, elle est tombée à 23,5 %, puis à un peu plus de 22 % dans les années 80. En outre, le taux d'épargne intérieure étant passé de plus de 23 % à la fin des années 60 à 21 % vingt ans plus tard, l'entrée de capitaux étrangers a apporté une contribution supplémentaire importante à la formation de capital au Canada (voir le tableau 7). La contribution semblerait encore plus importante si nous considérons les bénéfices réinvestis au Canada par les entreprises étrangères (80 % du stock courant d'investissements étrangers) comme des entrées d'investissements étrangers directs et non comme de l'épargne intérieure.

S'inspirant d'hypothèses réalistes sur la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre et de la tendance historique du coefficient de capital, une étude récente a donné à entendre que les besoins futurs du Canada en investissements bruts pourraient être de l'ordre de 26 à 27 % du PIB. Des niveaux encore plus élevés pourraient même être nécessaires pour procéder aux améliorations supplémentaires relatives aux infrastructures et à l'environnement qui s'imposent²⁶. Un tel effort sur le plan des investissements bruts permettrait au Canada de s'approcher du pays de l'OCDE qui est arrivé au premier rang à ce chapitre dans les années 80 : le Japon (avec 31 % du PIB).

²⁶ Slater, «The Contribution of Investment», p. 59-74.

Tableau 7
Investissements et taux d'épargne au Canada
(1951 - 90)

	Ratio au PIB (en dollars courants)		
	Formation brute de capital fixe	Entrée nette de capitaux	Taux d'épargne implicite
1951-55	.2158	.0142	.2016
1956-60	.2420	.0352	.2068
1961-65	.2240	.0169	.2071
1966-70	.2403	.0064	.2339
1971-75	.2328	.0089	.2239
1976-80	.2365	.0198	.2167
1981-85	.2169	.0020	.2149
1986-90	.2275*	.0175*	.2100*

* Estimations de David Slater, d'après les prévisions pour 1990 de la publication de Statistique Canada, Comptes nationaux, revenu et dépenses.

Source: M.C. Urquhart, Canadian Economic Growth, 1870-1980, document de travail 734, Kingston, Queen's University, 1988, reproduit dans David Slater, "The Contribution of Investment", p.27.

Que nous acceptions ou non ces projections précises, la nécessité de faire un effort important sur le plan des investissements au Canada est évidente. Il n'est pas du tout certain qu'il soit possible de déployer cet effort supplémentaire en accroissant sensiblement l'épargne intérieure, compte tenu de la désépargne des pouvoirs publics causée par des déficits budgétaires quelque peu réduits, mais encore persistants. À cet égard, nombre d'observateurs ont laissé entendre que la chasse aux investissements à l'étranger dans les années 90 devient plus difficile. L'économie japonaise, qui a produit d'importantes sorties d'investissements dans les années 80, est entrée dans une période plus trouble, tandis que les coûts d'adaptation de la réunification allemande ont excédé les projections originales, qui étaient trop optimistes. L'Europe de l'Est et la Russie ainsi que les principaux pays d'Amérique latine, qui connaissent un regain après la «décennie perdue» des années 80, constituent des concurrents de plus en plus redoutables sur le plan des investissements. Les États-Unis doivent également procéder à une restructuration et une reconstruction économiques d'envergure s'ils veulent récupérer davantage leur compétitivité. Selon d'autres analystes, les besoins mondiaux supplémentaires (c.-à-d. supérieurs aux flux courants) jusqu'au milieu des années 90 pourraient être relativement modestes. Ils font une distinction entre les besoins théoriques en

capitaux et la demande probable de capitaux en pratique, étant donné un certain nombre de facteurs, y compris l'instabilité économique dans l'ex-Union soviétique et l'effet de freinage de taux d'intérêt réels éventuellement plus élevés dans les pays de l'OCDE²⁷. Cependant, ce débat se déroule dans les faits; au niveau mondial, les arguments en faveur d'un accroissement des investissements de qualité au Canada restent solides. Il faut donc créer un milieu intérieur qui favorise l'épargne et attire les investissements étrangers (les nouvelles entrées et les bénéfiques réinvestis).

D'autre part, les investissements directs réalisés par le Canada à l'étranger ont crû plus rapidement dans les années 80 que les investissements étrangers directs au Canada (le stock passant de 16 milliards de dollars en 1978 à 85 milliards de dollars en 1990 contre 50 et 125 milliards de dollars respectivement). Les investissements du Canada à l'étranger peuvent apporter une contribution positive aux perspectives de développement économique du Canada. La constitution de réseaux internationaux dans le cadre de contrats de licence, de coentreprises et d'alliances stratégiques avec des entreprises de l'étranger réduit le risque et le coût de la R-D de plus en plus coûteuse dans les secteurs de haute technologie. De tels réseaux permettent également d'établir un cadre efficace pour les ventes locales, la commercialisation et le service après-vente sur les marchés étrangers. L'établissement d'institutions financières canadiennes à l'étranger peut aider à trouver des solutions aux défis auxquels font face les exportateurs canadiens sur le plan de la commercialisation.

En outre, il arrive souvent que les échanges suivent les investissements directs à l'étranger d'une façon importante. D'après les données disponibles pour le marché américain sur les échanges entre les sociétés mères et leurs sociétés affiliées (dont une se trouve aux États-Unis), les échanges dans presque tous les cas se composent en grande partie de ventes des sociétés mères à leurs sociétés affiliées plutôt que l'inverse. Par exemple, en 1989, les entreprises européennes ont réalisé presque quatre fois plus de ventes à leurs sociétés affiliées aux États-Unis que celles-ci n'en ont faites à leurs sociétés mères. Les entreprises américaines ont réalisé deux fois plus de ventes à leurs sociétés affiliées en Europe que celles-ci n'en ont faites à leurs sociétés mères. Le ratio des entreprises japonaises sur le marché américain était presque de quatre contre un. Même si le ratio des ventes des entreprises américaines à leurs sociétés affiliées au Canada était d'un contre un, il était de cinq contre un pour

²⁷ F. Desmond McCarthy, «Is There a Capital Shortage?», Banque mondiale, octobre 1992.

les entreprises canadiennes ayant des sociétés affiliées aux États-Unis (rapport qui revêt une importance considérable, étant donné que plus de 70 % des investissements directs du Canada à l'étranger se trouvent aux États-Unis)²⁸.

ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale

Qu'ils soient du pays ou de l'étranger, les investisseurs fondent leurs décisions en matière d'implantation sur une gamme de facteurs, dont plusieurs n'ont même pas directement trait au programme plus global de la politique commerciale de la fin du vingtième siècle : les niveaux d'imposition, l'infrastructure, la proximité des marchés et des facteurs de production, le coût du capital, la stabilité des prix et de la monnaie, les compétences et la stabilité de la main-d'oeuvre et la réglementation gouvernementale influant sur tous les aspects des activités des entreprises, depuis les politiques en matière de main-d'oeuvre et d'environnement jusqu'aux barrières internes au commerce et aux pratiques antitrust. Pour créer un milieu jugé attrayant par les investisseurs étrangers et du pays dans les années 90, il faudra que tous les paliers de gouvernement collaborent étroitement au Canada et qu'on comprenne clairement comment ces instruments de politique interagissent.

Le récent rapport du Comité directeur indépendant de la prospérité portait en particulier sur le besoin urgent de faire en sorte que nos programmes et notre culture en matière d'éducation et de formation reflètent mieux les besoins de notre marché²⁹. Les provinces et le secteur privé doivent examiner avec soin cette question. Les barrières interprovinciales au commerce réduisent les perspectives de croissance. Les modifications de la réglementation ayant trait aux normes applicables à la main-d'oeuvre ou à l'environnement qui sont considérées comme radicales (à tort ou à raison) lorsqu'elles sont comparées aux approches adoptées dans d'autres pays concurrents minent la confiance des investisseurs tout comme les pratiques fiscales des provinces qui ne correspondent pas à un faible taux d'inflation et à un taux de change relativement stable. L'Ontario a été la province de destination déclarée de 54 % (en valeur) des acquisitions et des investissements en installations nouvelles projetés qui sont assujettis à la Loi sur Investissement Canada depuis 1985 (soit beaucoup plus que la destination suivante la plus populaire : le Québec, avec 17 %). Les entreprises sous contrôle étranger ont également obtenu 54 % des recettes qu'elles ont réalisées en 1988 (dernière année pour laquelle des données sont

²⁸ OCDE, «Le commerce intra-société», paragraphes 33-35. D'autres travaux, qui porteront, espérons-le, sur un plus grand nombre de pays, sont en cours à l'OCDE.

²⁹ Comité directeur de la prospérité, *Innover pour l'avenir — Un plan d'action pour la prospérité du Canada*, Ottawa, octobre 1992.

disponibles) en Ontario (et environ 16 % au Québec)³⁰. Par conséquent, l'Ontario revêt une importance particulièrement importante et joue un rôle prépondérant dans l'image que projette le Canada dans son ensemble comme lieu attrayant pour faire des affaires.

Le fardeau fiscal global du Canada, y compris l'impôt sur le revenu des sociétés, en proportion de la production nationale est généralement analogue à celui des autres pays du G-7, mais il faut prendre soin de s'assurer que des désalignements ne se produisent pas (voir le tableau 8). À cet égard, le fardeau plus lourd de l'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes à la consommation au Canada comparativement à celui des États-Unis pourrait devenir un problème s'il encourage la main-d'oeuvre spécialisée à émigrer dans l'avenir. De plus, le milieu canadien des investissements a été frappé par le coût relativement élevé de l'obtention de capitaux depuis la fin des années 70, surtout lorsqu'on le compare à celui du Japon et de l'Allemagne où le coût moyen du capital, après impôt et une fois le taux d'inflation défalqué, a été environ la moitié de celui du Canada³¹. La baisse spectaculaire de notre taux d'inflation, si elle n'est pas annulée par le relâchement fiscal du gouvernement fédéral et des principaux gouvernements provinciaux, devrait aider à améliorer la situation. En outre, il est tout à fait fondé d'examiner davantage le régime fiscal du Canada (à tous les paliers de gouvernement) pour assurer une plus grande cohérence fiscale et cerner les domaines (peut-être, par exemple, les taux d'imposition des gains en capital, la déduction pour amortissement, les taux d'amortissement, la déductibilité des intérêts, etc.) où nous pourrions ne pas être au diapason des autres pays, surtout si l'on peut déterminer que ces écarts influent sur les décisions en matière d'investissements dans tels ou tels pays.

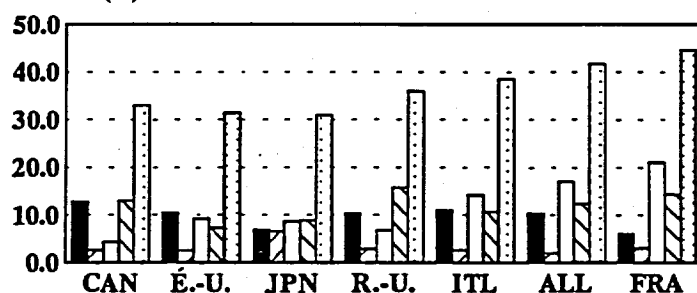
La politique commerciale a également un rôle important à jouer. Les changements survenus au pays depuis 1985 ont permis de rationaliser le processus d'examen des investissements étrangers et de supprimer les restrictions dans des domaines comme le secteur pétrolier et gazier. Les accords internationaux contribuent à établir un climat favorable aux investissements en faisant en sorte que le Canada participe au processus de libéralisation des obstacles sur les marchés d'exportation tout en établissant des règles commerciales plus claires et plus précises concernant des questions aussi diverses que les règles d'origine et les droits de propriété intellectuelle.

³⁰ Investissement Canada, «Foreign Investment in Canada: Measurement and Definitions», document de travail n° 12, août 1992, p. 19; Statistique Canada, «CALURA, 1988», p. 69.

³¹ Investissement Canada, «International Investment and Competitiveness», document de travail n° 9, janvier 1992, p. 55-57; Canada Consulting Group, «Sous-financement de l'avenir», octobre 1992; Richard G. Lipsey, *Economic Growth: Science and Technology and Institutional Change in a Global Economy*, Institut canadien des recherches avancées, publication n° 4, Toronto, juin 1991, p. 127, 169-170.

Tableau 8
COMPARAISON INTERNATIONALE DU FARDEAU FISCAL
EN PROPORTION DU PRODUIT NATIONAL BRUT

(%)
1989



Particuliers	12,9	10,5	6,9	10,4	11,1	10,4	6,1
Sociétés	2,6	2,5	6,5	2,9	2,6	2,0	3,0
Sécurité sociale	4,3	9,2	8,6	6,8	14,2	17,0	21,1
Indirect	13,0	7,3	8,9	15,8	10,7	12,3	14,4
Impôt total	33,0	31,4	30,9	36,0	38,5	41,7	44,6

■ Particuliers ▨ Sociétés □ Sécurité sociale ▩ Indirect ▤ Impôt total

SOURCE: Ministère des Finances, *Revue économique trimestrielle*, Juin 1990

Les accords commerciaux ont également permis d'officialiser et d'étendre les obligations générales non discriminatoires en matière d'investissements afin d'accroître la sécurité des investisseurs. L'ALE, les NCM et l'ALENA sont tous fondés sur la pratique intérieure pour faire en sorte que le Canada soit considéré comme le lieu par excellence pour les investissements. À cet égard, l'ALE et l'ALENA exemptent de tout examen par Investissement Canada toutes les acquisitions d'entreprises canadiennes par des sociétés dont le siège se trouve en Amérique du Nord si la valeur de l'acquisition est inférieure à un certain seuil (un montant indexé de 150 millions de dollars canadiens constituera la norme). L'extension de ce seuil aux investisseurs situés à l'extérieur de l'Amérique du Nord semble logique et conforme à la pratique des autres membres de l'OCDE. Tout fusionnement ou toute acquisition resterait assujéti à un examen aux termes de la *Loi sur la concurrence*.

Cependant, il est utile de rappeler ici la propension des investisseurs étrangers dans le secteur de la fabrication à effectuer des échanges intra-société favorables au pays de la société mère³², ainsi que le rôle important que les grandes entreprises peuvent jouer dans la stimulation de la recherche et du développement et la piètre

³² Les échanges des trois Grands de l'auto étant une exception importante.

performance du Canada en matière de R-D. Dans cette optique, il serait prudent de conserver le seuil actuel, ce qui permettrait d'examiner les principales acquisitions pour déterminer si elles rapportent un avantage net au Canada ainsi que la capacité de lier le financement gouvernemental aux besoins en matière de R-D. Le Canada doit conserver un levier réglementaire modeste, mais judicieusement géré.

En adhérant aux accords commerciaux, le Canada s'assure que les investisseurs bénéficient dans notre pays au moins du même accès et de la même sécurité d'accès aux marchés clés ainsi que des mêmes règles de base en faveur de la recherche et du développement que chez ses principaux concurrents. Il s'agit de gains importants qu'il faut préserver et étendre par la mise en oeuvre de l'ALENA et l'établissement de règles multilatérales améliorées, de préférence en menant à bonne fin les NCM. En outre, l'acceptation de ces obligations par les autres pays permet d'accroître la sécurité à l'étranger des investisseurs canadiens cherchant à conclure des alliances en matière de R-D, de commercialisation, etc. tout en expédiant une grande partie de leur production à leurs sociétés affiliées à l'étranger. À cet égard, le programme de la politique commerciale pour le reste de la décennie devra également porter sur l'observation des normes internationales par les autres pays, en particulier ceux qui ne font pas partie de l'OCDE. L'adhésion à l'ALENA et la négociation d'autres accords bilatéraux de protection des investissements étrangers constituent deux approches utiles.

À mesure que s'écouleront les années 90, la politique commerciale devra porter sur d'autres questions qui auront une incidence sur la compétitivité du Canada et le climat d'investissement qu'on y trouve. Par exemple, il faut se pencher sur les inefficiences économiques créées par le maintien des restrictions dans le secteur des transports, y compris les pratiques des États-Unis en matière de transport maritime qui créent de graves distorsions et le manque de concurrence suffisante dans les circuits intérieurs pour tous les modes de transport (c.-à-d. les restrictions concernant le cabotage). Il faut procéder à un examen approfondi de la compétitivité de la structure et des tarifs des télécommunications au Canada, qui ont un effet évident sur l'attrait que présente le Canada pour les investisseurs. L'interface avec les investissements est également à la base de la plus grande partie de la discussion détaillée ayant trait au trois prochains thèmes du présent document : les politiques en matière de concurrence, d'innovation et d'environnement. Chacune d'elles revêtra plus d'importance dans les années 90. Chacune peut favoriser ou entraver les perspectives d'investissement et de croissance au Canada selon la mesure dans laquelle nous réussirons à cerner les liens pertinents et à mettre au point un ensemble de réponses qui se renforcent mutuellement.

2. La politique de la concurrence

i) Contexte

La concurrence est au coeur de l'économie de marché. Elle définit le processus par lequel des vendeurs cherchent de manière indépendante à vendre à des acheteurs des biens, des services ou des connaissances en misant sur le prix, la qualité, l'originalité, le délai de livraison, le service après-vente et d'autres facteurs. La concurrence force les vendeurs à demeurer ou à devenir efficaces et innovateurs. D'autre part, les vendeurs acquièrent également ou cherchent à obtenir un pouvoir discrétionnaire sur le marché qui peut causer des distorsions dans les signaux du marché, réduire l'efficacité économique et diminuer le bien-être général des consommateurs. La politique de la concurrence, quant à elle, vise à maintenir la concurrence afin d'empêcher ou de réduire au minimum les abus du pouvoir économique et à atteindre l'efficacité économique, bien qu'un certain nombre d'objectifs supplémentaires soient aussi invoqués à l'occasion (p. ex. le développement régional, l'emploi et la lutte contre l'inflation). À ce niveau de généralité, la portée de la politique de la concurrence semble si vaste que d'aucuns soutiennent qu'il faut la considérer comme la «quatrième pierre angulaire» des politiques cadres économiques de l'État avec les politiques monétaire, budgétaire et commerciale³³.

Sans poursuivre ce débat, on peut certes dire que la politique de la concurrence et la politique commerciale ont beaucoup en commun. Toutes deux mettent beaucoup l'accent sur des principes clés comme la non-discrimination (le traitement national et la nation la plus favorisée) et la transparence des règles, procédures et mesures. Toutes deux s'inscrivent tout à fait dans le cadre de l'économie de marché et visent à promouvoir l'efficacité et la croissance économiques. On reconnaît de plus en plus que ces deux dimensions de la politique officielle peuvent et doivent se renforcer mutuellement et que chacune comporte des leçons pour l'autre. La libéralisation des échanges a élargi la portée géographique des enquêtes antitrust. La politique de la concurrence peut permettre d'examiner plus efficacement les pratiques en matière de fixation des prix et les autres méthodes de production et de commercialisation des entreprises que les règles commerciales actuelles. Cependant, une application statique de la politique de la concurrence pourrait aussi réduire les gains d'efficacité des exportations et de la R-D qui pourraient être réalisés grâce à une coopération accrue entre les entreprises ou même des fusions internationales qui sont importants pour un petit pays qui fait face à une concurrence de plus en plus vive sur son territoire et à l'étranger.

³³ S. Khemani, «Objectives of Competition Policy», document de l'OCDE DAF/CLP(92)2, 11 mai 1992, p. 15.

Deux liens clés entre ces politiques de plus en plus interdépendantes sont examinés de manière plus approfondie ci-dessous :

- La politique de la concurrence doit-elle ou peut-elle remplacer utilement les divers moyens de politique commerciale désignés sous le nom de protection spéciale (droits antidumping et compensateurs et sauvegardes d'urgence)?
- Le Canada doit-il tenter d'obtenir une plus grande convergence ou harmonisation internationale des régimes de politique de la concurrence, y compris l'incidence possible d'une politique de la concurrence étroitement définie sur les alliances inter-sociétés visant à appuyer les exportations et l'innovation?

La tension entre l'exclusivité, la concurrence et l'innovation, concernant en particulier le cas des droits de propriété intellectuelle, sera examinée plus loin dans la section sur la politique commerciale et technologique.

ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale

Protection spéciale : Vers un régime de remplacement?

À titre de citoyens d'un petit pays qui dépend dans une large mesure du commerce, les décideurs canadiens en sont arrivés de plus en plus à considérer les mesures de protection spéciale comme un arsenal dont se servent plus efficacement les grands pays qui sont moins tributaires du commerce que le Canada. Bien que techniquement neutre sur papier, l'utilisation du pouvoir économique (y compris le pouvoir d'infliger des dommages considérables) est une attribution des pays naturellement plus indépendants et autosuffisants. Ce déséquilibre mine les efforts que déploie le Canada pour exporter et attirer des investissements. Les mécanismes commerciaux en question visent à corriger i) les préjudices causés par les pratiques commerciales «déloyales» que sont le dumping et la production subventionnée de biens qui sont exportés par la suite et ii) les pratiques commerciales «loyales» qui causent néanmoins des préjudices sur le marché d'importation à une industrie qui a besoin d'une marge de manoeuvre pour s'adapter à l'accroissement de la concurrence des importations (le cas des sauvegardes d'urgence).

Un objectif clé de la politique commerciale du Canada a été de réduire l'ambiguïté des disciplines du GATT régissant ces domaines et de restreindre progressivement la portée de leur incidence sur les exportations canadiennes. Au cours de la négociation de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis de 1986 à 1988, l'objectif du Canada est devenu encore plus important.

Le Canada a proposé que chaque Partie s'engage à exempter l'autre de son régime de protection spéciale. Les résultats ont été utiles, mais modestes : l'examen binational prévu par le chapitre 19 de l'ALE des procédures relatives aux droits antidumping et compensateurs (c.-à-d. si une Partie a appliqué de façon appropriée sa propre loi, ce qui n'était pas, cependant, précisé dans l'ALE); et certaines améliorations utiles des procédures réduisant la possibilité de l'inclusion de biens d'une Partie dans une mesure de sauvegarde globale prise par l'autre partie à l'ALE.

D'autres négociations ont permis de réaliser des progrès supplémentaires. Dans l'ALENA, l'exemption globale prévue par l'ALE à l'égard des mesures de sauvegarde a été renforcée considérablement. De façon plus générale, la combinaison de procédures plus strictes dans le texte des NCM sur les sauvegardes et des améliorations supplémentaires figurant dans l'ALENA s'est traduite par une foule d'obligations qui rendent très improbable la possibilité que les exportateurs canadiens (y compris les investisseurs étrangers au Canada qui exportent) souffrent de retombées graves des mesures de sauvegarde globales des États-Unis ou du Mexique dans l'avenir³⁴.

En ce qui concerne les subventions et les droits compensateurs, l'accord des NCM permettra d'apporter un certain nombre d'améliorations valables, y compris de préciser davantage certains concepts clés comme : les subventions, la spécificité, le préjudice grave, le contournement, la temporisation et le niveau de minimis. Il est réaliste de chercher à obtenir multilatéralement d'autres gains dans le cadre des négociations futures (selon le résultat des NCM), ou peut-être à l'échelle régionale, étant donné que les États-Unis sont plus disposés à négocier dans ce domaine en contrepartie d'une discipline supplémentaire concernant les pratiques en matière de subventions. La recherche d'améliorations pourrait porter sur l'établissement :

- d'une définition plus stricte de l'industrie (devant englober tous les producteurs d'un bien spécifique sur le territoire d'une Partie, restreignant ainsi la capacité des organismes de réglementation de tripoter la composition de l'«industrie» qui fait l'objet de l'enquête);

³⁴ On ne peut pas dire la même chose avec la même assurance en ce qui concerne les autres pays, car la renonciation dans le texte des NCM à l'exigence traditionnelle en matière de compensation pour les mesures globales d'une durée de moins de trois ans peut accroître effectivement le nombre de mesures de sauvegarde alors que la définition des NCM d'une industrie intérieure est moins stricte que celle de l'ALENA et continue de permettre aux organismes de réglementation des importations de faire preuve de «créativité» dans le recours à mauvais escient au régime de sauvegardes.

- du concept de subvention nette (selon lequel le niveau de la subvention qui peut faire l'objet de droits compensateurs est le montant de l'avantage conféré au bien exporté moins toute prime dont bénéficie dans le pays importateur le produit semblable fabriqué localement qu'on présume souffrir de préjudices causés par les importations).

Quoi qu'il en soit, la politique de la concurrence ne permet pas facilement de remplacer les droits compensateurs. Le premier cas s'applique au comportement des entreprises sur le marché. Le deuxième s'applique à la correction de l'effet de distorsion du commerce attribuable aux largesses de l'État.

La situation n'est pas la même dans le cas des droits antidumping. Il y a dumping lorsqu'une entreprise vend un produit sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale, c'est-à-dire lorsque le prix à l'exportation est inférieur au prix pratiqué, dans le cours normal du commerce, dans le pays exportateur pour le même produit destiné à la consommation. Selon cette définition, il existe différents genres de «dumping», dont plusieurs ont peu à voir avec l'abus de la position dominante sur le marché.

Des droits antidumping peuvent être imposés lorsque des importations de ce genre causent un préjudice important ou menacent de causer un préjudice important à une industrie ou le retardement de l'établissement de cette industrie dans le pays importateur. Le Canada et les États-Unis comptent parmi les pays qui recourent le plus souvent aux droits antidumping.

La loi actuelle sur les droits antidumping est souvent décrite comme une loi visant certaines pratiques commerciales restrictives anti-concurrentielles en matière de fixation des prix, c.-à-d. l'abus de la position dominante sur le marché. Pourtant, en pratique, sa portée est beaucoup plus vaste. La complexité du comportement des entreprises sur le plan de la fixation des prix transparaît dans un certain nombre de dispositions du code antidumping du GATT. Par conséquent, il y a des références à la «production et à la vente dans le cours normal du commerce», à la «prise en compte... des différences qui influent sur la comparabilité des prix, y compris les différences dans les modalités de la vente», à une «évaluation de tous les facteurs économiques pertinents influant sur l'industrie nationale» lorsqu'on détermine le préjudice, et la nécessité d'examiner d'autres facteurs qui peuvent porter préjudice à une industrie, y compris «les pratiques de restriction du commerce des producteurs étrangers et nationaux et la concurrence entre eux». Le projet d'accord des NCM sur le dumping réitère ces principes.

Le fait qu'on ait commencé à reconnaître les diverses réalités de la fixation des prix sur le marché a été loin d'être efficace en pratique. Il faut porter secours aux entreprises nationales qui font face aux importations provenant d'entreprises qui peuvent pratiquer des prix cassés à l'étranger (y compris à un prix inférieur au coût de revient) grâce aux bénéfices oligopolistiques réalisés dans leur pays, et non lorsque les biens sont échangés dans le «cours normal du commerce». Les pires abus anti-concurrentiels se produisent lorsque de tels bénéfices permettent à une entreprise de demander des prix d'«éviction» (c.-à-d. inférieurs au coût de revient) pendant une période afin de se débarrasser de concurrents, de dissuader de nouveaux arrivés ou d'accroître sa part du marché. Cependant, le recours aux prix d'éviction est, en réalité, relativement rare³⁵.

Dans l'ensemble, les régimes antidumping ont apporté de piètres réponses aux cas où le marché est normal et nécessite une approche plus raffinée. Cela tient en grande partie au fait que les facteurs à prendre en considération lorsqu'on détermine les effets du dumping militent fortement en faveur de l'entreprise du pays importateur sans égard à ses propres pratiques en matière de fixation des prix ou à la signification du «cours normal du commerce»³⁶.

En premier lieu, la pratique actuelle ne tient pas suffisamment compte des distorsions du marché intérieur dans la détermination du préjudice causé par les importations faisant l'objet de dumping. Un degré élevé de concentration qui caractérise une industrie locale (comme dans une affaire récente mettant en cause le marché de la bière de la C.-B.) réduit la concurrence des prix et accroît le niveau du droit antidumping qui pourrait être exigé pour réparer le «préjudice».

En deuxième lieu, la pratique actuelle en matière de recours commercial n'a pas permis de résoudre de façon satisfaisante les cas fréquents de «dumping technique» (qui font l'objet de la grande majorité des enquêtes entreprises sur le dumping). Il s'agit d'importations qui sont vendues à un prix inférieur au prix pratiqué sur le marché d'origine (ou d'une valeur connexe établie avec une certaine souplesse par les organismes de réglementation gouvernementaux sur le marché d'importation afin :

³⁵ Voir OCDE, Comité du commerce, «Interrelationship Between Competition and Trade Policies», TD/TC/WP (92)20/REV 1, décembre 1992, paragraphe 57; OCDE, Comité de la loi et de la politique sur la concurrence, «The Economic Effects of Antidumping Policy», DAFFE/CLP/Wp1 (92)2, chapitre 2, p. 13.

³⁶ NCM.TNC/W/FA, 20 décembre 1991, p. F.5; OCDE, DAFFE/CLP/WP1 (92)2, chapitre 3, p. 20; le Comité sur les relations entre le Canada et les États-Unis de la Chambre de commerce du Canada et de la Chambre de commerce des États-Unis, «Competition (Antitrust) and Antidumping Laws in the Context of the Canada-U.S. Trade Agreement», 11 mars 1991, p. 22-24.

- de soutenir la concurrence au moyen d'un produit dont le prix est réduit sur le marché intérieur pour accroître la part du marché local, ou dans le cadre d'une stratégie de commercialisation au moyen de prix d'appel mettant en cause d'autres produits; ou
- d'introduire un nouveau produit directement concurrentiel (p. ex. par la fixation de prix visant à écouler un bien de haute technologie sur un marché tout en récupérant les coûts pendant toute la vie utile du produit)³⁷.

Si un exportateur fixe le prix de son produit sur le marché d'importation afin de se conformer à ces pratiques concurrentielles normales, il peut néanmoins aller à l'encontre du régime antidumping du pays importateur. Il s'agit d'une mauvaise politique économique et d'une piètre politique officielle.

Comment pouvons-nous répondre aux questions et aux pressions dont nous venons de faire état? Des observateurs ont souligné deux approches générales : le remplacement intégral d'un régime antidumping par un régime fondé sur une politique de la concurrence; ou la réforme graduelle, mais en profondeur des procédures antidumping pour traduire les principes clés de la politique de la concurrence.

La loi sur la concurrence porte sur la discrimination géographique intérieure de prix par les fournisseurs qui ont recours à des pratiques différentes en matière de fixation des prix sur des marchés régionaux différents pour réduire la concurrence par le subventionnement des ventes dans une région grâce aux recettes obtenues dans une autre. En pratique, une telle discrimination géographique se produit rarement sur le plan intérieur. La même question dans le contexte transfrontalier est parfois appelée «dumping stratégique»³⁸.

Ce concept suppose que les autorités du pays d'origine donnent leur appui en préservant les barrières tarifaires et non tarifaires, et peut-être en appliquant une politique délibérée consistant à ne pas appliquer la politique antitrust intérieure. Pour remédier à ce problème, on peut avoir recours aux négociations commerciales pour réduire les barrières tarifaires et non tarifaires protégeant de la concurrence étrangère

³⁷ La fixation des prix des semi-conducteurs soulève des problèmes supplémentaires ayant trait à la baisse rapide des coûts de production conjuguée à un court cycle de production indiquant une fixation agressive des prix pour récupérer les coûts généraux par un volume élevé et des ventes dont la marge est faible avant que la génération suivante apparaisse - voir OECD, *Globalisation of Industrial Activities*, p. 157.

³⁸ Voir OECD, «Economic Effects», p. 7-8.

l'industrie d'origine dans le pays exportateur, réduisant ainsi la portée des bénéfices oligopolistiques réalisés dans le pays d'origine et utilisés pour le financement des exportations à faible coût. Dans une zone de libre-échange ou un marché commun, la portée de cette forme de dumping est réduite. En outre, une plus grande coopération internationale concernant la politique de la concurrence (y compris une application intérieure plus stricte) sera nécessaire pour faire face à cette préoccupation de manière adéquate (l'Initiative relative aux entraves structurelles conclue en 1989-1990 par les États-Unis et le Japon était une manifestation bilatérale d'une telle activité).

Les procédures antidumping peuvent permettre et permettent de faire face aux cas de fixation de prix d'éviction par les exportateurs dans les pays importateurs. D'autre part, la politique de la concurrence peut également corriger ce problème. Une coopération antitrust plus active à l'échelle internationale pourrait accroître les gains en ce qui concerne la fixation de prix d'éviction et le dumping stratégique en visant à prévenir les abus à la source grâce au recours accru au concept de la «courtoisie internationale». Selon ce concept, si le pays où se produit le dumping (ou un pays tiers souffrant du détournement des échanges en raison du dumping) le demande, le pays où l'entreprise qui se livre au dumping a son siège accepte de s'engager à mener une enquête pour déterminer si le dumping résulte d'une situation anti-concurrentielle. Un accord intervenu en septembre 1991 entre les États-Unis et la C.E. comprend une telle disposition. Le Canada cherche activement à établir la même procédure bilatéralement avec les États-Unis et la C.E.³⁹. Nous devons étendre ces travaux au Mexique dans le cadre de la mise en oeuvre de l'ALENA. Le test ultime aura lieu lorsqu'on s'efforcera d'étendre cette coopération proactive aux autorités antitrust du Japon⁴⁰.

Le concept de courtoisie internationale pourrait également aider à régler les abus possibles dans les échanges intra-société, mais seulement dans le cadre d'un processus de coopération générale internationale accrue entre les autorités chargées de la politique commerciale et de la concurrence. La fixation de prix de transfert transfrontalier peut comprendre le dumping de produits importés entre la société mère

³⁹ Dans le cas des États-Unis, la courtoisie internationale est fondée sur la base de coopération déjà établie dans le cadre d'un protocole d'entente intervenu en 1984 sur la notification et la consultation en matière antitrust, et le Traité d'entraide mutuelle juridique en matière pénale de 1990.

⁴⁰ On peut trouver un exposé succinct du point de vue des États-Unis sur le chemin qui reste à parcourir pour encourager l'application vigoureuse de la politique de la concurrence au Japon dans James F. Rill, «Statement Before the Senate Judiciary Committee Concerning Japanese Competition Policies and the U.S. Response», 19 juillet 1992.

et une filiale. On a tenté d'adapter la politique antidumping à ce cas en établissant des règles sur le contournement, en vertu desquelles les autorités du pays importateur peuvent contester l'exploitation de ce qu'on appelle des usines de montage tournevis situées dans le marché d'importation si certains critères sont satisfaits⁴¹. Selon la théorie de l'unité de l'entreprise, une telle pratique interne déborde généralement le cadre de la loi sur la concurrence, sauf lorsque les autorités peuvent démontrer que l'entreprise a abusé de sa position dominante sur le marché. Une autre adaptation dans ce domaine de la politique de la concurrence pourrait porter plus clairement sur les activités de l'entreprise présumée coupable de pratiques anti-concurrentielles. La politique officielle doit permettre de vérifier s'il y a réellement un problème de comportement concurrentiel et viser à régler à long terme le problème à sa source.

Lorsque l'industrie nationale qui se dit victime de préjudice est elle-même hautement concentrée, ce qui crée presque certainement des distorsions dans les prix qui n'existeraient pas si la discipline du marché concurrentiel s'appliquait avec toute sa rigueur, il faudrait sûrement, à tout le moins, adapter les procédures antidumping en introduisant et en appliquant un test d'intérêt public rigoureux⁴². Où que puisse nous mener le débat sur le remplacement ou la réforme, il s'agit d'un domaine où la politique de la concurrence nous enseigne une leçon inévitable. Non seulement le consommateur en retirerait-il des avantages, mais l'attention accrue accordée par les autorités compétentes à ce domaine inciterait également le producteur national lui-même à adopter des pratiques concurrentielles dont bénéficierait l'ensemble de l'économie.

Enfin, il reste la question clé du «dumping technique». Il s'agit du cas où le remplacement pur et simple par la politique de la concurrence semble le plus facile à défendre, comme en témoignent l'exemple de la pratique qui a cours au sein de la C.E. et l'Accord conclu entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande en matière de relations économiques plus étroites. Dans une économie nationale, on n'applique pas de droits antidumping contre les «importations» d'une autre région. Pourtant, nous le faisons contre nos voisins les plus proches en dépit du fait que le degré d'intégration économique atteint entre, par exemple, l'Ontario ou le Québec d'une part, et la Nouvelle-Angleterre d'autre part est déjà plus important que celui qui existe entre le Canada central et la Colombie-Britannique. L'ALE et l'ALENA font de toute évidence franchir un pas de plus en avant à ce processus en encourageant les entreprises de

⁴¹ Voir l'article 12 de l'«Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce», dans NCM.TNC/W/FA, 20 décembre 1991, p. F.21-F.23

⁴² L'article 45 de la Loi sur les mesures spéciales d'importation est une disposition d'intérêt public, mais son incidence a été modeste en pratique — voir OCDE, DAFPE/CLP/WP1 (92)2, chapitre 3, paragraphe 22.

chaque pays à établir des stratégies de commercialisation intégrées, quelles que soient les frontières, afin d'obtenir l'efficacité supérieure nécessaire pour soutenir plus efficacement la concurrence au pays et à l'étranger.

Le fait est qu'en pratique les régimes antidumping ne sont pas appliqués adéquatement à des phénomènes qui représentent de toute évidence des cas importants de pratique concurrentielle normale que les pouvoirs publics ne doivent pas pénaliser. La menace de pénalités dans ces circonstances ne peut que réduire l'attrait que présente le Canada en tant que lieu favorable aux investissements pour les producteurs efficaces. En dépit des pressions protectionnistes exercées par certaines entreprises canadiennes, l'objectif national doit sûrement être d'obtenir l'accès le meilleur et le plus économiquement rationnel possible, sinon à tous les marchés, du moins à celui des États-Unis, qui ont souvent recours aux procédures antidumping «créatrices» et qui constituent notre principal marché d'exportation, et le pays auquel la prospérité et la structure économique du Canada sont inextricablement liées.

Cet argument milite fortement en faveur de la réaffirmation que le remplacement des droits antidumping par la politique de la concurrence, au moins en ce qui concerne les États-Unis, doit demeurer un objectif important de la politique commerciale pour les années 90. De plus, le remplacement ne doit pas nécessairement mener à l'harmonisation complète des lois et pratiques du Canada et des États-Unis en matière de concurrence. Il s'agit de deux questions distinctes. Le remplacement des droits antidumping par la politique de la concurrence dans les deux pays réduirait sensiblement le degré de harcèlement ayant trait à la concurrence normale en matière de prix. L'accent étant mis davantage sur les cas de fixation de prix d'éviction, chaque partie peut conserver ses caractéristiques uniques en matière de procédures (p. ex. les triples dommages-intérêts aux États-Unis) dans la mesure où chaque partie traite les entreprises de l'autre partie comme elle traite ses propres entreprises qui relèvent de sa compétence (c.-à-d. le traitement national non discriminatoire).

Pourtant, dans quelle mesure peut-on atteindre l'objectif du remplacement? L'ALENA fournit au moins une approche institutionnalisée sous la forme d'un groupe de travail prospectif sur le commerce et la concurrence, dont le mandat consiste à présenter un rapport d'ici cinq ans sur la relation entre les lois et les politiques en matière de concurrence et le commerce dans la zone de libre-échange nord-américaine. Mais l'opposition des États-Unis à la réalisation de ce changement, avant tous les autres domaines de la politique commerciale, demeure viscérale. Les États-Unis ont contrecarré les améliorations importantes au cours des NCM et ont refusé d'aborder la question dans le cadre des négociations de l'ALENA. Les droits antidumping sont l'un des principaux bastions du protectionnisme américain et obéissent à des intérêts spéciaux bien établis. Qu'est-ce qui pourrait faire évoluer les choses dans ce

domaine?

Les dispositions des Américains changeront peut-être à mesure que leur économie s'intégrera de plus en plus à l'économie mondiale et que leurs exportations deviendront plus exposées aux aléas des mesures antidumping prises par leurs partenaires commerciaux. Les travaux concomitants effectués sur le terrain dans le cadre de mécanismes comme le groupe de travail de l'ALENA et les pressions actives exercées aux États-Unis par les associations commerciales et sectorielles canadiennes pourraient également y contribuer. Néanmoins, les progrès pourraient être lents. En dépit de l'internationalisation accrue du commerce, la proportion du PIB des États-Unis qui est tributaire des exportations n'est que de l'ordre de 9 à 10 %, soit le pourcentage le plus faible des pays du G-7; et cette part ne s'est accrue que modestement, car elle était de l'ordre de 4 à 5 % avant les années 70.

Une autre approche concomitante pourrait consister à continuer d'apporter des améliorations additionnelles aux pratiques antidumping sans arborer de façon trop évidente le «pavillon rouge» de leur remplacement par la politique de la concurrence. À cet égard, nous pourrions nous employer davantage à définir plus clairement ce qu'on entend par «cours normal du commerce» de façon à donner des exemples précis de la concurrence normale des prix, c'est-à-dire qu'il faut procéder à un examen plus approfondi et tenir compte davantage du comportement des entreprises nationales en matière de fixation des prix sur le marché d'importation et des caractéristiques spéciales sur le plan du cycle de vie des biens de haute technologie lorsqu'on examine l'incidence préjudiciable présumée des importations. Comme dans le cas des subventions et des mesures de compensation, une définition plus précise de l'«industrie nationale» serait également utile.

La convergence : une épée à deux tranchants?

Certains observateurs estiment qu'il faut une plus grande convergence ou harmonisation internationale des régimes de politique de la concurrence pour suivre le rythme de l'internationalisation des marchés. La principale préoccupation à cet égard est l'abus éventuel de la position dominante sur le marché par les entreprises transnationales qui ont décentralisé le processus de production (dans le cadre du commerce transfrontalier intra-société) et bénéficié de l'effet de levier que leur ont procuré l'acceptation internationale plus grande des droits de propriété intellectuelle et leur application, ainsi que l'intégration verticale accrue avec les fournisseurs pour répondre aux exigences de la fabrication juste à temps. À cet égard, les entreprises transnationales pourraient manipuler les prix de transfert, conclure des alliances transfrontalières et poursuivre des stratégies de segmentation des marchés qui réduisent la concurrence au détriment du bien-être économique général. La convergence des politiques entre les pays industrialisés pourrait également encourager

utilement un niveau semblable d'engagement chez les pays en développement et les pays d'Europe de l'Est qui sont passés à l'économie de marché et permettre de combattre les pratiques commerciales restrictives. Cela pourrait contribuer à empêcher les entreprises transnationales d'éviter le contrôle en procédant à des fusions transfrontalières qui mettent l'accent sur l'implantation dans des milieux où les règles des fusions sont moins strictes, d'où des distorsions dans les courants d'échanges et d'investissements.

De prime abord, l'accroissement de la convergence et de la coopération internationale en matière de politique de la concurrence semble naturel et louable. Pourtant, la poursuite de cet objectif dans un contexte multilatéral ou même régional dans le cadre d'une négociation commerciale plus générale soulève une question très importante. En pratique, les négociations ne sont pas tant un exercice technique neutre qu'un processus qui obéit à des intérêts nationaux précis traduisant différentes structures économiques. Une négociation exhaustive exercerait des pressions sur le Canada pour qu'il harmonise sa façon d'envisager la concurrence selon des manières qui pourraient ne pas répondre adéquatement à ses autres intérêts économiques. Il faut agir avec prudence.

Étant donné la faiblesse dont a toujours été caractérisé l'effort du secteur privé en matière de recherche et de développement au Canada et la taille relativement petite de nos entreprises du secteur de la fabrication, il importe que les entreprises canadiennes établissent des alliances tant sur le plan intérieur qu'international pour accroître notre compétitivité et assurer un climat d'investissements sain. Bien que le secteur privé y ait eu peu recours jusqu'à maintenant, la Loi sur la concurrence du Canada permet de conclure des accords de spécialisation, d'établir des consortiums d'exportation et des coentreprises de recherche et de développement⁴³. À cet égard, l'intérêt croissant que suscitent les forums internationaux en faveur d'une plus grande convergence de la politique visant à limiter la portée des cartels d'exportation pourrait être malheureux dans une perspective canadienne à moins qu'on ne les circoncrive avec soin pour qu'ils portent sur le comportement prédateur plutôt que sur la commercialisation en commun qui pourrait même accroître la concurrence sur les marchés internationaux⁴⁴.

La politique en matière de fusionnement constitue un autre exemple de question

⁴³ «CCAC Priority Project: Canadian Marketplace/International Directions Summary Final Report», août 1992, p. 21. La section qui suit sur la politique commerciale et technologique contient un examen plus détaillé de la question des consortiums de technologie.

⁴⁴ Par exemple, voir OECD, «Interrelationship Between Competition and Trade», paragraphes 59-60.

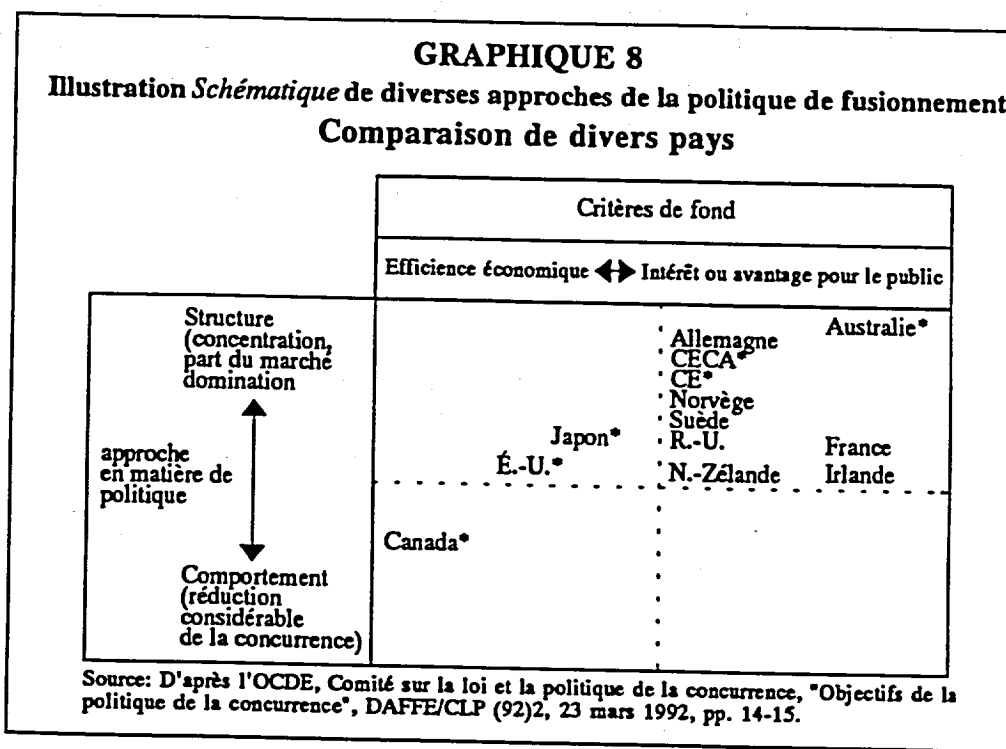
qui pourrait susciter des préoccupations. Le graphique 8 montre l'écart entre l'approche du Canada et celle de plusieurs autres pays membres de l'OCDE.

Ce que certains appellent l'approche «moderne» de la politique de la concurrence a tendance à ne pas empêcher le fonctionnement de certaines structures de marché à moins que celles-ci ne risquent de déboucher sur un abus de la position dominante sur le marché. Doté d'une économie ouverte dont la base est réduite par rapport aux niveaux de production efficaces à l'échelle internationale, le Canada a favorisé, en matière de fusionnement, une approche au cas par cas fondée sur la «règle de raison» qui met beaucoup l'accent sur l'efficacité économique globale et envisage le bien-être économique dans une perspective dynamique. Cette approche contribue à attirer les investisseurs plutôt qu'à les tracasser et convient particulièrement aux entreprises innovatrices de haute technologie pour lesquelles des lignes directrices étroites pourraient bien nuire au processus d'innovation⁴⁵. Dans une étude récente de Consommation et Affaires commerciales Canada, on a conclu que «seul un très faible pourcentage des fusionnements risquent de réduire sensiblement la concurrence... [tandis que] bon nombre d'autres facilitent le processus de rationalisation industrielle et contribuent à la compétitivité internationale du Canada»⁴⁶.

Pourtant, l'approche «moderne» rencontre de toute évidence de la résistance. Les autorités des pays clés adoptent souvent un point de vue étroit qui est beaucoup plus statique en ce qui concerne l'évaluation du bien-être économique, mettant l'accent sur le bien-être à court terme du consommateur ou les interdictions ou restrictions en soi. Dans cette optique, les négociations menant à une plus grande convergence des politiques constituent-elles la voie appropriée à emprunter dans l'avenir prévisible? Ou risquent-elles davantage de mener à l'établissement de principes directeurs qui auront tendance à refléter trop étroitement une approche en soi parce qu'elle est plus facile à codifier et est plus compatible (même si elle n'est pas optimale du point de vue économique) avec les économies plus importantes pour lesquelles des alliances stratégiques, y compris des consortiums en matière d'exportation et de technologie, ne sont pas immédiatement essentielles?

⁴⁵ Thomas M. Jorde et David J. Teece, directeurs, *Antitrust, Innovation and Competitiveness*, New York: Oxford University Press, 1992, chapitre 1.

⁴⁶ «CCAC Priority Project», août 1992, p. 48; et «La performance des entreprises par suite d'une prise de contrôle», document de travail n° 11 d'Investissement Canada, avril 1992.



Notes :

- L'Australie a un système mixte prévoyant l'interdiction des fusionnements qui mènent à un renforcement de la domination sur le marché, mais une procédure d'autorisation préalable assujettie à un examen général visant à déterminer l'intérêt public.
- Au Canada, il n'y a pas de seuils rigides en matière de concentration ou de part du marché précisés dans la loi sur la concurrence ou dans les pratiques administratives. Des exemptions précises concernant les gains d'efficience qui procurent plus d'avantages que la réduction sensible de la concurrence sont prévues.
- Communautés européennes. L'article 66 du Traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne prévoit un contrôle systématique des fusionnements que dans les industries du fer et de l'acier. Les fusionnements sont interdits sous réserve d'une autorisation préalable. Le règlement de 1990 sur le contrôle des fusionnements dans la C.E. s'applique aux fusionnements supérieurs à un certain seuil de taille ou de part du marché. Il n'y a pas de moyen de défense précis fondé sur les gains d'efficience économique.
- Les normes de 1980 du Japon relatives aux procédures administratives concernant l'examen des fusionnements précisent entre autres facteurs les seuils de part de marché. Il n'est pas fait mention de l'efficience, mais la «capacité commerciale globale», la «technologie», etc. sont prises en considération. Les lignes directrices de juillet 1991 sur les systèmes de distribution et les pratiques commerciales s'inspirent de seuils.
- Les lignes directrices de 1984 sur les fusionnements du département de la Justice des États-Unis établissent les procédures administratives adoptées pour l'examen des fusionnements qui englobent parmi les facteurs pertinents les seuils des niveaux de concentration (Indice Herfindahl-Hirschman) et l'efficience. Aucun moyen de défense législatif ni exception n'est prévu concernant les fusionnements qui donnent lieu à une réduction sensible de la concurrence pouvant également entraîner des efficacités importantes. Le critère de fond met l'accent sur le bien-être du consommateur par rapport au bien-être économique général.

Certains des tenants de la théorie moderne aux États-Unis ont proposé d'appliquer des «règles refuge» pour les accords de coopération entre les concurrents qui innovent et commercialisent des produits nouveaux et dont la part du marché est inférieure à 25 % et d'appliquer des critères fondés sur la règle de raison pour les autres accords de coopération⁴⁷. Mais un tel système hybride n'est pas la politique officielle des États-Unis. Quoi qu'il en soit, même cette proposition continue de traduire la rigidité de pourcentages qui ont beaucoup moins de sens dans une économie de marché plus petite où la gamme des intervenants dans quelque secteur que ce soit est plus limitée.

En résumé, nous devrions continuer de nous employer à susciter une plus grande coopération entre les pays par la courtoisie internationale pour des questions comme l'abus de la position dominante sur le marché, en particulier dans le cas de la fixation de prix d'éviction. En ce qui concerne les pratiques déloyales de fixation des prix, les écarts entre les lois canadienne et américaine ayant trait aux recours collectif, aux honoraires conditionnels et aux triples dommages-intérêts pourraient faire l'objet d'un débat plus approfondi, bien que l'adoption de ces pratiques juridiques américaines reçoive peu d'appui au Canada⁴⁸. Notre point de vue sur le bien-fondé de l'approche fondée sur la règle de raison relativement aux activités concernant les fusions et les pratiques antitrust doit être partagé activement avec d'autres pays. Nous devons coopérer sur le plan technique avec le Mexique pour faciliter la mise en oeuvre dans ce pays d'un régime moderne de politique de la concurrence qui favoriserait les travaux menés dans le cadre de l'ALENA visant à remplacer la loi antidumping concernant le commerce entre les pays d'Amérique du Nord.

Toutefois, avant d'encourager l'inclusion immédiate de l'harmonisation de la politique de la concurrence dans la prochaine série de négociations commerciales multilatérales ou de négociations régionales, nous devons absolument avoir une idée plus claire des résultats probables. Dans de nombreux cas, l'application vigoureuse du traitement national pourrait suffire. Ce n'est que si nous sommes raisonnablement convaincus que le résultat d'un processus plus complet fera ressortir la nécessité d'une approche au cas par cas qui permet d'éviter les seuils structurels ou numériques étroits qu'il sera probablement dans l'intérêt du Canada d'amorcer la promotion de ces négociations.

⁴⁷ Jode et Teech, *Antitrust*, p. 11-12.

⁴⁸ Chambres de commerce, «Competition (Antitrust) and Antidumping Laws», p. 178-182.

3. Politique commerciale et technologique

i) Contexte

La recherche et le développement sont les travaux de création qu'on entreprend de façon systématique afin d'accroître le stock de connaissances scientifiques et techniques et d'utiliser ces dernières dans de nouvelles applications. L'innovation résultant de la recherche et du développement peut se conjuguer à un effort plus grand en matière d'investissements et d'épargnes pour soutenir la poursuite de la croissance économique. Le recours à des connaissances et des techniques nouvelles peut créer des avantages coopératifs pour l'industrie, surtout s'il va de pair avec le perfectionnement d'une main-d'oeuvre spécialisée et la recherche de fournisseurs. Acheter la technologie à l'extérieur peut être moins «coûteux» à court terme pour une entreprise donnée. Le coût et la disponibilité d'un produit, d'un procédé ou d'un service innovateur dépendent dans une large mesure de la nature des droits exclusifs inscrits dans les disciplines intérieures et internationales relatives à la propriété intellectuelle touchant les brevets, les droits d'auteur et les régimes de ce genre. D'autre part, la R-D interne peut revêtir une importance de beaucoup supérieure à celle de toute innovation précise à un moment donné. La recherche interne peut accroître sensiblement la capacité d'une entreprise d'apprendre ainsi que d'utiliser et d'adapter les connaissances avec efficacité, y compris les connaissances de quelqu'un d'autre. La taille de l'entreprise est également un facteur à cet égard, les petites sociétés étant moins à même d'atteindre le seuil, sur le plan des finances et du personnel, nécessaire pour entreprendre des travaux de R-D d'envergure. Une question primordiale qui se pose dans ce cas-ci consiste à faire en sorte que les pouvoirs publics, le milieu des affaires et les établissements de recherche coopèrent pour assurer la diffusion efficace de la technologie.

Un certain nombre d'études ont fait ressortir une importante corrélation entre la performance sur le plan de la R-D et la croissance des ventes ainsi que l'accroissement des parts de marché, y compris au Canada⁴⁹. Même si tous les investissements en R-D ne procurent pas nécessairement un taux de rendement compétitif, les dépenses au titre de la R-D peuvent être un indicateur important de l'effort consacré aux activités créatrices soutenant la compétitivité d'un pays. La qualité des statistiques sur les dépenses de R-D souffre d'un certain nombre de

⁴⁹ Lawrence G. Franko, «Global Corporate Competition : Who's Winning, Who's Losing, and the R&D Factor as One Reason Why», *Strategic Management Journal*, vol. 10, 1989, p. 449-474; Guy P. F. Steed, «Technology Strategies and Competitiveness : A Canadian Perspective», *Conseil des sciences du Canada*, mai 1992, p. 39-41.

lacunes pratiques. Néanmoins, les niveaux de dépenses de R-D, surtout lorsqu'ils servent à établir des comparaisons entre pays, constituent d'utiles points de repère. Il est regrettable que la performance du Canada ne soit pas reluisante.

En pourcentage du PIB et compte non tenu du recul marqué des dépenses de R-D qui traduit l'incidence des deux chocs pétroliers des années 70, les dépenses totales du Canada en matière de recherche et de développement n'ont enregistré qu'une hausse modeste au cours des 20 dernières années, passant d'un peu moins de 1,3 % du PIB en 1971-1972 à un peu plus de 1,4 % depuis le milieu des années 80.

En outre, notre performance a été constamment inférieure à celle de nombre de nos principaux concurrents sur les marchés intérieurs et étrangers (voir le tableau 9).

Tableau 9
Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage
du produit intérieur brut pour certains pays de l'OCDE

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	(en pourcentage)						
Canada	1,42	1,45	1,40	1,36	1,35	1,42	1,43
France	2,25	2,23	2,27	2,28	2,34	2,40	-----
Allemagne	2,72	2,73	2,88	2,86	2,88	2,81	-----
Italie	1,13	1,13	1,19	1,22	1,24	1,35	1,35
Japon ¹	2,77	2,75	2,82	2,86	2,98	3,07	-----
Suède ²	2,89	-----	3,00	-----	2,85	-----	-----
R.-U.	2,31	2,34	2,25	2,23	2,27	-----	-----
É.-U. ³	2,93	2,91	2,87	2,83	2,82	2,80	2,82

- 1 Chiffres surestimés ou fondés sur des données surestimées.
- 2 Chiffres sous-estimés ou fondés sur des données sous-estimées.
- 3 Sans la plupart ou la totalité des dépenses de capital.

Source: Principaux indicateurs de la science et de la technologie, n. 1, STI/D, OCDE, 1992; reproduit dans Statistique Canada, Statistique des sciences, "Total Spending on Research and Development in Canada, 1971 to 1992", Juillet 1992, p.3.

La contribution des entreprises a été particulièrement préoccupante. Les entreprises commerciales n'ont financé que 29 % de la R-D au Canada de 1971 à 1975 (35 % des dépenses réelles leur étaient attribuables). De 1986 à 1990, les entreprises ont financé 42 % de la R-D (55 % des dépenses). Malgré tout, les entreprises continuent de sous-investir dans la R-D comparativement à leurs concurrents d'ailleurs qui affichent une performance de beaucoup supérieure. En 1990, les dépenses au titre de la R-D des entreprises commerciales au Canada équivalaient à moins de 0,8 % du PIB, contre 2,2 % au Japon, 1,9 % aux États-Unis, 2 % en Allemagne et 1,5 % en France⁵⁰. Les dépenses de R-D des entreprises au Canada n'ont pas progressé en valeur réelle en 1991. Les projections pour 1992 ne laissent entrevoir qu'une hausse minime des dépenses réelles. En outre, sur plus de 40 000 sociétés manufacturières au Canada, seulement 3 500 environ ont déclaré avoir effectué de la R-D en 1990, et de ce nombre, seulement 15 sociétés ont dépensé plus de 50 millions de dollars chacune⁵¹. Dans le secteur des programmes de formation du secteur privé, qui n'est pas étranger à la R-D, la situation n'est pas meilleure⁵². Les montants consacrés par le secteur privé du Canada à la formation et à l'éducation (0,25 % du PIB) sont inférieurs à la moitié des dépenses des États-Unis et ne correspondent qu'au huitième environ des dépenses du Royaume-Uni et de l'Allemagne à ce chapitre.

Nous pouvons expliquer de plusieurs façons cette performance désappointante, dont certaines sont moins convaincantes que d'autres. En premier lieu, les secteurs canadiens de produits dérivés de ressources naturelles (qui continuent de revêtir de l'importance pour notre prospérité) sont touchés par la tendance aux fluctuations appréciables des prix, aux coûts d'extraction plus élevés, aux coûts de main-d'oeuvre non concurrentiels et aux contrôles environnementaux de plus en plus rigoureux. Cependant, ces facteurs ne constituent pas une explication convaincante de la piètre performance au titre de la R-D. Les entreprises d'un pays industrialisé riche en ressources comme la Suède dépensent deux fois plus pour la R-D que leurs homologues canadiennes en proportion du PIB. Prenons un autre exemple : les entreprises de produits de la forêt du Canada n'investissent que 0,3 à 0,4 % de leur

⁵⁰ Statistique Canada, *Industrial Research and Development, 1992 Intentions*, n° 88-202 au catalogue, p. 14, 58, le PIB pour 1990 au tableau 2, p. 58, étant exprimé en dollars courants.

⁵¹ *Ibid.*, p. 17.

⁵² OCDE, *Canada*, p. 69.

chiffre d'affaires dans la R-D (1990), soit moins de la moitié du niveau observé en Europe occidentale et aux États-Unis. Les industries de ressources du Canada ont tout simplement accordé trop peu d'importance à la R-D pendant trop longtemps⁵³.

En deuxième lieu, comme le Canada a toujours accordé peu d'importance à sa situation militaire, les dépenses ayant trait à la défense contribuent peu à la R-D au Canada comparativement aux États-Unis en particulier, mais également au Royaume-Uni et à la France⁵⁴. Cependant, la situation du Canada à cet égard ressemble à celle du Japon, de l'Allemagne et des Pays-Bas, qui enregistrent tous des dépenses de R-D beaucoup plus importantes que le Canada en proportion du PIB.

En troisième lieu, la base manufacturière du Canada, sauf dans les secteurs des ressources et de l'assemblage des produits de l'automobile, s'est caractérisée par une production sur une échelle relativement petite. Comme cette production, y compris celle provenant d'un secteur national des machines limité, n'était pas fortement tournée vers l'exportation, il n'est pas surprenant que les petites et moyennes entreprises au Canada consacrent peu de dépenses à la R-D : les 3 150 entreprises du Canada comptant moins de 500 employés qui ont fait de la recherche et du développement ont dépensé seulement 1,4 milliard de dollars en 1990 à ce chapitre.

En quatrième et dernier lieu, les entreprises sous contrôle étranger ont tendance à afficher des ratios de R-D au chiffre d'affaires supérieurs à ceux des entreprises canadiennes d'une vaste gamme de secteurs de la fabrication, quelle que soit la taille de l'entreprise⁵⁵. Cependant cela ne veut pas dire que les investisseurs étrangers au Canada consacrent les mêmes ressources à la R-D ici que sur leurs marchés d'origine. Le degré élevé de propriété étrangère a influé sur les dépenses de R-D dans au moins deux secteurs critiques : l'assemblage de véhicules automobiles et la fabrication de pièces et, dans une moindre mesure, les produits pétrochimiques ainsi que le pétrole et le gaz. Les industries qui remportent un certain succès en matière de R-D comme l'aérospatiale et les télécommunications ont consacré entre 12 et 20 % de leur chiffre d'affaires à la R-D ces dernières années. D'autre part, le secteur de l'automobile a enregistré un piètre ratio, soit seulement 0,2 % du chiffre d'affaires en 1990 contre 3,2 % aux États-Unis et en Allemagne et 3 % au Japon, ce qui réduit les possibilités de contribuer à une mentalité davantage axée sur la R-D au Canada. De plus, les

⁵³ Cependant, il se pourrait que les industries de ressources soient davantage enclines à faire effectuer par leur personnel des travaux d'innovation qu'il n'est pas facile de considérer comme de la R-D proprement dite.

⁵⁴ OCDE, Canada, p. 71.

⁵⁵ Investissement Canada, «Performance des entreprises», tableaux 3A et 3B.

sociétés appartenant à des Canadiens ne contrôlent que 20 % du secteur des pièces d'automobile, mais effectuent près de la moitié du peu de R-D qui s'y réalise. Les entreprises qui produisent des pièces pour les trois Grands ne déploient qu'un effort minime en matière de R-D.

ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale

Compte tenu de cette piètre performance, nous ne pourrions demeurer concurrentiels à long terme en matière de recherche et de développement. On peut et il faut s'attendre à plus des entreprises, du système d'éducation et des pouvoirs publics. La politique commerciale peut apporter une contribution d'un certain nombre de façons, dont les grandes lignes figurent ci-dessous.

Investissements et R-D

Des règles exhaustives et clairement définies en matière d'investissement dans le pays d'accueil créent un climat de sécurité propice à l'accroissement des investissements et du rythme d'introduction de nouvelles technologies au moyen du stock de capital et de la R-D interne. L'incorporation de ces règles dans un traité comme l'ALENA conclu récemment augmente davantage cette sécurité. Du point de vue de la R-D, l'établissement de telles règles devrait continuer de tenir compte de la piètre performance en matière de R-D de la plus grande partie du secteur privé au Canada et, par conséquent, de la nécessité de continuer à recourir aux moyens de la politique officielle (p. ex. le financement gouvernemental lié à la R-D; les exigences sur le plan de la performance à respecter afin d'entreprendre la R-D et la formation des employés ou de transférer la technologie) qui peuvent, s'ils sont utilisés judicieusement, encourager les investisseurs étrangers à entreprendre des travaux de recherche et de développement au Canada. L'ALENA, par exemple, préserve le droit du Canada de recourir à ces moyens.

Accès au marché et R-D

Les industries canadiennes de ressources doivent devenir beaucoup plus sensibilisées à l'innovation. Elles sont déjà tournées vers l'exportation. Bien qu'ils ne soient pas aussi restrictifs que dans les secteurs de l'habillement, de la chaussure et de l'agriculture, les droits de douane et autres mesures traditionnelles (y compris les normes relatives aux produits) restent relativement élevés pour les produits semi et entièrement manufacturés dérivés de ressources naturelles sur plusieurs marchés clés, y compris le Japon et la CE. Le taux effectif de protection tarifaire applicable aux produits à plus forte valeur ajoutée peut être plusieurs fois plus restrictif que les taux nominaux. L'élimination de ces barrières a longtemps été un objectif commercial clé du Canada. Elle est en grande partie réalisée aux États-Unis et maintenant au

Mexique. Mais il reste beaucoup de travail à effectuer ailleurs. Un meilleur accès à l'étranger contribuera à créer au pays des industries de ressources plus sûres financièrement qui devraient, par conséquent, être mieux à même d'investir dans la R-D. Ailleurs, l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers pour les aéronefs-navettes (p. ex. la libéralisation des pratiques en matière de marchés publics) et les télécommunications peuvent renforcer nos points forts actuels et aider à les maintenir dans ces domaines.

L'ouverture plus grande de notre marché intérieur à la concurrence devrait obliger l'industrie à se restructurer et à faire face plus clairement à la nécessité de soutenir la concurrence par un accroissement de la spécialisation et de l'innovation. L'élimination constante des droits de douane qui constituent encore un facteur et la suppression progressive des barrières non tarifaires peuvent être structurées pour se produire avec le temps. De plus, la production intérieure continuera d'être protégée dans les cas où les importations qui ont un effet préjudiciable font l'objet de dumping ou de subventions. Une politique de la concurrence modernisée peut compléter et peut-être, de plus en plus, supplanter de tels recours commerciaux pour permettre de faire face plus efficacement aux transactions transfrontalières abusives. Cependant, il faut viser activement des objectifs intérieurs clairs en matière de libéralisation dans des délais précis pour obtenir des résultats dans le cadre d'accords commerciaux si possible (afin de préserver un pouvoir de négociation), mais unilatéralement s'il y a lieu pour soutenir la performance des industries de produits à plus forte valeur ajoutée qui ont besoin de facteurs de production économiques pour rester concurrentielles sur les marchés intérieurs et d'exportation. De plus, la politique de la concurrence peut aider en encourageant une forte rivalité au sein des industries nationales et sur les marchés intérieurs qui continuent d'être protégés contre la concurrence des importations et les investissements étrangers directs. Une forte rivalité favorise le transfert technologique étranger⁵⁶.

Recours commerciaux et R-D

Des règles commerciales améliorées et plus transparentes en matière de subventions et de droits compensateurs et antidumping accroîtront la stabilité à long terme de l'environnement dans lequel les entreprises planifient leurs activités de recherche, de production et de commercialisation. À cet égard, le texte actuel des NCM éclaircira sensiblement les définitions et procédures clés relatives aux pratiques

⁵⁶ D. McFetridge, «Foreign Investment, Technology and Economic Growth», dans *Host Country Benefits of Foreign Investment*, publication d'Investissement Canada, 1991, p. 93-108 : la rivalité sur le marché intérieur favorise les transferts technologiques dans le pays d'accueil. Les politiques en matière de concurrence et d'investissement peuvent promouvoir cette rivalité.

en matière de subventions et de droits compensateurs, certaines améliorations modestes, mais encore utiles, ayant trait aux disciplines internationales sur le recours aux droits antidumping.

Plus précisément, le texte des NCM permet directement le financement gouvernemental de la R-D du secteur privé de deux façons. Premièrement, les subventions, prêts ou encouragements fiscaux généralement disponibles ne font pas l'objet de droits compensateurs, et la portée de la «disponibilité générale» englobe les catégories d'entreprises définies horizontalement (p. ex. selon le nombre d'employés ou la taille de l'entreprise), disposition qui permet d'adapter jusqu'à un certain point les programmes pour répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises. Deuxièmement, lorsqu'une subvention s'applique à une entreprise ou une industrie en particulier et pourrait, par conséquent, faire l'objet de droits compensateurs, elle demeure néanmoins exemptée si la subvention ne porte que sur une proportion définie de la recherche fondamentale et appliquée⁵⁷. Cette modification partielle représenterait une amélioration par rapport aux disciplines actuelles du GATT, mais une exemption plus complète serait utile et est peut-être réalisable dans le cadre de futures négociations.

Le financement de la R-D par le gouvernement canadien est déjà généreux selon les normes de l'OCDE (y compris les crédits d'impôt à l'investissement à des taux de 20 à 35 %) et restera particulièrement important dans l'avenir prévisible jusqu'à ce que l'effort du secteur privé, qui a toujours été faible, s'améliore sensiblement. Par conséquent, le Canada doit continuer de viser, dans le cadre de ses objectifs commerciaux, à ce que les NCM soient menées à bonne fin, y compris l'approbation du projet actuel sur les subventions et les droits compensateurs. L'approche figurant dans ce projet est importante en partie parce qu'elle protégera les exportations canadiennes tributaires de la R-D financée par l'État de la menace déstabilisante des droits compensateurs. En fait, que les NCM soient menées ou non à bonne fin, la protection de la R-D canadienne contre les recours commerciaux des États-Unis (en particulier) doit rester une priorité permanente. Une plus grande sécurité contre l'abus du recours à ces règles commerciales encouragera la planification à plus long terme des entreprises nécessaire pour susciter un engagement plus ferme à l'égard de la recherche et du développement.

Consortiums de technologie et R-D

Le Canada doit continuer d'encourager la participation de nos entreprises aux efforts de recherche entrepris en commun par le secteur privé dans les pays qui effectuent la plus grande partie de la R-D dans le monde : les États-Unis, la CE et le

⁵⁷ NCM.TNC/W/FA, p. I.1-2, I.9-10.

Japon. Ces consortiums de technologie sont devenus de plus en plus importants et peuvent en venir à susciter une coopération beaucoup plus vaste dans le cadre d'alliances inter-sociétés plus globales en matière de production et de commercialisation. Une question clé à cet égard consiste à déterminer si la participation de l'État aux consortiums de technologie (p. ex. dans le cadre d'un financement gouvernemental, de contrats ayant trait à la défense et autres contrats, et d'une réglementation antitrust ou autre) crée une discrimination déguisée et déloyale contre les investisseurs en leur refusant le traitement national. L'analyse des consortiums de technologie des États-Unis révèle que, dans bien des cas, les entreprises canadiennes sont exclues, soit explicitement, soit implicitement⁵⁸.

Au cours des négociations de l'ALENA, le Canada a cherché à obtenir, pour une plus grande certitude et avec un certain appui du Mexique, une reconnaissance explicite de l'applicabilité du principe de non-discrimination aux rapports de l'État avec les consortiums de technologie qui pourraient comprendre des entreprises d'une autre partie à l'ALENA qui étaient disposées à apporter leurs propres fonds et capacité de recherche aux consortiums. Le texte final de l'ALENA ne comprend pas une telle disposition explicite. Il y a des dispositions rigoureuses sur le traitement national et la nation la plus favorisée dans le chapitre sur l'investissement, mais elles ne s'appliquent pas aux marchés publics ou aux subventions fournies par une Partie. Cette restriction pourrait permettre aux autorités américaines de soutenir qu'un éventuel participant canadien à un consortium américain qui bénéficie de fonds ou de contrats des pouvoirs publics américains profiterait «inévitablement», même si ce n'était qu'indirectement, de ces avantages et, par conséquent, que le principe de la non-discrimination n'a pas besoin de s'appliquer, même si la discrimination pourrait être prouvée. Cette approche peut effectivement empêcher la participation du Canada.

À l'heure actuelle dans la CE, les sociétés canadiennes peuvent participer, à titre de sous-traitants, à des projets bénéficiant de fonds de la Communauté et comptant une importante composante de R-D. Cependant, l'entreprise canadienne n'a aucun droit exclusif sur la propriété intellectuelle qui peut résulter d'un projet. Le Canada et la CE entameront sous peu des négociations visant à accorder un traitement national aux entreprises canadiennes qui désirent participer, à titre de partenaires à part entière, aux projets financés par la CE et jouir de droits à la propriété intellectuelle créée. Il s'agit de déterminer si nous devrions viser à faire franchir une étape de plus à cette coopération pour en arriver à ce qu'on appelle les «programmes» portant sur des secteurs désignés même si cela supposerait un engagement plus important des pouvoirs publics au financement, ce qui pourrait ne pas être possible dans l'avenir prévisible.

⁵⁸ Un exemple figure dans Lipsey, «Economic Growth», p. 211-212.

Quoi qu'il en soit, il est de toute évidence dans l'intérêt du Canada de continuer à tenter d'établir des règles de base non ambiguës et explicites fondées sur le traitement national qui facilitent la participation des entreprises canadiennes à des consortiums de technologie internationaux. De plus, le Canada doit continuer de s'assurer que ces consortiums ne vont pas à l'encontre de l'évolution des pratiques internationales en matière de politique de la concurrence. À l'heure actuelle, les dispositions sur le complot de la plupart des lois antitrust comprennent des exemptions concernant les consortiums d'exportation et les coentreprises de R-D bien que les accords inter-sociétés aux États-Unis fassent l'objet d'une approche cas par cas fondée sur la règle de raison. La tolérance de la coopération en matière de technologie favorise le Canada et devrait recevoir un appui continu⁵⁹.

Propriété intellectuelle et R-D

Au cours des années 80, des droits de propriété intellectuelle (DPI) comme le droit d'auteur, les marques de commerce, les brevets, les dessins industriels et même les dessins des circuits intégrés des semi-conducteurs sont devenus partie intégrante du programme commercial international comme en témoignent le processus des NCM et l'Accord de libre-échange nord-américain. Il est tout à fait probable que les principaux producteurs de propriété intellectuelle, sous la direction des États-Unis, de la CE et du Japon, feront en sorte que cette prédominance se poursuive. Par conséquent, l'incidence des disciplines internationales relatives à la propriété intellectuelle sur la R-D au Canada nécessite un examen attentif.

Des DPI forts peuvent aider à créer le milieu nécessaire pour attirer et conserver les investissements et encourager l'innovation intérieure. Un régime de propriété intellectuelle faible ne peut que décourager l'activité en matière de R-D, surtout à la lumière de la concurrence croissante à l'égard des investissements résultant de la hausse du nombre de pays (y compris les pays moins développés) qui renforcent leurs normes en matière de DPI et l'application de celles-ci. Le Canada risque de rester un grand importateur net de technologie dans l'avenir prévisible. De toute évidence, le Canada doit encourager un régime de droits exclusifs qui ne nuit pas au processus de la diffusion transfrontalière de la technologie ni au renforcement ultérieur de l'innovation intérieure par des entreprises du Canada.

Trois exemples devraient suffire à illustrer la nature de la question. En premier lieu, il existe un vaste consensus à l'échelle internationale quant à la période minimale au cours de laquelle le titulaire d'un droit de propriété intellectuelle doit normalement

⁵⁹ Derek Ireland, «Interactions Between Competition and Trade Policies: Challenges and Opportunities», novembre 1992, annexe, p. 52-53, 87 (fn.18); OCDE, «Interrelationship Between Competition and Trade Policies», paragraphes 72-74; Jorde et Teece, *Antitrust*, p. 11-12 et 15-16.

jouir de l'utilisation exclusive de son droit (p. ex. 20 ans à partir de la date du dépôt de la demande de brevet, 10 ans pour les dessins des circuits, 10 ans pour les dessins industriels, etc.). À partir de conventions internationales précises, ces obligations ont été quelque peu renforcées et réunies avec des dispositions plus strictes en matière d'application et assujetties à des mécanismes bien définis de règlement des différends ayant trait au commerce dans le projet d'accord des NCM et l'ALENA. Toute tentative unilatérale du Canada ou de toute autre Partie visant à introduire des normes inférieures à ce minimum constituerait une violation d'une obligation ayant force exécutoire (qui pourrait mener à des mesures de rétorsion commerciale sanctionnées par ces accords) et enverrait un signal négatif aux innovateurs au pays et à l'étranger.

En deuxième lieu, certaines limites ou exceptions bien définies circonscrivent la plupart des droits de propriété intellectuelle (p. ex. la disposition concernant l'octroi obligatoire de licences pour les brevets sans l'autorisation du titulaire du droit dans les cas de non-exploitation d'un brevet). Ces exceptions doivent rester exceptionnelles. Leur utilisation trop fréquente diminuera le milieu de stabilité nécessaire pour les activités de recherche et de développement à long terme, surtout si d'autres pays concurrents les invoquent rarement.

En troisième lieu, mentionnons la question de l'«épuiement» des droits de propriété intellectuelle. Selon ce concept, la première vente d'un article qui s'accompagne d'un droit de propriété intellectuelle «épuiement» le droit du titulaire d'en restreindre la vente ultérieure. La doctrine de l'épuiement s'applique dans de nombreux pays (p. ex. aux États-Unis et dans les pays de la CE, mais pas nécessairement au Canada). Elle ne s'applique pas en général à l'importation de biens faisant l'objet d'un brevet ou d'un droit d'auteur échangés d'un pays à l'autre. Par conséquent, aux termes de la législation sur les brevets et les droits d'auteur, les titulaires canadiens de droits ont le droit d'empêcher l'importation au Canada de produits fabriqués à l'étranger qui s'accompagnent de droits de propriété intellectuelle détenus au Canada et pour lesquels, par exemple, a été délivrée une licence pour utilisation à l'étranger seulement. Le Canada devrait-il modifier sa façon d'envisager l'épuiement en général ou à tout le moins en ce qui concerne le commerce en Amérique du Nord (comme dans la CE)? Il ne devrait pas si l'on en juge par la nécessité de renforcer la R-D interne au pays tout en continuant de s'en remettre à l'achat de recherches à l'étranger par l'obtention de licences et d'autres arrangements. L'utilisation généralisée de l'épuiement relatif aux brevets en particulier diminuerait l'encouragement financier à l'égard de l'innovation originale au Canada et du transfert international de technologie sur notre marché. Dans ce dernier cas, les entreprises transnationales, dont la valeur des licences octroyées pour leur technologie à une entreprise située au Canada serait amoindrie, seraient plus enclines à simplement exporter le produit pertinent au Canada à partir de leur pays d'origine. Par

conséquent, les Canadiens conserveraient l'avantage de pouvoir acheter le bien en question, mais ils se priveraient du processus inestimable d'apprentissage chez eux qu'apporterait l'adaptation aux technologies nouvelles⁶⁰.

Néanmoins, les droits de propriété intellectuelle, s'ils sont excessifs, peuvent réduire la concurrence en étendant de manière injustifiée les droits exclusifs monopolistiques. À cet égard, il est utile de se rappeler que les 700 principales entreprises du monde actives sur le plan technologique effectuent 90 % de leur recherche fondamentale dans leur pays d'origine, et ce pays est rarement le Canada⁶¹. En outre, seuls les grands pays peuvent répartir leurs activités de R-D entre la plupart des domaines technologiques. La mondialisation et le renforcement croissant des sociétés transnationales accentueront sûrement ces tendances.

Dans cette optique, nous devons aborder avec soin les efforts qu'on déploiera dans l'avenir pour élargir la portée et la rigidité des normes actuelles en matière de propriété intellectuelle. Par exemple, le Canada doit faire preuve de la plus grande prudence en ce qui concerne toute initiative visant à prolonger les périodes actuelles de protection pour les différents droits de propriété intellectuelle. Nous devons examiner attentivement ce qu'un rendement raisonnable de l'investissement en R-D pourrait être. Quand ce taux de rendement devient-il une rente économique anti-concurrentielle et inefficace? Il serait utile d'entreprendre une analyse pour déterminer si une durée de plus de 20 ans (pour prendre le cas des brevets) procure un rendement économique «juste», «excessif» ou «trop limité» à la lumière des coûts de mise au point et d'opportunité. La réponse peut varier selon le secteur, la catégorie ou le degré d'innovation ou d'autres variables, ce qui permet de faire preuve d'une certaine souplesse pour traduire plus précisément les particularités de chaque cas. Pour apporter ce genre de changement proposé, il faudrait établir un consensus à l'échelle internationale et sur le plan intérieur. À tout le moins, une analyse de cette question nous préparerait mieux aux futures négociations entamées par les pays riches en technologie.

Enfin, il sera important de conserver des lignes directrices claires pour que la politique de la concurrence puisse continuer de prévaloir sur les droits de propriété intellectuelle s'il le faut pour remédier aux pratiques anticoncurrentielles déterminées dans le cadre d'un processus administratif ou judiciaire indépendant. Les procédures

⁶⁰ Pour de plus amples renseignements, voir R. D. Anderson, P. J. Hughes, S. D. Khosla et M. F. Ronayne, «Droits de propriété intellectuelle et segmentation du marché international : Répercussions du principe de l'épuisement», Ottawa, Consommation et Affaires commerciales Canada, octobre 1990.

⁶¹ Patel et Pavitt, «Large Firms», p. 5, 10.

doivent être transparentes, disciplinées et conformes à la pratique établie internationalement. La Loi sur la concurrence du Canada contient plusieurs dispositions qui peuvent prévaloir sur les droits de propriété intellectuelle en raison d'un comportement anticoncurrentiel déterminé cas par cas avec des seuils d'intervention assez élevés⁶². L'ALENA préserve entièrement le droit de chaque Partie d'«adopter ou de maintenir...des mesures appropriées pour empêcher ou contrôler...» l'abus des droits de propriété intellectuelle ayant une incidence négative sur la concurrence conformément à la loi nationale⁶³. Cette approche préserve la capacité de chaque signataire de se pencher effectivement sur toute tentative d'entreprises transnationales de recourir aux DPI et aux exemptions générales relatives à la propriété intellectuelle en vertu des lois antitrust afin de segmenter les marchés, de créer des distorsions dans les échanges de biens et services et de se livrer à une discrimination de prix anticoncurrentielle entre les marchés. Le recours judiciaire à la politique de la concurrence à cet égard ne porte pas atteinte à un milieu sain en matière de transfert technologique et d'innovation au Canada et est considérablement supérieur à toute tentative visant à reculer par rapport à des normes internationales largement reconnues en matière de propriété intellectuelle.

4. Le commerce et l'environnement

i) Contexte

L'«écologisation» de la politique officielle au cours des années 80 a été remarquable, et tout semble indiquer qu'elle restera un élément clé des débats en matière de politique dans l'avenir prévisible. On ne saurait sous-estimer l'attrait de l'environnementalisme. Il traduit les préoccupations qu'éprouvent les électeurs dans leur vie quotidienne, se prête facilement à un débat public émotif et, pourtant, concerne des problèmes importants, très réels, qui sont au coeur du développement économique et social. La combinaison de l'attrait politique et du mérite sur le plan du contenu est puissante.

Les responsables de la politique commerciale ont réagi lentement et, pour la plupart, de manière défensive au nouveau phénomène, décelant un protectionnisme nouvelle manière derrière chaque initiative. Pour leur part, bien des environnementalistes ont perçu les négociateurs commerciaux comme étant, au mieux, des laquais de ceux qu'ils considéraient comme les avocats de la croissance à tout prix du secteur privé et de leurs supposés alliés au sein des pouvoirs publics.

⁶² Anderson, et al., p. 21-24; Chambers of Commerce, «Competition (Antitrust) and Antidumping Laws», p. 64-76.

⁶³ Voir les articles 1704 et 1110 (7).

Il en a résulté d'abord un manque d'échanges créatifs et de réflexion sur les manières dont les règles commerciales pourraient mieux traduire les préoccupations légitimes et croissantes en matière d'environnement. Un autre résultat a été la négociation d'un certain nombre d'accords importants sur la protection de l'environnement sans qu'on tienne compte des conseils détaillés sur la politique commerciale, ce qui a parfois mené à l'inclusion de dispositions bâclées sur le commerce qui sont inutiles d'un point de vue environnemental et qui pourraient être très préjudiciables aux intérêts commerciaux du Canada. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres et leur élimination est un cas particulièrement inquiétant à cet égard⁶⁴.

Le programme du commerce et de l'environnement s'élargit rapidement et devient plus complexe. Parmi les domaines d'intérêt figurent :

- L'utilisation des moyens commerciaux afin de faire observer les normes nationales en matière de santé, de sécurité et d'environnement, en définissant mieux les critères utilisés pour l'évaluation des mesures commerciales pour faire en sorte que les restrictions protectionnistes ne soient pas déguisées en mesures environnementales (question qui revêt une importance particulière pour un pays tributaire du commerce comme le Canada).
- L'opportunité de recourir à des mesures commerciales contre les produits des pays qui ne se conforment pas aux normes pour encourager ceux-ci à adhérer aux accords internationaux sur l'environnement.
- La question de savoir s'il faut restreindre les importations pour faire observer les normes dans les autres pays ne s'applique pas aux caractéristiques d'un produit, mais aux «méthodes de production et de traitement» (MPT) utilisées pour la fabrication du produit (que le processus de fabrication soit relié directement ou non au bien dont

⁶⁴ L'article 4(8) de la Convention de Bâle permet à l'exportateur des «déchets» non définis de juger, sous réserve de «lignes directrices» non encore définies, si les installations de manutention des déchets d'un autre pays sont sûres du point de vue environnemental. Il peut être utile de donner un exemple de la façon dont le protectionnisme américain pourrait permettre d'abuser de cette disposition. Le Canada possède maintenant 20 usines capables de recycler les vieux journaux qui, d'ici 1995, s'en remettront aux fournisseurs de vieux papiers étrangers, la plupart des États-Unis, pour répondre à environ la moitié de leurs besoins. Une fois la Convention de Bâle en vigueur aux États-Unis (elle est entrée en vigueur au Canada en novembre 1992), les États-Unis posséderont un moyen dont ils pourraient abuser sous la pression de leur propre industrie du recyclage en soutenant que les usines canadiennes ne sont pas conformes aux normes de protection de l'environnement.

l'importation est menacée de sanctions dans l'autre pays). Le traitement des MPT est au coeur de la façon dont nous envisageons le bien-être de la population mondiale, y compris les processus d'appauvrissement de la couche d'ozone et le rôle de puits de carbone que jouent les forêts. Les MPT sont également à la base des demandes formulées à l'occasion concernant l'imposition d'une certaine forme de droits «compensateurs» environnementaux, d'après l'hypothèse que les normes moins rigoureuses constituent une subvention à la production qui influe sur le coût des exportations.

- La préoccupation que l'industrie d'un autre pays peut exploiter la réglementation moins rigoureuse de ce dernier en matière d'environnement au détriment des producteurs canadiens concurrents, ce qui laisse planer la menace que des sociétés recherchent les «havres de pollution».
- L'attrait que présente de plus en plus le recours aux moyens de l'économie de marché par rapport à l'approche réglementaire traditionnelle pour atteindre des objectifs environnementaux. La première méthode peut encourager la mise au point de solutions plus innovatrices et rentables. On a déterminé un nombre impressionnant de moyens économiques de ce genre, dont les mesures non fiscales comme les permis négociables, les droits d'utilisation et les programmes de remboursement des cautions ainsi que des moyens fiscaux comme les droits environnementaux et les encouragements fiscaux. Les répercussions de ces moyens sur la politique commerciale doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

ii) Réponses sur le plan de la politique commerciale

Il pourrait être utile de prendre quatre facteurs en considération au moment de la prise de décisions en matière de politique commerciale et de l'environnement dans l'avenir.

Premièrement, les responsables de la politique commerciale abordent souvent le débat sous l'angle de la préoccupation à l'égard de l'extra-territorialité. Il pourrait être plus utile de déterminer logiquement et sans délai que l'essence du danger est l'action unilatérale, un pays décidant d'appliquer ses normes (peut-être appropriées, peut-être pas) à un autre pays sans tenir compte d'une règle ou de procédures autres que les siennes. Cependant, si des partenaires commerciaux peuvent établir des règles communes, ils ne peuvent s'opposer en principe à la portée extra-territoriale des sanctions.

Deuxièmement, les pressions publiques et politiques exercées en faveur du recours aux sanctions commerciales et de la prise en compte plus explicite des préoccupations environnementales dans les accords commerciaux ne peuvent que s'accroître.

Troisièmement, les responsables de la politique commerciale doivent de toute urgence aller au-devant de la vague environnementale en formulant des propositions innovatrices et réfléchies s'ils espèrent façonner le débat public efficacement pour que les intérêts commerciaux et économiques fondamentaux du Canada ne soient pas compromis.

Quatrièmement, le processus de consultation entrepris au pays au sujet de l'ALENA et de l'environnement au milieu de 1991 a montré clairement que les négociateurs commerciaux et les environnementalistes peuvent conjuguer leurs efforts de manière constructive. L'ALENA a permis d'innover utilement dans un certain nombre de domaines et d'une manière qui répond aux préoccupations sur le plan du commerce et de l'environnement, dont la préséance générale des dispositions relatives au commerce de certains accords internationaux sur l'environnement dans la mesure où elles ne sont pas conformes aux obligations contractées aux termes de l'ALENA, le droit de la Partie défenderesse dans un différend officiel soulevant une gamme de questions environnementales ayant trait au commerce de choisir le lieu où le différend sera entendu (soit le GATT ou l'ALENA) et une importante déclaration de principe selon laquelle les Parties ne doivent pas déroger à leurs normes nationales en matière d'environnement afin d'attirer un investissement précis.

Plus précisément :

Normes nationales en matière d'environnement et de santé

Les exceptions prévues actuellement à l'article XX du GATT qui permettent de restreindre les importations pour protéger la vie ou la santé des humains, des animaux ou des plantes du pays et de conserver les ressources naturelles ainsi que les disciplines du GATT concernant les normes industrielles et les mesures phytosanitaires (améliorées dans les NCM et l'ALENA) établissent généralement un juste équilibre entre le commerce et l'environnement. Ces dispositions fournissent de toute évidence à un gouvernement des moyens puissants qui tiennent compte de l'environnement, moyens qui ne sont limités que par les exigences raisonnables d'agir d'une manière non discriminatoire, en fonction de normes qui ne vont clairement pas à l'encontre de la science établie (en pratique, on leur accorde le bénéfice du doute en supposant qu'elles ne vont pas à leur encontre), et de la manière qui restreint le moins possible le commerce tout en permettant d'atteindre l'objectif de protéger la population ou

l'environnement du pays.

Havres de pollution

L'argument du «havre de pollution» est exagéré. Il existe peu de données empiriques selon lesquelles des normes environnementales moins rigoureuses dans un autre pays jouent un rôle important dans la décision d'une société de s'y implanter. La réglementation environnementale peut constituer un facteur plus important pour les industries qui fabriquent des produits très toxiques ou carcinogènes (cuivre, plomb et zinc). Cependant, en général, les coûts de la lutte contre la pollution, même dans les industries très polluantes, équivalent rarement à plus de 1 à 2,5 % des coûts totaux⁶⁵.

En outre, il arrive souvent que le «problème» (comme on l'a découvert lors des récentes négociations de l'ALENA avec le Mexique) ne soit pas une question de normes officielles, mais d'application de ces normes. Pour obtenir une garantie supérieure, le Canada a demandé de prévoir une obligation en vertu de laquelle un pays ne renoncerait pas, afin d'attirer un investissement précis sur son territoire, à mettre en oeuvre ses propres normes généralement applicables à la qualité de l'air et de l'eau et à la manutention des substances dangereuses. Si une Partie le faisait, elle serait assujettie aux procédures officielles de règlement des différends et, si la violation n'était pas corrigée, à la discipline de l'ALENA concernant les mesures de compensation et de rétorsion.

Même si elle n'a pas été adoptée, cette proposition a montré la possibilité de faire preuve d'innovation en matière de collaboration entre les responsables du commerce et de l'environnement. La proposition aurait porté sur le genre le plus fragrant d'abus qui cause des distorsions dans le commerce, les investissements et l'environnement. Il n'y aurait pas d'application unilatérale extra-territoriale des normes — chaque gouvernement serait tenu responsable de la gestion de ses propres lois et règlements mis en oeuvre librement et démocratiquement. Et les violations seraient réprimées avec fermeté, ce qui aiderait à apaiser les craintes au sujet des «havres de pollution». Nous n'avons peut-être pas entendu le dernier mot au sujet de cette proposition, compte tenu de la demande qu'a formulée le futur président Clinton pour que soit conclu un accord supplémentaire sur l'environnement afin de renforcer les dispositions actuelles de l'ALENA.

⁶⁵ Voir la littérature résumée aux pages 11 à 15 du projet de chapitre de Gliberman, «Trade Liberalization and the Environment», sous la direction de Steven Gliberman, *Assessing The North American Free Trade Agreement*, Vancouver, The Fraser Institute, à paraître; *North American Free Trade Agreement: Canadian Environmental Review*, Ottawa, octobre 1992, p. 55-64.

Normes consensuelles et normes d'application en matière d'environnement liées au commerce ("TREES")

Les négociateurs commerciaux, surtout des petits pays tributaires du commerce comme le Canada, font à juste titre preuve de prudence à l'égard des suggestions voulant qu'on utilise les mesures à la frontière pour atteindre unilatéralement des objectifs en matière d'environnement dans les autres pays. Dans le monde réel, la ligne de démarcation entre la protection de l'environnement et le protectionnisme pur et simple est souvent ténue, en particulier lorsque les organismes de réglementation du commerce dans nos principaux marchés d'exportation font l'objet de pressions dans leur pays pour qu'on prenne des mesures «créatrices» unilatérales contre les exportations concurrentielles du Canada. De plus, si l'unilatéralisme est encouragé, un pays plus petit, plus tributaire du commerce et, par conséquent, plus vulnérable, peut en arriver à modifier ses normes environnementales en fonction du niveau pas nécessairement approprié de ses partenaires commerciaux plus importants.

Pourtant, il devrait être possible de s'employer à établir des normes minimales convenues d'un commun accord sur des questions précises touchant l'environnement mondial qui tiennent compte des différences entre les pays résultant du climat, de la topographie, de la densité démographique, etc. Espérons que les travaux en cours actuellement dans la foulée de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue l'été dernier à Rio de Janeiro concernant les pratiques d'exploitation durable des forêts iront dans cette direction. Une convention mondiale établie avec soin sur les pratiques d'exploitation des forêts pourrait résulter de ce processus.

Il pourrait également être possible de parvenir, à l'échelle régionale, à une harmonisation minimale des normes sur cette question ou d'autres questions (par exemple, des objectifs de réduction des niveaux d'émission de dioxyde de carbone au moyen d'une taxe sur les hydrocarbures). Dans ce cas, il semblerait raisonnable de recourir à des surtaxes douanières ou à d'autres mesures à la frontière lorsque ces normes sont enfreintes, à condition qu'elles fassent l'objet de consultations et qu'elles soient assujetties à une contestation en vertu des procédures de règlement des différends pour que les mesures ne soient pas une restriction déguisée du commerce. Le droit de prendre de telles mesures à la frontière pour faire face aux pratiques d'un autre pays (peut-être pourrions-nous les appeler «normes d'application en matière d'environnement liées au commerce» - TREES) concernant les espèces menacées est déjà implicitement accepté dans la pratique du GATT et explicitement autorisé dans l'ALENA. Dans ces circonstances, le recours circonscrit avec soin aux mesures à la frontière pour faire face aux procédés de production qui ont un effet négatif sur la population mondiale et qui sont interdits ou limités par un accord international devrait être acceptable.

Droits d'utilisation

Il est logique du point de vue environnemental et économique que les utilisateurs paient le coût total des ressources qu'ils utilisent pour produire un bien. Le FMI et la BIRD font souvent cette proposition dans le cadre de leurs programmes d'ajustement structurel — et à juste titre. Les concepts du «pollueur payeur» ou des «droits d'utilisation» s'appliquent au même principe vu sous des angles différents.

Si une industrie d'un pays paie beaucoup moins que le coût local total des facteurs de production réglementés par les pouvoirs publics (l'eau, par exemple) et qui sont écologiquement sensibles d'un point de vue plus local, et si les concurrents étrangers sont obligés de payer le coût total ou un coût qui se rapproche proportionnellement plus du coût total de la ressource dans un deuxième pays, alors ces derniers subissent un désavantage concurrentiel qu'on peut qualifier de déloyal. Si la pratique qui a cours dans le premier pays est appliquée de manière générale et non pas à une entreprise ou une industrie en particulier, elle n'est pas passible de sanctions en vertu des disciplines internationales actuelles concernant les subventions et les droits compensateurs. Et des disciplines définies avec soin dans ce domaine sont un objectif que vise depuis longtemps le Canada dans sa politique commerciale afin de limiter la possibilité que ses principaux partenaires commerciaux, y compris les États-Unis, établissent unilatéralement des règles.

Néanmoins, il serait utile de jeter un regard neuf sur la question. Il existe des méthodes servant à mesurer le coût des facteurs de production locaux comme l'eau ou la manutention des déchets. Si un gouvernement fait payer régulièrement à ses utilisateurs autres que les ménages un prix inférieur au coût total de ces facteurs de production, on peut facilement soutenir, en invoquant des arguments économiques et environnementaux, que l'écart entre le prix exigé par ce pays et le coût local réel constitue un encouragement causant des distorsions dans le commerce et les investissements qui doit faire l'objet de mesures compensatoires dans un autre pays (ou, exprimé d'une autre façon, qui peut faire l'objet de normes d'application en matière d'environnement liées au commerce). Pour tenir compte de l'effet environnemental local (plutôt que mondial), le recours aux normes d'application en matière d'environnement liées au commerce pourrait être assujéti, afin de garantir une discipline dans leur utilisation, au fait qu'un bien donné échangé cause un préjudice à un concurrent à l'étranger, après défalcation de tout manque à gagner entre le prix demandé et le coût total du même facteur de production sur le marché d'importation pour le producteur du bien semblable⁶⁶.

⁶⁶ Il se peut que l'internalisation complète des coûts environnementaux mène à un prix plus élevé du produit final que ce ne serait le cas autrement. En plus de susciter un réalignement des structures du commerce en faveur de ceux qui peuvent produire efficacement au niveau supérieur

Les répercussions de cette approche sur le Canada, si elle était appliquée à la fixation du prix de tous les facteurs de production ayant un effet sur l'environnement (p. ex. en ce qui concerne les pratiques de gestion des forêts comme les droits de coupe et les tarifs des entreprises d'électricité), nécessiteraient un examen attentif. En outre, l'exception à la règle de la «disponibilité générale» ne devrait s'appliquer que lorsqu'il est porté atteinte à une pratique environnementale judicieuse (p. ex. le fait de ne pas faire payer le coût total de facteurs de production qui sont écologiquement sensibles) et non lorsqu'un moyen sert à obtenir un meilleur rendement environnemental (p. ex. divers programmes généraux de stimulants fiscaux).

Enfin, les programmes sociaux financés par l'État généralement accessibles (p. ex. le régime national de soins de santé, l'assurance-chômage, etc.) doivent continuer d'être exemptés de toute contestation, même si le principe de disponibilité générale était modifié dans le cas des services écologiquement sensibles comme l'eau et la manutention des déchets. Il est sûrement possible d'y arriver, étant donné la sensibilité des mesures sociales pour tous les gouvernements.

États délinquants - la question des resquilleurs

Il s'agit ici de déterminer si les pouvoirs publics doivent avoir accès aux sanctions commerciales lorsqu'ils ne peuvent pas négocier des normes communes avec un autre pays, et que ce pays insiste pour utiliser un procédé de production au sujet duquel il existe un consensus multilatéral général exprimé sous forme de traité voulant que le procédé porte atteinte à l'environnement mondial (songeons par exemple au fait que le Pakistan n'a pas ratifié le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone intervenu en 1987 ou que la Corée n'a pas ratifié la Modification adoptée à Londres en 1990 concernant ce Protocole).

Franchement, il s'agit d'une question de jugement. Nous devons continuer de surveiller attentivement ce qu'une telle pratique, qui vise en apparence à étendre le consensus international, pourrait signifier en ce qui concerne nos pratiques de gestion des forêts à la lumière du rôle que jouent les forêts en tant que puits de carbone. D'une part, nous pouvons faire valoir l'argument solide selon lequel les pouvoirs publics devraient avoir la possibilité de prendre des mesures disciplinaires concernant les actions ayant une incidence négative importante sur la population mondiale menées par un État «délinquant», en dépit du consensus international général et représentatif selon lequel un procédé de production particulier est inapproprié. D'autre part, la question de ce qui constitue un «consensus» nécessite une réflexion

d'internalisation, ce résultat pourrait également ralentir la croissance du commerce jusqu'à ce que l'innovation permette de rattraper le coût de l'internalisation grâce à des procédés de production et des pratiques de distribution plus efficaces (et plus respectueux de l'environnement).

approfondie. On peut présumer que tout consensus de ce genre doit avoir un fondement scientifique sûr et doit inclure la plupart, mais pas nécessairement la totalité, des principaux pays producteurs capables de recourir au procédé condamné. En pratique, il est probablement essentiel d'en arriver à un tel consensus pour que les sanctions imposées à un pays qui n'a pas adhéré à une convention réussissent à modifier son comportement. Le Canada doit jouer le rôle de chef de file dans la définition des modalités d'un tel consensus, étant donné les enjeux économiques que représente le résultat pour lui. Si nous ne le faisons pas, d'autres le feront pour nous, et le résultat ne sera peut-être pas à notre goût.

En outre, si le pays sanctionné est également membre du GATT, ses droits en vertu de l'Accord général restent intacts, y compris le droit de demander une réparation si les autres pays membres bloquent ses exportations en vertu des dispositions d'un accord international général sur l'environnement. Cette situation est insatisfaisante. Le Canada doit collaborer avec d'autres pays membres pour corriger cette situation en demandant d'apporter une modification appropriée à l'article XX ou une dérogation officielle aux obligations contractées en vertu du GATT pour assurer l'efficacité et la primauté des obligations relatives au commerce établies dans les accords consensuels internationaux sur l'environnement. Le GATT prévoit ce genre de modifications et de dérogations. Dans le premier cas, les deux tiers des pays membres doivent être d'accord; dans le deuxième, les deux tiers des pays qui se prononcent doivent être d'accord⁶⁷. Ces exigences relatives aux votes permettent de faire en sorte que les pays membres ne créent pas d'exceptions à la légère et que le débat soit approfondi et transparent et ce, compte tenu de fondements scientifiques sûrs et de la non-discrimination.

Vérifier les faits

Si un gouvernement peut invoquer des sanctions commerciales parce que les normes environnementales communément convenues ou généralement acceptées ne sont pas respectées ou parce que les droits d'utilisation ne représentent pas le coût total d'une ressource donnée, les pouvoirs publics doivent accepter un moyen de vérifier les faits. Cela laisse planer la menace que des enquêteurs d'autres pays violent la souveraineté. Pourtant, cela se produit déjà à divers degrés par consentement mutuel.

Les équipes de vérification des Douanes et les inspecteurs agricoles se rendent régulièrement dans d'autres pays (l'expérience du Canada et des États-Unis est utile à cet égard) et procèdent à des examens sur place dans certaines entreprises. Les autorités qui mènent des enquêtes concernant les subventions, les droits

⁶⁷ Voir les articles XXX:1 et XXV:5 respectivement du GATT.

compensateurs ou le dumping peuvent effectuer leur travail sur le territoire d'autres signataires à certaines conditions et peuvent même le faire dans les locaux d'une entreprise en examinant ses registres si celle-ci l'autorise. Des procédures mutuellement acceptables (et c'est là la clé) ont été et peuvent être établies pour aider à vérifier les faits dans d'autres pays.

Procédures de règlement des différends

Lorsque des gouvernements soulèvent des questions environnementales au niveau du règlement des différends d'État à État, ils peuvent autoriser des parties non gouvernementales (y compris des organismes environnementaux) à présenter des mémoires, comme cela se fait déjà en ce qui concerne les audiences relatives aux mesures nationales de sauvegarde d'urgence, les mesures antidumping, les subventions et les droits compensateurs. Cette procédure irait beaucoup plus loin que ce qui est néanmoins une caractéristique innovatrice de l'ALENA, en vertu de laquelle un groupe d'experts pourrait demander des conseils techniques sur des questions relatives à l'environnement et à d'autres aspects scientifiques à un comité d'examen scientifique formé par le groupe d'experts lui-même et composé d'experts indépendants hautement qualifiés.

Il est peut-être plus discutable que les ONG soient présentes au cours des exposés et du débat au niveau gouvernemental. Néanmoins, le fait d'autoriser la présentation de mémoires de l'extérieur accroîtrait la transparence du processus de règlement des différends et permettrait aux parties intéressées de présenter leurs points de vue.

Compétitivité

Les gouvernements doivent concevoir avec soin des instruments économiques visant à faciliter une adaptation intérieure respectueuse de l'environnement de manière qu'ils n'aillent pas à l'encontre des disciplines relatives aux subventions et aux droits compensateurs (p. ex. le recours à des encouragements fiscaux applicables à une entreprise ou une industrie en particulier), ou des droits exclusifs étayés par les obligations internationales en matière d'investissement (p. ex. les permis négociables pourraient conférer des droits de propriété en vertu de l'ALENA s'ils étaient vendus dans le cadre d'une vente aux enchères et assujettis par la suite à une réaffectation forcée à certaines conditions).

Les gouvernements doivent également continuer de tenir compte de l'incidence des instruments et de la réglementation économiques sur la compétitivité du Canada. Une approche qui pourrait être utile à cet égard est de combiner un droit d'émission ou un droit sur un produit final à des crédits d'impôt (peut-être transférables ou

«négociables») qui ne pourraient être utilisés par la suite que pour des investissements dans une technologie de réduction de la pollution.

Plus généralement, nous devons encourager la R-D au moyen de normes strictes, mais en accordant une période d'adaptation convenant à la capacité d'une industrie ou d'un secteur donné de réagir en faisant preuve d'imagination. Dans la mesure du possible, le renforcement des normes nationales doit avoir lieu en même temps que l'établissement, ou à tout le moins pas trop avant, de normes internationales consensuelles sur l'environnement (p. ex. le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone) pour faire en sorte que les règles du jeu soient équitables avec nos principaux concurrents. À cet égard, le Canada ne peut pas résoudre à lui seul des questions comme le réchauffement du globe (p. ex. au moyen d'une taxe sur les combustibles fossiles ou de permis négociables afin de réduire les émissions de dioxyde de carbone au delà des engagements déjà annoncés). Tenter de le faire ne serait pas efficace du point de vue environnemental (seulement 2 % des émissions mondiales de CO² produites par la combustion de combustibles fossiles sont attribuables au Canada), et désavantagerait l'industrie canadienne sur le plan de la concurrence. De toute évidence, il s'agit d'un domaine où le Canada doit continuer de chercher à en arriver à un accord international sur des objectifs de réduction supplémentaire et un échéancier applicables à tous les principaux intervenants.

VI. Conclusions

L'internationalisation ou l'intégration des économies du monde est une question complexe et incomplète. Les pages précédentes ont décrit une partie de cette complexité et ont fait ressortir plusieurs liens importants entre différents domaines. Le présent document donne des conseils au niveau micro-économique et propose en plus un certain nombre de conclusions générales provisoires.

Le système commercial ouvert et multilatéral a bien servi le Canada, parce qu'il a contribué à garantir aux exportations et aux facteurs de production du Canada dont on avait besoin à l'étranger l'accès aux marchés à l'extérieur de l'Amérique du Nord et à l'améliorer, et parce que notre participation active à ce système général nous a aidés à canaliser et à façonner de manière raisonnablement constructive les politiques commerciale et économique des États-Unis qui ont une incidence sur le Canada.

Le monde est, du point de vue économique, plus petit qu'il y a 20 ans. Les chefs de file de l'OCDE comme l'Allemagne et le Japon ainsi que de nouveaux intervenants dynamiques ont renforcé leur présence sur la scène du commerce et des investissements, acquérant une part progressivement plus importante des avantages croissants provenant du système mondial d'échanges et de production.

Nous avons également vu que, bien qu'elle revête de plus en plus d'importance, la mondialisation est néanmoins moins généralisée et linéaire que ne le laisse supposer la croyance populaire. La plus grande partie de l'accroissement des échanges mondiaux s'est produite à l'échelle régionale (sous l'effet surtout du commerce intra-européen). Bon nombre d'entreprises transnationales, et peut-être la plupart d'entre elles, ne sont pas plus «internationalisées» ou «apatrides» que par le passé en ce qui concerne des aspects clés de leurs activités comme la R-D et les échanges entre les sociétés mères et les sociétés affiliées. Les entreprises japonaises restent typiquement japonaises. La majorité des données fragmentaires sur les entreprises «mondiales» ont trait à l'expérience vécue en Europe, et il serait plus juste de qualifier ce phénomène de régional (l'apparition de l'entreprise européenne) plutôt que de phénomène vraiment mondial.

Pourtant ces réserves n'infirment pas la conclusion générale voulant que le Canada doive faire sa propre promotion à l'étranger encore plus vigoureusement et en faisant preuve de plus de créativité. Nos besoins en investissements futurs sont énormes. Sans le commerce ainsi que la spécialisation et l'innovation encouragées par le commerce, l'économie canadienne déclinerait rapidement. Cependant, pour soutenir la concurrence sur son territoire et à l'étranger dans un monde plus concurrentiel où la gamme de produits est plus variée, le Canada doit commercer et produire de manière plus intelligente. L'avenir du Canada, tout comme celui d'autres pays de taille petite et moyenne, dépend de notre capacité de faire preuve de souplesse et d'adaptabilité devant la concurrence croissante à l'égard des marchés d'exportation et des investissements de qualité.

Tout en favorisant une perspective aussi mondiale que possible, il faut examiner davantage les avantages immédiats de l'accroissement du commerce et de la production à l'échelle régionale. L'Europe occidentale l'a certainement fait et continue de le faire dans le cadre de la combinaison de la Communauté européenne, de l'Association européenne de libre-échange et d'Europe 1992. L'ALE et l'ALENA constituent une base dont nous pouvons nous inspirer pour puiser dans le dynamisme créé, lorsque plusieurs pays qui partagent les mêmes idées et leurs industries conjuguent leurs points forts. À cet égard, l'adhésion à l'ALENA par certains pays d'Amérique latine et de l'Asie-Pacifique pourrait améliorer les perspectives de croissance au Canada et créer une masse critique suffisante (un levier) pour entreprendre des négociations plus fructueuses avec l'Europe et le Japon que les NCM n'ont permis de le faire jusqu'à maintenant. Si nous nous en servons avec prévoyance, nous pouvons faire du régionalisme une station d'escale vers des disciplines multilatérales plus complètes qui permettent de faire face à la mondialisation, et en fait de la renforcer, à l'avantage du Canada.

Le programme de la politique commerciale s'est élargi considérablement par suite de l'accroissement des pressions mondiales exercées sur ce que les pouvoirs publics et les populations ont généralement considéré comme des moyens d'action intérieurs. Le programme de négociation s'étendra presque certainement au domaine des investissements et devra porter de manière créatrice sur des questions nouvelles, y compris celles examinées en détail dans le présent document. Les préparatifs exploratoires ont déjà commencé à cet égard et doivent se poursuivre. Ce processus d'interaction plus étroite doit continuer. Nous faisons face essentiellement à un ensemble de règles du jeu en matière de politiques. La coordination des joueurs et des jeux doit être souple et complète.

À cet égard, une coopération fédérale-provinciale étroite est cruciale. Les politiques d'un palier de gouvernement peuvent saper considérablement les efforts que déploie un autre palier pour créer un milieu stable pour les investissements et la croissance. Le paradigme de l'ensemble des règles du jeu englobe toutes les grandes politiques, allant de l'éducation et des relations de travail à la politique fiscale et au coût du capital. Les mesures prises par les provinces peuvent renforcer ou affaiblir la cohérence des politiques ayant trait à toutes les questions explorées en détail dans le présent document : l'investissement, la politique de la concurrence, la R-D et l'environnement. Le maintien des barrières interprovinciales au commerce sape la compétitivité du Canada et, en fait, l'union canadienne. Jusqu'à présent, l'Ontario a été le lieu de prédilection au Canada des investisseurs étrangers et, par conséquent, assume la responsabilité particulière de faire en sorte que les efforts pancanadiens déployés pour attirer des investissements de qualité soient efficaces.

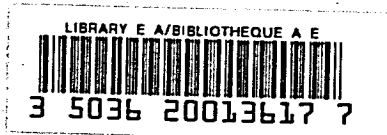
Enfin, il est clair qu'il est essentiel d'accroître la cohésion des politiques pour gérer le système commercial beaucoup plus complexe et varié des années 90. Les pouvoirs publics peuvent faciliter cette cohésion en accroissant la coordination dans l'administration de la panoplie de plus en plus grande de moyens d'action intervenant dans le processus de mondialisation et l'établissement des politiques à cet égard. Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada fait face tous les jours à l'incidence des pressions mondiales exercées sur le Canada et sert d'interface centrale entre les politiques intérieures et l'évolution des disciplines relatives au commerce international sur un front beaucoup plus large que tout autre ministère. À mesure que le programme commercial continue de s'élargir, l'importance de la coordination et le besoin de la cohérence des politiques ne peuvent que s'accroître également.

Pour gérer efficacement l'interface interne-externe à multiples facettes, il faut adopter une approche holistique. Il faut continuer activement à réunir tous les moyens d'action de la politique commerciale sous un même parapluie (y compris la responsabilité prévue par la loi à l'égard de la législation sur les droits de douane et les recours commerciaux ainsi que tous les aspects de la promotion des

investissements). Pour sa part, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada doit continuer de réaffecter et de former des agents pour traduire davantage l'importance rapidement croissante de la gestion de la politique commerciale et des dossiers économiques. La mondialisation exige une meilleure coordination et un meilleur déploiement des moyens juridiques, des fonds de plus en plus rares et des ressources humaines formés convenablement.

	DATE DUE	DUE DATE	
	DATE DE RETOUR		
March	6 1997		
JUN JULIEN	3 10071		

DOCS
CA1 EA533 93P01 FRE
Christie, Keith H. (Keith Hutton),
1948-
La mondialisation et la politique
officielle au Canada : la recherche
d'un paradigme
43266639



DOCUMENTS DU GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES/ POLICY PLANNING STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale:
Recent Papers on Economic and Trade Policy Issues:

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders: Towards a Second Century of Trade Development, by Andrew Griffith. 92/5 (March 1992)
2. World Population Growth and Population Movements: Policy Implications for Canada, by Michael Shenstone. 92/7 (April 1992)
3. Trade and the Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, by Michael Hart and Sushma Gera. 92/11 (June 1992)
4. La mondialisation et la politique officielle au Canada : La recherche d'un paradigme, par Keith H. Christie. 93/1 (Janvier 1993) (also available in English)
5. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. 93/4 (mars 1993) (also available in English)
6. L'or noir : L'évolution du marché mondial du pétrole et les conséquences pour le Canada, par Sushma Gera. 93/5 (Février 1993) (also available in English)
7. Exports and Job Creation, by Morley Martin. 93/6 (June 1993)
8. Globalization: The Impact on the Trade and Investment Dynamic, by Dennis Seebach. 93/7 (June 1993)
9. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. 93/8 (Mai 1993) (also available in English)
10. Trust Busting in the Global Marketplace: Harmonization or Cooperation? by Nicolas Dimic. 93/09 (juillet 1993)