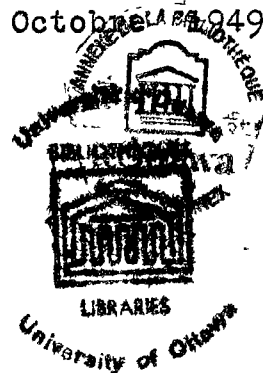


LE ROLE DES TRAITES
DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE
DU CANADA
(1923-1939)

J. E. G. Hardy

Thèse de M.A.
Présentée à l'Université d'Ottawa



UMI Number: EC56135

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI[®]

UMI Microform EC56135
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction	1
Chapitre I.-	
La structure économique du Canada .	7
Chapitre II.-	
Prospérité et accords de commerce avec les pays en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord" (1923-1929)	20
Chapitre III.-	
Dépression et rapprochement intra - impérial sur une base contractuelle , (1932-1935)	45
Chapitre IV.-	
Rapprochement canado-américain et tentative de retour au multilatéralisme, (1935-1939)	68
Conclusion	89
Annexes	96

LE ROLE DES TRAITES
DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA
(1923-1939)

Introduction

Le progrès rapide des pays neufs repose en général sur la découverte et le développement de ressources naturelles abondantes et faciles d'exploitation, en échange desquelles ces pays se procurent les biens qu'ils ne peuvent produire économiquement à ce premier stade de leur mise en valeur. (1) Aussi, l'importance considérable de certaines denrées d'exportation est-elle un trait frappant de l'histoire économique du Canada. Le rôle de stimulant que jouèrent successivement en première place le poisson, les fourrures, le bois, le blé, éclipse, dans une plus large mesure que tout autre facteur isolé, les grandes phases de l'expansion matérielle de notre pays.

A la veille de la guerre de 1914, la prospérité canadienne dépendait encore largement de l'é -

(1) W.A. MacIntosh : The Economic Background of Dominion-Provincial Relations. (Imprimeur du Roi , Ottawa) P. 11

coulement sur les marchés mondiaux, en particulier sur ceux de l'Angleterre et des Etats-Unis, d'un petit nombre de produits naturels ou partiellement fabriqués exportables en grandes quantités. Pour l'année 1910 par exemple, les céréales, les bois bruts et ouvrés, le poisson, le fromage, les bêtes à cornes et les viandes, le minerai d'argent et l'or brut constituaient plus de 75 pour cent des exportations canadiennes (1). A un moment où précisément ces articles étaient en grande demande à l'étranger, une semblable spécialisation dans la production permettait aux Canadiens de solder la majeure partie de leurs importations courantes. Celles-ci comprenaient, outre les objets de consommation que refusaient à leurs habitants le sol et le climat nationaux, les matières premières et les machines nécessaires à alimenter l'industrie et à accroître l'outillage.

Pendant la période d'entre les deux guerres, l'utilisation sous des formes nouvelles de ressources anciennes, la découverte et la mise en valeur de mines jusque là inconnues ou sans importance économique, le

(1) Chiffre calculé d'après : Annuaire du Canada, 1940.
(Imprimeur du Roi, Ottawa) Pages 533-4.

harnachement de nombreuses sources d'énergie hydro - électrique, soutenaient une expansion industrielle sans précédent. Bien que sa production se diversifiait, le Canada n'en devenait guère plus indépendant des marchés extérieurs. A la liste des surplus habituels s'ajoutaient le papier-journal, les métaux non ferreux, l'énergie électrique et plusieurs objets manufacturés. La production avantageuse de ces nouveaux articles n'était d'ailleurs possible que conduite sur une échelle beaucoup plus élevée que celle répondant strictement aux besoins du marché intérieur.

A l'inverse, l'incapacité chronique du Canada à manufacturer certains articles aussi favorablement que d'autres pays, les inventions et les progrès techniques, l'augmentation de la population et l'amélioration du standard de vie, multipliaient les denrées d'origine étrangère telles les pétroles bruts et raffinés, les automobiles et pièces d'automobiles, les soies artificielles, le caoutchouc, l'étain, etc. indispensables à une économie en voie de maturité.

Les perfectionnements récents de la science statistique permettent de mesurer l'importance relative

du commerce extérieur en regard d'autres indices de premier ordre. Le tableau 1 ci-dessous offre une comparaison pour les années 1927, 1932 et 1936 entre la valeur monétaire des exportations et des importations et celle de la production de biens matériels, du revenu national brut et du total de la balance des paiements internationaux. Les pourcentages des importations et des exportations par rapport à ces autres données apparaissent au tableau 2. Les années choisies correspondent à des points pertinents de la prospérité, de la crise et de la reprise dans les fluctuations du cycle qui s'étend à peu près de 1925 à 1937.

Tableau 1

Valeur des exportations et des importations, de la production de biens matériels, du revenu national brut et du total de la balance des paiements internationaux. 1927-32-36 .-

<u>Années</u>	<u>Expor- tations</u>	<u>Impor- tations</u>	<u>Produc- tion</u>	<u>Revenu national</u>	<u>Paiements interna- tionaux</u>
	(1)	(1)	(2)	(3)	(1)
	(Valeurs en millions de dollars)				
<u>1927</u>	1227	1084	3896	4246	1727
<u>1932</u>	492	419	2105	2862	912
<u>1936</u>	948	626	2666	3417	1509

- (1) Chiffres compilés d'après: The Canadian Balance of International Payments - A Study of Methods and Results. (Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939) Tableaux 41, 46 et 50.
- (2) Annuaire du Canada, 1930, p. 191; 1936, p. 214 et 1939 p. 185.
- (3) National Income - A study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939) p. 53.

Tableau 2

Pourcentages des exportations et des importations par rapport à la production de biens matériels, au revenu national brut et au total de la balance des paiements internationaux. 1927-32-36.

	<u>Production</u>	<u>Revenu national</u>	<u>Paiements internationaux</u>
<u>Exportations</u>			
<u>1927</u>	31.5	29	71
<u>1932</u>	23.5	17	54
<u>1936</u>	35.5	28	63
<u>Importations</u>			
<u>1927</u>	27.5	25	63
<u>1932</u>	20	15	46
<u>1936</u>	23	18	42

Ces deux tableaux font ressortir plus efficacement qu'un long exposé la position stratégique qu'occupe le commerce international dans l'activité et la prospérité des Canadiens. Ils illustrent l'influence énorme qu'exercent sur l'économie canadienne les conditions qui prévalent dans les pays clients et fournisseurs du Canada. Ils nous font également ressentir l'importance de la politique commerciale qu'adopte le gouvernement canadien pour tirer le meilleur parti possible d'une situation sur laquelle il n'a souvent que peu d'emprise directe parce qu'elle a son origine à l'extérieur des frontières nationales.

Le but de cette étude est d'examiner les grandes phases de la politique commerciale canadienne pour la période d'entre les deux guerres, avec insistance particulière sur les traités en tant qu'instruments bilatéraux destinés à créer dans les pays étrangers des conditions favorables au commerce canadien. Les modifications apportées dans le temps à cette politique doivent à la fois tenir compte des besoins les plus constants de l'économie et répondre aux exigences spéciales du moment. S'inspirant de cette double nécessité, le présent travail se divisera en quatre chapitres comme suit:

I. - La structure économique du Canada;

II. - Prospérité et accords de commerce avec les pays en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord" ;
(1923-1929)

III. - Dépression et rapprochement intra-impérial sur une base contractuelle ; (1932-1935)

IV. - Reprise économique, rapprochement canado-américain et tentative de retour au multilatéralisme;
(1935-1939)

Chapitre I

LA STRUCTURE ECONOMIQUE DU CANADA

1. Caractères essentiels.

Le développement économique de notre pays est l'aboutissement de trois grandes décisions nationales prises pendant la période qui a immédiatement suivi la Confédération : l'acquisition et le peuplement de l'immense région des Prairies limitée par le Bouclier canadien et les Rocheuses; l'établissement d'un réseau de chemin de fer reliant en territoire entièrement national la côte de l'Atlantique à celle du Pacifique; la création d'une industrie locale abritée contre la concurrence étrangère. L'encouragement donné à l'immigration, l'emprunt sur les marchés financiers de Londres et de New-York de vastes capitaux, l'institution en 1879 par l'administration de sir J.A. MacDonald de tarifs douaniers ouvertement protecteurs assurèrent la réalisation de ce triple objectif. Les résultats de ces trois décisions furent d'abord très lents à se manifester, le stade initial de leur mise en oeuvre coïncidant avec une période de dépression et

de chute générale des prix. A partir de 1895, début d'une ère de grande prospérité mondiale qui valut au Canada une expansion extraordinaire, les efforts antérieurs portèrent tous leurs fruits. Les fins que s'étaient assignées les gouvernements précédents se révélèrent d'une portée si considérable qu'elles servent encore aujourd'hui d'assises à la politique économique canadienne (1).

En même temps que les éléments majeurs précités intégraient économiquement les diverses régions de l'Amérique britannique du Nord et contribuaient à leur fusion politique, ils suscitaient des problèmes, des divergences d'intérêt et des besoins propres à la structure qu'ils édifiaient.

L'opposition d'intérêts entre les producteurs primaires et secondaires - particulièrement les agriculteurs - et les manufacturiers, représente l'un de ces problèmes. Le manufacturier, jusqu'à récemment du moins, comptait presque exclusivement pour écouler ses marchandises sur un marché intérieur soigneusement protégé par une barrière douanière, alors que le fermier, l'exploiteur de la forêt et des mines, destinait une proportion considérable de son produit à l'exportation.

(1) W.A. MacIntosh : The Economic Background of Dominion-Provincial Relations. P. 21

L'incidence des tarifs douaniers sur les prix des machines et des autres facteurs de la production, augmentait les coûts et rendait la concurrence sur les marchés extérieurs parfois difficile à soutenir. Comme solution à ce problème, les législateurs pratiquèrent, aux moments opportuns et sous la pression des intéressés, des brèches dans la barrière douanière par lesquelles puissent pénétrer à bon compte les biens jugés nécessaires à l'expansion et à la prospérité de la nation. Quoiqu'il en soit, la rigidité résultant de la divergence entre agriculteurs et manufacturiers est périodiquement remise en question et explique bon nombre des interventions gouvernementales dans le domaine des échanges commerciaux.

L'intérêt des compagnies de chemin de fer dans le transport des marchandises en direction est-ouest de préférence à la direction nord-sud, cette dernière signifiant un trajet plus court et par conséquent moins rémunérateur, peut être considéré comme une seconde résultante de la politique économique d'abord suivie par le Canada. Ces compagnies ont toujours favorisé les échanges avec l'Angleterre et le continent européen plutôt qu'avec les Etats-Unis. L'opposition déclarée des intérêts

voituriers contre le projet de réciprocité avec la république américaine en 1911 est l'exemple classique de cette attitude.

Enfin le plus important des problèmes créés par le développement général de notre pays est sans contredit le besoin sans cesse croissant d'exporter. Ce dernier provint d'abord de la nécessité d'écouler les produits de plus en plus nombreux, particulièrement ceux d'origine extractive et agricole des régions rendues accessibles par les chemins de fer. Il fut encore accentué à mesure que le Canada s'industrialisa; le marché intérieur s'avérait trop restreint pour permettre les économies qui accompagnent la production de masse. Le besoin soutenu d'exporter était également suscité par l'obligation de rencontrer les intérêts et les dividendes sur les emprunts antérieurs consentis par l'étranger. De pays normalement débiteur et importateur de capitaux à la fin du XIXe et au début du XXe siècles, le Canada devait tôt ou tard renverser cette tendance pour assurer la survivance de son expansion.

2. Instrumente de la politique commerciale canadienne.

Le gouvernement dispose de deux moyens prin-

cipaux : les tarifs douaniers et les traités de commerce, pour promouvoir et diriger les relations commerciales des Canadiens avec les autres pays. Ces deux instruments se complètent l'un l'autre. Alors que le premier a pour but de protéger le marché intérieur en limitant les importations, l'objectif du second est avant tout de conquérir des débouchés par voie de concessions douanières réciproques.

a) Autonomie douanière et protectionnisme.

L'autonomie douanière pour un pays implique qu'il jouit également du pouvoir de conclure ses propres accords de commerce. Historiquement, le Canada ne possédait ni l'une ni l'autre de ces prérogatives avant la révolution fiscale qui, de 1846 à 1849, a transformé l'Angleterre mercantiliste en un pays libre-échangiste. L' "Enabling Act" de 1846 habilita d'abord le Canada à révoquer toute préférence édictée par le Parlement de Westminster en faveur des produits manufacturés de la Métropole. L'abolition trois ans plus tard des "Navigation Acts" donna accès à toutes les nations maritimes au commerce de transport canadien. Comme on le voit, l'Angleterre entendait être suivie par ses colonies sur la route du libre-échangisme.

Très tôt cependant, le Canada répudia la réforme cobdennienne. Dans son rapport de 1859, défendant les premiers droits protectionnistes canadiens que le gouvernement anglais se proposait de désavouer, le Ministre des Finances, sir A.T. Galt soutenait que l'existence du gouvernement représentatif et responsable comportait la faculté de légiférer souverainement en matière de taxation (1). Avec la "Politique nationale" de MacDonald, notre pays s'engagea résolument sur la voie de la protection. L'octroi à la Grande-Bretagne de taux préférentiels en 1898, et l'institution en 1907 d'une colonne de droits intermédiaires entre les taux généraux et les taux préférentiels devant servir de base aux négociations commerciales avec les pays non britanniques, n'entamèrent pas le caractère foncièrement protectionniste de la législation douanière mais l'assouplirent dans des buts aux aspects politiques et économiques enchevêtrés.

b) Souveraineté en matière de traités commerciaux .

En même temps qu'il affirmait son indépendance douanière, notre pays veillait à sauvegarder ses intérêts particuliers au cours des négociations commerci-

(1) R.B. Stewart : Treaty Relations of the British Commonwealth of Nations (The MacMillan Company, New York, 1939) Pages 49 et 50.

ales du Royaume-Uni avec les pays étrangers. Jusqu'en 1880, les traités anglais s'appliquaient généralement aux colonies sans même que celles-ci ne fussent consultées. Ces dernières ne pouvaient non plus résilier, séparément de la mère-patrie, les engagements contractés en leur nom. Dans le dernier quart du XIXe siècle, les Dominions obtenaient que leur inclusion dans les conventions générales de commerce et de navigation ne soit plus automatique ou laissée à la discrétion de l'Angleterre, mais fasse l'objet d'échanges de vues entre Londres et chacun d'eux. (1) De plus entre 1900 et 1915, l'Angleterre signait des instruments diplomatiques avec la Norvège, le Danemark, la Suède, le Libéria, la Suisse, la Colombie et le Venezuela, permettant aux Dominions de dénoncer individuellement les traités de commerce antérieurs qui les liaient, en tant que membres de l'Empire, à ces divers pays. (2)

Parallèlement le Canada, et à son instar les autres Dominions, conquérait le droit de négocier, de signer et de ratifier ses propres traités. Dès 1848, notre pays demandait que ses représentants soient associés à ceux de l'Angleterre, d'abord comme simples conseillers sans statut diplomatique, puis comme

(1) G.P. de T. Glazebrook : Canadian External Relations (Oxford University Press, 1942) Pages 152 à 157.

(2) R. B. Stewart, chap. 4, section 2, pages 101 et suiv. Voir aussi Handbook of British Commercial Treaties, 1931 (Imprimeur du Roi, Londres) Pages, 125, 169, 415, 666 et 730.

co-négociateurs et co-signataires des accords internationaux concernant directement le Canada. Le rôle des plénipotentiaires anglais devint de plus en plus passif et formel à mesure que les intérêts canadiens se distinguèrent plus nettement de ceux de la mère-patrie et de l'Empire. En 1923, le négociateur canadien, M. Ernest Lapointe, reçut seul pleins pouvoirs de Sa Majesté pour signer le Traité sur la pêche au flétan entre le Canada et les Etats-Unis. Ce précédent fut sanctionné à la Conférence impériale de la même année: notre pays et les autres Dominions devenaient entièrement libres de conclure tout traité bilatéral qui n'impose d'obligations qu'au seul contractant sans préjudice des intérêts des autres parties de l'Empire.

c) La préférence impériale.

Une autre phase importante de l'affirmation par le Canada de son autonomie douanière, et de la reconnaissance par l'Angleterre des intérêts particuliers de notre pays en matière de traités commerciaux, fut celle de l'établissement de droits préférentiels impériaux ne comportant pas d'obligations contractuelles envers les pays non britanniques. Comme nous l'avons

signalé plus haut, la préférence constituait sous le système mercantiliste un des principaux mécanismes de la politique commerciale impériale. La Métropole, qui contrôlait les relations commerciales de ses colonies, se réservait des tarifs préférentiels sur leurs marchés au profit de ses objets manufacturés. En retour sur son propre marché, elle accordait un traitement privilégié aux matières premières et aux produits alimentaires coloniaux.

Lorsque l'Angleterre adopta le libre-échange, les répercussions désastreuses de cette mesure sur l'économie de l'Amérique britannique du Nord furent temporairement amorties par le traité de réciprocité de 1854 avec les Etats-Unis qui valut aux colonies un niveau élevé d'échanges et de prospérité. En 1866, les Etats-Unis dénoncèrent le traité pour se retrancher derrière leur protectionnisme traditionnel. Mécontents de l'attitude de l'Angleterre pendant la guerre de Sécession, certains milieux américains estimaient que la dénonciation du traité réciprocaire amènerait le Canada à s'unir politiquement à la république américaine. (1) Par la suite, les Etats-Unis refusèrent à plusieurs reprises de conclure une nou-

(1) J.B. Brebner : North Atlantic Triangle (Yale University Press) Page 168.

ouvelle entente commerciale avec le Canada. De 1873 à 1895, l'idée de la préférence impériale fut maintes fois formulée et discutée au parlement canadien comme remède à la dépression qui sévit pendant cette période et à l'impossibilité d'en arriver à un accommodement avec les Etats-Unis.

Deux obstacles s'opposaient cependant à la réhabilitation de cette idée : 1) les dispositions inusitées des traités de 1862 et de 1865 entre d'une part la Grande-Bretagne et de l'autre la Belgique et l'Allemagne respectivement; 2) la ferme volonté du gouvernement anglais de demeurer libre-échangiste en dépit du rêve de Joseph Chamberlain de réaliser une union douanière impériale avec protection et préférences intra-impériales.

L'article XV du traité avec la Belgique et l'article VII de celui avec l'Allemagne stipulaient que les avantages accordés aux importations anglaises dans les colonies devaient être également étendus aux importations belges et allemandes. Le Canada ne pouvait donc réduire ses tarifs en faveur de la mère-patrie sans que les réductions ne soient à juste titre revendiquées par l'Allemagne et la Belgique, et ne s'appli-

quent par la suite aux nombreux pays jouissant du traitement de la nation la plus favorisée en vertu de leurs traités avec la Grande-Bretagne et les Dominions.

En 1897 néanmoins, le Canada édicta une diminution de 12 1/2 pour cent sur ses tarifs au bénéfice de tout pays qui réservait aux marchandises canadiennes un traitement aussi favorable que celui prévu par les nouveaux taux. La Grande-Bretagne remplissait évidemment cette condition de réciprocité de traitement. L'enchaînement décrit au paragraphe précédent ne manqua pas de se dérouler: les réductions douanières destinées dans l'intention des législateurs à l'Angleterre s'appliquèrent bientôt à l'Allemagne et à la Belgique et à tous les pays pouvant se réclamer du traitement de la nation la plus favorisée. Le Canada espérait-il ainsi obtenir la dénonciation depuis longtemps réclamée des deux traités qui limitaient sa liberté d'action ? En tout cas quelques mois plus tard, Lord Salisbury, influencé par Joseph Chamberlain et par la requête unanime présentée à la Conférence coloniale de 1897, avisa les gouvernements belge et allemand de la terminaison des deux traités.

L'année suivante, la condition de réciprocité

de traitement fut retranchée de la loi douanière et la marge préférentielle fut portée à 25 pour cent au seul bénéfice de la Grande-Bretagne. De l'action unilatérale du Canada naquit le principe de la préférence impériale libre de toute obligation contractuelle envers les pays étrangers. Bientôt les Dominions échangèrent entre eux leurs nouveaux taux préférentiels. Dans la revision de la loi des douanes de 1907, nombre de colonies anglaises dont les Antilles et les Indes, ainsi que la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie du Sud étaient mentionnées comme bénéficiaires des taux préférentiels canadiens. Cette année-là cependant les tarifs impériaux, qui consistaient depuis 1901 en une réduction uniforme de $33 \frac{1}{3}$ pour cent sur les taux généraux, furent différenciés suivant les produits à la demande des industriels canadiens. Conçue d'abord comme moyen de satisfaire aux pressions anti-protectionnistes, la préférence impériale telle que calculée en 1907 perdait beaucoup de son efficacité. Les libéraux, au pouvoir depuis 1896, restaient fidèles à la politique protectionniste de leurs prédécesseurs.

Dans ce premier chapitre, nous avons esquissé

les grands traits de la structure économique de notre pays et nous en avons souligné les problèmes permanents. A mesure que ses intérêts économiques se distinguèrent de ceux de l'Angleterre - en grande partie sous l'effet du protectionnisme - le Canada affirma peu à peu son indépendance douanière et conquit sa pleine souveraineté en matière de traités commerciaux. Munis de ces quelques données historiques indispensables, nous allons maintenant aborder l'étude de la période qui nous intéresse directement.

Chapitre II

PROSPERITE ET ACCORDS DE COMMERCE

AVEC LES PAYS EN DEHORS

DU "TRIANGLE DE L'ATLANTIQUE NORD" (1923-1929)

Nous avons indiqué, en guise d'introduction, quelques unes des raisons qui expliquent l'importance du commerce extérieur pour notre pays: abondance de ressources naturelles en regard d'un marché intérieur restreint; spécialisation dans la production en vue de réduire les coûts de revient avec comme conséquence une forte dépendance sur les ventes à l'extérieur de nos frontières; nécessité d'importer attribuable soit aux déficiences du sol et du climat nationaux, soit aux exigences du progrès technique ou à l'incapacité de produire aussi économiquement que d'autres pays.

Avant 1915, plus de 85 pour cent de ce commerce se faisaient avec les deux grands pays anglo-saxons, l'Angleterre libre-échangiste et les Etats-Unis protectionnistes. Aux fins du présent exposé, nous appliquerons à cette situation l'appellation de "Triangle de l'Atlantique nord" que Brebner a donnée

à son livre consacré à l'analyse des relations d'échanges en hommes, en capitaux et en marchandises entre les Etats-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne(1).

Les quelques concessions douanières qui firent en 1907 l'objet d'un traité avec la France (2), les réductions limitées consenties par "Ordres en Conseil" à la Belgique, aux Pays-Bas et à l'Italie en 1911 en considération du traitement équitable que ces pays réservaient aux produits canadiens (3), l'échange de taux préférentiels britanniques avec la plupart des Dominions et des colonies anglaises, n'avaient pas sensiblement modifié depuis 1895 la proportion des échanges avec la mère-patrie et le puissant voisin du sud. Le tableau 3 ci-dessous confirme la validité de cette conclusion.

Tableau 3

Pourcentages des échanges canadiens avec tous pays autres que le Royaume-Uni et les Etats-Unis. 1895-1914(4)

<u>Années</u>	<u>Expors- tations</u>	<u>Impors- tations</u>	<u>Années</u>	<u>Expors- tations</u>	<u>Impors- tations</u>
1895	9.1	19.3	1905	12.2	15.4
1896	8.4	18.	1906	10.4	14.7
1897	8.5	18.9	1907	10.9	15.
1898	8.6	15.4	1908	12.1	16.5
1899	9.	16.1	1909	12.7	15.3
1900	8.7	15.1	1910	12.7	14.9
1901	8.4	15.6	1911	13.8	14.2
1902	10.2	16.6	1912	14.1	14.3
1903	10.	16.5	1913	12.9	15.6
1904	10.8	16.	1914	12.2	15.

- (1) Brebner J.B. : North Atlantic Triangle (Yale University Press)
- (2) Statuts du Canada, 1907-1908, chap. 28.
- (3) Hertslet's Commercial Treaties, 1913, vol. XXVI (Harrison and Sons, London) pages 540, 542 et 550.
- (4) Annuaire du Canada, 1940. Pages 542-3.

La moyenne des exportations canadiennes destinées aux pays situés en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord", atteignait donc entre 10 et 12 pour cent des exportations totales alors que celle des importations dépassait légèrement les 15 pour cent.

En l'absence d'une politique tendant à procurer des avantages spéciaux au bénéfice des produits canadiens à leur entrée dans ces pays, certains facteurs naturels d'ordre historique, géographique et économique, favorisaient le mouvement triangulaire des marchandises, relativement beaucoup plus important pour le Canada que pour ses deux partenaires. L'avance industrielle de l'Angleterre, ses investissements et intérêts financiers dans notre pays, la supériorité de sa marine et la place privilégiée qu'elle occupait dans le commerce voiturier canadien, les taux de préférence dont nous avons gratifié ses articles depuis 1898, lui donnaient un avantage marqué sur les autres fournisseurs européens. Par contre, la proximité des Etats-Unis et les coûts de transport moins élevés qui en résultaient, "l'appétit du Canada pour certains articles d'utilité nord-américaine" (1), désignaient la république voisine comme source naturelle de nos achats extérieurs. La

(1) J.B. Brebner: North Atlantic Triangle. Page 289.

nature complémentaire des économies anglaise et canadienne assurait à nos produits un marché substantiel. La demande soutenue dans les îles britanniques pour les matières premières et les aliments que nous produisions nous laissait généralement un surplus au poste 'marchandises' de la balance des comptes avec la Grande-Bretagne. Nous employions cet excédent, d'ailleurs insuffisant jusqu'en 1914, à honorer nos obligations financières courantes et à combler notre déficit annuel avec les Etats-Unis.

Au lendemain de la guerre, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne continuèrent à jouer le rôle prépondérant dans nos échanges. Le Canada fit cependant un effort considérable pour étendre ses autres marchés, et cela surtout au moyen d'accords de commerce. Plusieurs raisons l'invitaient à suivre une telle ligne de conduite, parmi lesquelles il convient de signaler la faculté accrue d'exporter développée pendant les hostilités, et l'incertitude des deux grands marchés traditionnels. L'instabilité de la livre sterling rendait difficiles les transactions profitables avec le Royaume-Uni, alors que la loi douanière Fordney-McCumber fermait pratiquement la frontière américaine à plusieurs

produits agricoles canadiens. Bien que le nationalisme économique connût un renouveau dans presque tous les pays du monde, le Canada était incapable de rétorquer en élevant ses propres barrières douanières à cause de la présence au Parlement des 65 députés du parti Progressiste National. Ceux-ci représentaient les agriculteurs qui réclamaient avec plus de poids que jamais une révision des tarifs dans le sens de la baisse.

Les accords commerciaux des années 1922 à 1929 donnèrent en partie satisfaction aux intérêts agricoles en même temps qu'ils gagnèrent de nouveaux clients à notre pays. Sur la base du traité de 1922 avec la France, presque tous les clients et fournisseurs du Canada à l'exception notable des États-Unis et de l'Allemagne jouirent des tarifs intermédiaires canadiens ou de concessions plus appréciables. L'entente avec l'Australie conclue en 1925 et étendue la même année à la Nouvelle-Zélande, la révision de l'accord de 1920 avec les Antilles anglaises, représentent les engagements contractuels de cette période avec les pays britanniques. Après avoir analysé rapidement le contenu de ces divers accords, nous tenterons d'en apprécier la valeur et les résultats.

1. Traité avec la France et traitement de la nation la plus favorisée.

La convention commerciale franco-canadienne signée à Paris le 15 décembre 1922 et ratifiée le 5 septembre 1923 (1) comportait essentiellement l'échange des tarifs minimum français contre les tarifs intermédiaires canadiens et la garantie du traitement réciproque de la nation la plus favorisée.

Elle accordait au Canada le bénéfice des tarifs minimum français sur une liste (Article 1, liste 'A') de quelque 140 produits et des pourcentages de réduction variant entre 85 et 25 pour cent sur l'écart entre les taux du tarif général et ceux du tarif minimum sur une autre liste (Art. 3, liste 'B') comprenant plus de 400 articles. Ces concessions s'appliquaient aux colonies et protectorats français dotés du même régime douanier que la France métropolitaine (Art. 1), alors que le Canada était assuré du traitement de la nation la plus favorisée dans les autres parties de l'Empire français. (Art. 6) Une troisième liste (Art. 6, liste 'C') garantissait au Canada le bénéfice du tarif le plus favorable en vigueur dans les îles St-Pierre et Miquelon sur les produits courants

(1) British Treaty Series, 1923, No 25 (Imprimeur du Roi, Londres, Ang.)

de la ferme, les homards et le saumon, le café, le chocolat, les embarcations. Enfin le Canada obtenait le tarif minimum sur les denrées alimentaires exportées aux Antilles françaises et à la Guyane française (Art.7)

De son côté, notre pays accordait à la France et à ses colonies la jouissance de son tarif intermédiaire (Art. 8), plus des réductions de 10 pour cent sur une liste d'environ 90 articles (Art. 10, liste 'E') et de 15 pour cent sur certaines catégories de tissus et de vêtements (Art. 11, liste 'F'). Les marges entre les taux du tarif général et ceux consentis à la France étaient garanties pour les produits énumérés aux listes 'E' et 'F'. Une trentaine d'items (liste 'D') étaient soumis à des droits consolidés, en général plus bas que les taux intermédiaires, à leur importation de France.

Il serait fastidieux de passer en revue chacun des articles faisant l'objet de concessions douanières. Le calcul des réductions s'inspira du degré de concurrence qu'offrait le produit importé sur le marché national, et des besoins particuliers de chacune des deux parties contractantes. Ainsi les céréales, les bois, les métaux non ferreux, les papiers,

les machines agricoles et les machines-outils, les matériaux de construction, etc. du Canada jouirent en France des taux les plus bas. D'après le même principe, les pourcentages de réduction consentis par la France et consignés à la liste 'B', sur les animaux vivants et les aliments étaient plus élevés que ceux portant sur le fer, les aciers, les produits manufacturés et les produits chimiques. Vice-versa, les diminutions douanières canadiennes relativement les plus importantes avaient trait aux parfums, aux vins et liqueurs, aux livres, aux préparations médicinales, chimiques et pharmaceutiques, aux dentelles et broderies, aux soies et tissus imprimés dans la production desquels la France était hautement spécialisée.

De plus, il était prévu que les produits des Etats-Unis ne jouiraient en aucun cas à leur importation en France de conditions plus favorables que celles offertes au Canada (Art. 4 et 5). Cette disposition était considérée par les négociateurs canadiens, MM. Fielding et Lapointe, comme le principal objectif des pourparlers. En réponse à M. Chaplin qui soutenait pendant le débat à la Chambre que le Canada eût pu obtenir des concessions plus appréciables, M. Fielding déclara

que le niveau des tarifs français importait assez peu en soi, mais que le véritable gain pour le Canada avait été d'obtenir les meilleurs taux offerts au grand concurrent et rival: la république voisine (1). Enfin les deux pays s'assuraient, par le jeu de la nation la plus favorisée, de tout avantage supplémentaire éventuellement concédé à un tiers (Art. 2 et 12).

Les nouveaux taux dont bénéficiait la France s'appliquèrent automatiquement au Danemark, à la Norvège, à la Suède, à la Suisse, à l'Argentine, à la Colombie, et au Venezuela (2) en vertu de traités, contenant la clause de la nation la plus favorisée, que le Canada avait hérités de l'Angleterre. Ils furent également accordés entre 1922 et 1930 à l'Union économique de la Belgique et du Luxembourg, à l'Italie, aux Pays-Bas, à l'Espagne, au Portugal, au Japon, à la Russie, à la Finlande, à l'Estonie, la Lettonie, la Lithuanie, à la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Hongrie et la Roumanie en exécution des accords que le Canada conclut avec ces pays (3). En 1925, les échanges entre le Canada et les pays à traités ci-haut énumérés se chiffraient à \$ 170 millions, soit 10.5 pour cent des exportations et 7 pour cent des importations canadiennes.

(1) Débats de la Chambre des Communes, 1923, p. 1991.

(2) Voir Annexe 1 .

(3) Voir Annexe 2.

Ce montant était passé à \$ 315 millions en 1929 et représentait des pourcentages de 16 et 8.4 pour cent respectivement. Seuls pratiquement parmi nos fournisseurs et clients non britanniques, les États-Unis et l'Allemagne étaient exclus du bénéfice du tarif intermédiaire canadien et du traitement réciproque de la nation la plus favorisée.

2. Relations commerciales avec les pays britanniques.
Traités avec l'Australie et les Antilles anglaises.

L'Australie demeurait le seul pays britannique à refuser d'échanger ses taux préférentiels avec le Canada. En 1925, notre pays obtenait cependant quelques concessions importantes sur le marché australien. Par un échange de notes, l'Australie cédait ses taux britanniques sur quatre articles, dont le papier, et ses taux intermédiaires sur quatre autres, dont les pièces de véhicules. En retour une vingtaine d'articles d'intérêt spécial pour le commerce australien, en particulier le beurre, les oeufs, le fromage, les fruits secs et les fruits en conserve, les raisins et le miel recevaient du Canada des taux en douanes inférieurs à ses tarifs préférentiels. Bien que les marges entre les taux concédés et les taux généraux fussent garantis,

l'Australie ne pouvait en aucun cas réclamer le bénéfice des concessions plus importantes accordées à d'autres contrées britanniques. En septembre de la même année, l'accord australien était étendu à la Nouvelle-Zélande.

Le 6 juillet 1925, le Canada signait une convention commerciale avec les Antilles anglaises destinée à remplacer l'accord de 1920. Notre pays consentait à ces colonies une diminution uniforme de 50 pour cent sur son tarif général et des taux de faveur sur le sucre, les bananes, le cacao, les fruits, le rhum, le café et certaines épices. De leur côté, les diverses Antilles réduisaient respectivement du quart, du tiers ou de la moitié, au profit du Canada, les droits que chacune d'elles appliquait aux produits étrangers. Elles octroyaient de plus des marges préférentielles garanties sur la farine, le boeuf, certains articles ouvrés en bois, le poisson et quelques autres produits canadiens d'exportation. La partie II de la Convention prévoyait l'établissement d'un service de transport maritime entre le Canada et les colonies de la mer des Caraïbes dans le but de promouvoir les échanges entre les deux contractants. Ce service de-

vait être financé par le Canada, chacune des colonies contribuant un apport annuel fixe.

3. Valeur et résultats des traités conclus pendant cette période.

Quelle méthode adopter pour apprécier les résultats des traités décrits ci-haut ? L'entreprise est très difficile et très aléatoire si l'on pense au nombre et à la complexité des facteurs concomitants en jeu. Cependant l'analyse du commerce canadien, dans sa direction et sa valeur, nous permettra peut-être d'assigner tels ou tels de ses caractéristiques et développements à l'influence des concessions accordées par traités. Dans ce but, nous diviserons les clients et fournisseurs du Canada en quatre groupes: le Royaume-Uni, les Etats-Unis, tous pays britanniques sauf le Royaume-Uni, tous pays étrangers (non britanniques) sauf les Etats-Unis.

De 1914 à 1924, période de guerre et de reconstruction, les exportations canadiennes augmentèrent de 142 pour cent alors que les importations ne s'accrurent que de 44 pour cent seulement. Pour la période suivante, que nous fixerons de 1924 à 1929, les augmentations continuèrent mais ne furent plus que de 31 et 42 pour

cent, respectivement. Notons que pendant cette deuxième période, les achats à l'étranger s'accrurent à un rythme plus rapide que les ventes. Quelle tournure prirent pendant ces quinze années les échanges avec les pays autres que le Royaume-Uni et les Etats-Unis puisque ce sont eux qui nous intéressent ici spécialement ? Le tableau 4 nous indique que les pourcentages des importations totales en provenance de ces pays varièrent très peu de 1914 à 1929 alors que les exportations destinées à ces pays passèrent de 13 à plus de 30 pour cent.

Tableau 4 (1)

Pourcentages des échanges canadiens avec tous pays autres que le Royaume-Uni et les Etats-Unis. 1914-1929

<u>Années</u>	<u>Exportations</u>	<u>Importations</u>
1910-1914 (moyenne)	13.	15.
1924	24.4	15.5
1925	24.	17.
1926	25.1	16.8
1927	27.1	17.5
1928	27.5	18.4
1929	31.8	16.1

Pendant le même temps, les ventes en Angleterre diminuèrent de 20 pour cent par rapport aux ventes totales et celles aux Etats-Unis se

(1) Annuaire du Canada, 1940, pages 542-3.

maintinrent à peu près stables. Par contre, les pourcentages des importations canadiennes totales obtenues de chacun de ces deux fournisseurs se déplacèrent de quelque 5 pour cent en faveur des Etats-Unis et au détriment de l'Angleterre. Ces pourcentages sont les suivants:

Tableau 5 (1)

Pourcentages des échanges canadiens
avec le Royaume-Uni et les Etats -
Unis pour les années 1914 et 1929 .

<u>Années</u>	<u>Royaume-Uni</u>		<u>Etats-Unis</u>	
	<u>Impor- tations</u>	<u>Expor- tations</u>	<u>Impor- tations</u>	<u>Expor- tations</u>
<u>1914</u>	21.4	50.	64.	38.
<u>1929</u>	15.3	31.5	68.6	36.7

Le tableau 6 examine en détails les augmentations des exportations et des importations pour chacun des quatre groupes de pays et les pourcentages de ces augmentations par rapport aux augmentations totales, attribuables à chaque groupe, pour les deux périodes 1914-1924 et 1924-1929.

(1) Annuaire du Canada, 1940, pages 542-3.

Tableau 6 (1)

Augmentations des importations et des exportations canadiennes avec le Royaume-Uni, les Etats-Unis et tous autres pays pour les périodes 1914-1924 et 1924-1929.

	<u>Royaume-Uni</u>	<u>Etats-Unis</u>	<u>Tous autres pays</u>			<u>Aug. totales</u>
			<u>britanniques</u>	<u>étrangers</u>	<u>Total</u>	
(Valeurs en \$ millions)						
<u>1914-1924</u>						
<u>Exportations</u>						
Aug. en valeur	145.	267.	54.	147.	201.	613.
Pc. des aug. tot.	23.6	43.5	8.8	24.1	32.9	100.
Pc. des export. tot. en 1914	50.	38.	5.	7.	12.	
Pc. des export. tot. en 1924	34.4	41.2	7.3	17.1	24.4	
<u>Importations</u>						
Aug. en valeur	21.	205.	20.	28.	48.	274.
Pc. des aug. tot.	7.6	74.8	7.3	10.3	17.6	100.
Pc. des import. tot. en 1914	21.4	64.	3.7	10.9	14.6	
Pc. des import. tot. en 1924	17.2	67.3	4.7	10.8	15.5	
<u>1924-1929</u>						
<u>Exportations</u>						
Aug. en valeur	70.	70.	30.	150.	180.	320.
Pc. des aug. tot.	21.9	21.9	9.4	46.8	56.2	100.
Pc. des export. tot. en 1929	31.5	36.7	7.8	24.	31.8	
<u>Importations</u>						
Aug. en valeur	41.	267.	21.	44.	65.	373.
Pc. des aug. tot.	11.	71.	5.8	12.2	18.	100.
Pc. Des import. tot. en 1929	15.3	68.6	5.	11.1	16.1	

(1) Chiffres compilés d'après : Annuaire du Canada, 1930, pages 499 et 500; 477; 480; Annuaire du Canada, 1926, pages 536 et 537.

L'étude du tableau 6 nous révèle les faits suivants:

1. Les exportations et les importations augmentent en valeur de 1914 à 1929 pour chacun des quatre groupes de pays. Cependant de 1914 à 1924, les exportations s'accroissent environ deux fois plus rapidement que les importations, soient de \$ 613 millions et de \$ 274 millions respectivement. De 1924 à 1929, après une crise d'après-guerre assez courte, l'équilibre se rétablit et les exportations continuent d'augmenter mais à un rythme légèrement inférieur à celui des importations, soient de \$ 320 et de \$ 373 millions.
 2. Le Royaume-Uni de 1914 à 1924 absorbe une part des augmentations des exportations canadiennes, et fournit une part des augmentations des importations canadiennes, très inférieures à ses pourcentages dans le commerce canadien en 1914. Donc déclin relatif du Royaume-Uni dans les échanges du Canada.
 3. Les États-Unis absorbent ou fournissent une part des exportations ou des importations légèrement supérieure à leurs quotas d'avant-guerre. Donc niveau des échanges avec les États-Unis légèrement amélioré.
 4. Les autres pays absorbent une part des augmentations
-

des exportations canadiennes très supérieure à leur pourcentage de 1914. Par contre, le pourcentage des importations en provenance de ces pays en 1924 est sensiblement le même que celui de 1914. Si le niveau des échanges s'en trouve haussé, les exportations accrues en sont surtout responsables et celles-ci sont plutôt destinées aux pays étrangers qu'à ceux de l'Empire britannique.

5. Voilà par conséquent la situation qui est résultée de la guerre et de la période de reconstruction. C'est à partir de cette structure modifiée du commerce canadien que nous tenterons d'évaluer les effets des traités conclus pendant les cinq années suivantes.

6. De 1924 à 1929, les tendances observées aux paragraphes 2, 3 et 4, continuent de se manifester, en ce qui concerne le glissement des ventes canadiennes du Royaume-Uni vers les pays étrangers autres que les Etats-Unis. Ainsi pour la première fois en 1929, les pays en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord" pris globalement, deviennent aussi importants comme clients canadiens que le Royaume-Uni ou que les Etats-Unis. Par contre, les proportions des achats du Canada en provenance de chacun des quatre groupes de pays su-

bissent peu de changements de 1924 à 1929.

Du point de vue de la taxation douanière, les pays en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord" se divisent en deux catégories: les pays britanniques qui jouissent des taux préférentiels ou des concessions plus basses octroyées par traités, et les pays étrangers dont les produits sont soumis aux droits généraux ou aux taux intermédiaires et aux avantages plus importants que comportent les traités. Commencant par ce deuxième groupe, nous essaierons de déterminer si le commerce canadien avec les pays dotés de traités évoluent différemment des échanges avec les pays tombant sous le tarif général. Le tableau 7 ci-dessous reproduit les chiffres du commerce canadien avec les pays à traités pour les années 1925, 1927 et 1929.

Tableau 7 (1)

Echanges canadiens avec pays à traités. 1925, 1927 et 1929 .

<u>Pays</u> (Date du traité)	<u>Exportations</u>			<u>Importations</u>		
	(Valeurs en \$ millions)					
	1925	1927	1929	1925	1927	1929
Argentine (1825)	10.3	13.1	14.5	6.2	5.6	7.4
Belgique et Lux. (1924)	16.6	21.3	27.3	5.	9.6	12.
Colombie (1866)	0.3	1.3	1.8	0.7	1.1	6.8
Tchécoslovaquie (1928)			1.7			3.3
Danemark (1660-1;1670)	4.2	5.6	6.0	-	1.7	3.3
Estonie (1928)			-			-
Finlande (1925)		1.9	2.1	-	-	-
France et colonies (1922)	11.6	16.5	19.8	18.6	24.1	26.4
Hongrie (1928)			-			-
Italie et colonies (1923)	14.1	22.8	23.	1.9	3.4	4.2
Japon (1913)	22.	29.9	42.1	6.9	11.1	12.9
Latvie (1928)			-			-
Lithuanie (1928)			-			-
Pays-Bas et col. (1924)	14.2	30.2	48.2	8.	8.7	9.9
Norvège (1826)	2.1	5.	7.4	0.7	0.9	1.0
Portugal et col. (1928)			6.8			0.7
Roumanie (1928)			0.5			-
Espagne (1928)			5.7			2.7
Suède (1826)	3.9	3.4	4.7	1.2	1.6	2.2
Suisse (1855)	0.7	0.6	0.5	7.8	9.5	7.9
Venezuela (1825)	1.0	2.3	1.8	0.2	0.2	0.7
Russie (1922)(2)	11.6	2.4		-	-	
Total:						
	113.	156.	214.	57.	77.	101.

Par comparaison, les échanges avec les pays non britanniques soumis aux taux généraux s'élevaient aux montants indiqués au tableau 8.

(1) Annuaire du Canada, 1930, pages 569 à 572.

Tableau 8 (1)

Echanges canadiens avec pays à traités
et avec pays sans traités (Etats-Unis
exclus) 1925, 1927 et 1929.

<u>Exportations</u>	<u>1925</u> (Valeurs en \$ millions)	<u>1927</u>	<u>1929</u>	<u>Pc. aug.</u> <u>1929/1925</u>
Pays à traités	113	156	214	90
Pays sans traités	63	89	113	80
Tous pays étrangers sauf États-Unis	176	245	327	85
 <u>Importations</u>				
Pays à traités	57	77	101	77
Pays sans traités	35	53	39	11
Tous pays étrangers sauf États-Unis	92	130	140	52

Quelles conclusions peut-on tirer des tableaux 7 et 8 ? Les exportations canadiennes vers les pays nous accordant le traitement de la nation la plus favorisée sont plus considérables que celles destinées aux pays avec lesquels nous n'avons pas de liens contractuels. Cependant si l'on calcule les pourcentages des augmentations des exportations que l'année 1929 accuse par rapport à l'année 1925, l'on s'aperçoit que la différence de ces pourcentages entre les deux groupes de pays n'est pas suffisamment prononcée pour que l'on puisse conclure à un effet probable des traités.

(1) Ibid.

Le niveau des exportations vers ces pays semblerait plutôt lié à celui de la prospérité générale et à la capacité du Canada de rivaliser avec ses concurrents sur les marchés étrangers. Sur ce dernier point, il est néanmoins certain que le traitement de la nation la plus favorisée permet à notre pays, lorsqu'il en bénéficie en vertu d'un traité, de concurrencer sur un pied d'égalité.

L'influence des traités semblerait beaucoup plus nette en ce qui concerne les importations. Alors que nos achats en provenance des pays dont les produits sont soumis aux taux généraux varient très peu d'une année à l'autre, les importations procurées dans les pays jouissant de concessions douanières augmentent dans une proportion très appréciable. Il est par conséquent légitime de conclure que le traitement de la nation la plus favorisée sur le marché canadien, telle que conditionnée entre 1923 et 1929, favorisa les pays qui en furent assurés et modifia dans une certaine mesure la direction des importations canadiennes.

La position relative dans le commerce canadien des contrées britanniques autres que le Royaume-Uni s'est quelque peu améliorée à la suite de la

guerre pour se maintenir ensuite à un niveau stable pendant les années de prospérité. Les montants de nos échanges avec les principaux Dominions et colonies anglaises sont reproduits au tableau 9 pour les années 1925, 1927 et 1929.

Tableau 9(1)

Echanges canadiens avec pays britanniques autres que le Royaume-Uni. 1925, 1927 et 1929.

<u>Pays à traités</u>	<u>Exportations</u>			<u>Importations</u>		
	(Valeurs en \$ millions)					
	<u>1925</u>	<u>1927</u>	<u>1929</u>	<u>1925</u>	<u>1927</u>	<u>1929</u>
Australie	12.0	19.0	19.5	2.6	6.3	3.5
Nelle-Zélande	15.1	13.5	17.4	1.2	4.6	12.8
Antilles (2)	11.2	14.0	16.6	21.9	18.7	20.5
Totaux	38.3	46.5	53.5	25.7	29.6	36.8
<u>Pays sans traités</u>	41.0	47.1	52.9	18.2	20.5	26.6
Tous pays britanniques sauf Roy.-Uni	79.3	93.6	106.4	43.9	50.1	63.4

L'effet positif des traités est ici difficilement discernable. Les importations et les exportations entre le Canada et les pays de l'Empire augmentent à peu près au même rythme d'une année à l'autre, que ces pays soient ou non liés au nôtre par traités. La préférence britannique dont tous bénéficient

(1) Ibid.

cient sur une base de réciprocité, à l'exception de l'Australie, ne semble pas leur conférer d'avantages substantiels sur notre marché. Quant aux concessions douanières additionnelles échangées avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande en 1925, la préférence de 7 cents la livre sur le taux général accordé au beurre néo-zélandais exerça une influence qu'il convient de souligner. En effet, si les importations canadiennes en provenance de la Nouvelle-Zélande passèrent de \$ 1 à \$ 12 millions entre 1925 et 1929, ce dernier montant comprend une valeur de \$ 8.7 millions en beurre. Cette situation souleva d'ailleurs les protestations des cultivateurs canadiens l'année suivante lorsque, à la suite de la crise économique, le marché américain se ferma et qu'afflua le beurre néo-zélandais au Canada. Le gouvernement canadien dut relever les droits sur le beurre; les importations totales de Nouvelle-Zélande passèrent alors à \$ 6 millions en 1931 pour retomber à \$ 1 million en 1932.

Quant à l'accord avec les Antilles anglaises, Douglas R. Annett estime que le déficit annuel du service de transport maritime opéré par le gouvernement canadien aux termes de l'accord, et la perte de revenus résultant des concessions douanières, constituaient un

sacrifice financier que ne justifiaient pas les avantages recueillis par les industries canadiennes d'exportation et les consommateurs. (1)

En résumé, nous avons constaté que pendant la période de prospérité, le Canada réussit à conserver et même à élargir les marchés qu'il avait conquis grâce aux modifications apportées par la guerre à la structure économique mondiale. Un déplacement relatif des exportations canadiennes s'est opéré, de l'Angleterre vers les pays non britanniques en marge du "Triangle de l'Atlantique nord". Afin de conserver ces précieux débouchés aux produits canadiens d'exportations, et d'être en mesure de rivaliser avec ses concurrents - en particulier les Etats-Unis - notre pays accorda, par voie de traités comportant la clause de la nation la plus favorisée, des concessions basées sur le traité de 1922 avec la France. Ces réductions tarifaires opérèrent un déplacement des importations canadiennes, à l'intérieur du groupe composé des pays non britanniques autres que les Etats-Unis, en faveur des pays auxquels elles étaient destinées. Cependant, la place relative de ce groupe dans les importations totales demeura à peu près la même

(1) D.R. Annett : British Preference in Canadian Commercial Policy (Ryerson Press, Toronto, 1948) Page 49.

qu'avant la guerre. Pendant la période, la proportion du commerce canadien avec les pays britanniques autres que le Royaume-Uni se maintint à son niveau d'avant-guerre. Enfin les achats canadiens aux Etats-Unis augmentèrent de quelque 4.5 pour cent de 1914 à 1929 par rapport aux importations totales. Sur la même base, les achats au Royaume-Uni diminuèrent de plus de 6 pour cent. La préférence britannique, bien qu'elle continuât de conférer un avantage à l'Angleterre sur ses concurrents européens ou asiatiques, n'était pas assez élevée pour lui permettre de lutter avec chances de succès contre la supériorité naturelle des Etats-Unis comme source canadienne d'approvisionnement.

Chapitre III

DEPRESSION ET RAPPROCHEMENT INTRA-IMPERIAL
SUR UNE BASE CONTRACTUELLE (1932-1935)

La crise financière de 1929 aux Etats-Unis dégénéra presque immédiatement en une crise économique générale qui se répercuta avec plus ou moins de rapidité dans toutes les parties du monde. Le Canada, à cause de sa grande dépendance sur la finance et le commerce américains, fut l'un des premiers atteints. La chute générale des prix, plus accentuée et plus accélérée pour les produits agricoles, les matières premières et les articles d'exportation que pour les produits industriels ou d'importation, était particulièrement alarmante pour les pays qui, comme le Canada, dérivèrent une partie substantielle de leur revenu national des ventes à l'étranger. Cette propriété de la structure des prix en temps de crise était renforcée par le rehaussement des droits douaniers dans presque tous les pays du monde, et par les entraves de plus en plus nombreuses au commerce international. La chute des prix s'accompagna d'un ralentissement dans la production et de

chômage massif, d'une contraction des échanges internationaux en valeur et en quantité et d'une recrudescence du nationalisme économique.

Comment se comportèrent les échanges du Canada durant les années 1930 et 1931 par rapport à celles de 1928 et 1929 ? Nous avons vu que de 1924 à 1929, les importations augmentèrent plus rapidement que les exportations cependant que la balance commerciale restait positive. Pour la première fois en 1929 - et ce depuis 1920 - elle accusa un déficit qui se répéta les deux années suivantes comme l'indique le tableau 10.

Tableau 10(1)

Commerce canadien et balance commerciale
1928 à 1931 incl.

	<u>1928</u>	<u>1929</u>	<u>1930</u>	<u>1931</u>
	(Valeurs en \$ millions)			
<u>Exportations</u>	1355.4	1169.3	874.6	593.7
<u>Importations</u>	1224.4	1300.6	996.7	611.1
Crédits	131.0			
Débits		131.3	122.1	17.4

L'examen des diverses transactions visibles et invisibles entre le Canada et tous pays pour ces quatre années nous montre qu'aux déficits

(1) Canadian Balance of International Payments
(Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939) Tableaux
42 à 45 incl.

de la balance commerciale s'ajoutaient d'autres débits dont le plus lourd et le plus difficilement compressible était constitué par les intérêts et dividendes sur les emprunts à l'étranger et sur les investissements anglais et américains au Canada.

Tableau 11 (1)

Balance canadienne des paiements internationaux
Balances créditrices (✓) ou débitrices (-)
des transactions courantes. 1928 à 1931 incl.

	<u>1928</u>	<u>1929</u>	<u>1930</u>	<u>1931</u>
	(Valeurs en \$ millions)			
Balance commerciale:	✓131.0	-131.3	-122.1	- 17.4
Or :	✓ 89.2	✓ 74.5	✓ 2.7	✓ 90.1
Tourisme :	✓167.7	✓187.8	✓178.8	✓174.4
Intérêts et dividendes :	-226.5	-260.1	-288.6	-279.8
Fret :	- 19.4	- 39.1	- 32.2	- 24.6
Services divers:	- 15.8	- 25.1	- 19.2	- 32.4
Crédits nets:	✓126.2			
Débits nets:		-195.8	-286.5	- 76.5

Le Canada éprouvait donc de très graves difficultés à rencontrer ses obligations financières internationales. La première mesure à laquelle le gouvernement canadien eut recours pour remédier au déséquilibre de plus en plus accentué de sa balance des paiements fut d'élever considérablement les tarifs douaniers afin de limiter les importations aux articles

(1). Ibid.

strictement indispensables au fonctionnement normal des industries canadiennes. A cette fin, les taux moyens généraux et intermédiaires furent augmentés de près de 50 pour cent sur tous les objets manufactués, alors que ces taux n'avaient pratiquement pas bougé depuis près de 40 ans. Diverses mesures administratives furent adoptées pour freiner encore les achats à l'étranger: évaluation des marchandises en douanes laissée à la discrétion du ministre responsable, droits de dumping renforcés, détermination discrétionnaire du taux des changes dans le cas des monnaies dévaluées pour le calcul des droits en douanes, parfois appelée dumping sur les changes, etc. Ainsi pour les années 1930 à 1932, les importations diminuèrent effectivement de 50 pour cent alors que les exportations ne furent réduites que de quelque 43 pour cent. Cette réduction des achats extérieurs profita surtout aux industries en favorisant un détournement appréciable de la demande au profit des producteurs domestiques. Elle contribua de ce fait à enrayer partiellement le chômage dans le secteur protégé. (1)

La politique douanière de crise fut cependant nuisible aux autres sections de l'économie canadienne en ce qu'elle maintint artificiellement élevés et rigides les coûts de production. Dans ces conditions, le

(1) Rapport de la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales (Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939) Pages 157 à 160.

gouvernement de M. Bennett ne pouvait se limiter à restreindre les importations; il lui fallait encore trouver une solution aux besoins d'exportation de vastes secteurs de l'économie.

Depuis le commencement de la crise, les marchés impériaux pris dans leur ensemble, et celui du Royaume-Uni en particulier, se fermaient moins rapidement aux produits canadiens que les marchés étrangers. Alors qu'en 1931 comparativement à 1929, nos exportations totales avaient décliné en valeur de près de 50 pour cent, celles destinées aux contrées britanniques et au Royaume-Uni n'étaient réduites que de 44 et 41 pour cent respectivement.

Trois facteurs principaux préparèrent la voie à la Conférence impériale économique de 1932 : la dépendance traditionnelle des Dominions sur le marché anglais, la proportion croissante des exportations anglaises dirigées vers les marchés impériaux, la stagnation de la production en Grande-Bretagne.(1) Afin d'éviter le dumping massif sur son territoire, l'Angleterre commença par adopter un régime protectionniste en vertu duquel les biens en provenance de l'Empire étaient exemptés des nouveaux tarifs anglais jusqu'au 15 novembre 1932 seulement. Les

(1) D.R. Annett : British Preference in Canadian Commercial Policy. Pages 58 et 59.

Dominions avaient intérêt à négocier avec le Royaume-Uni afin que l'exemption douanière fut prorogée. D'autres raisons pressantes invitaient le Canada à tourner les yeux vers le Royaume-Uni, parmi lesquelles la loi douanière américaine du nom de Hawley-Smoot et les taux exorbitants imposés sur le blé par la France, l'Italie et l'Allemagne, méritent d'être signalés. La politique tarifaire des Etats-Unis après 1930 semblait expressément dirigée contre le bois, le cuivre, et les produits agricoles canadiens.

Sous la pression de la politique étroitement nationaliste des pays étrangers, les nations du Commonwealth prirent conscience de leurs intérêts communs comme du danger commun qui menaçait leur commerce. Alors que sur le plan politique, les Dominions avaient réalisé depuis la guerre un degré incontesté d'indépendance à l'égard de la Métropole, comme l'implique le statut de Westminster, la crise provoqua dans le domaine économique un renforcement de la structure et de l'unité impériales.

En décembre 1931, le Canada avisait la France de son désir de mettre fin à l'accord de 1922. Du même coup, il retirait aux nations les plus favorisées la

majorité des concessions douanières dont elles bénéficiaient sous le traité franco-canadien. Cette décision faisait partie du programme plus vaste qui visait à réduire les importations; elle avait aussi pour but de délier notre pays de toute obligation de nature à restreindre sa liberté d'action dans les discussions impériales anticipées.

1. Traités canadiens issus de la Conférence d'Ottawa.

A la Conférence d'Ottawa, l'objectif des Dominions fut d'obtenir du Royaume-Uni des préférences qui leur garantissent une part accrue du marché anglais. En retour, ils étaient consentants à diriger leur demande de produits manufacturés sur le Royaume-Uni dans la mesure où une telle promesse n'entrerait pas en conflit avec leurs visées protectionnistes. Pour le Canada, cette ligne de conduite signifiait surtout un détournement de ses achats des Etats-Unis vers le Royaume-Uni. A l'issue de la Conférence, le Canada signa des traités commerciaux avec le Royaume-Uni, l'Union Sud-Africaine, l'Irlande et la Rhodésie du Sud. Un accord avait été conclu avec l'Australie l'été précédent pour remplacer celui de 1925, et une entente avait été négociée avec la Nouvelle-Zélande à la veille

de l'ouverture de la Conférence. Ainsi les relations commerciales du Canada avec les nations du Commonwealth devenaient pour la première fois entièrement réglées par voie de traités.

Les accords intra-impériaux appliquaient sur une base aussi large que possible le principe de la préférence britannique. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Rhodésie du Sud et le Royaume-Uni échangèrent avec le Canada leurs taux préférentiels. Celui-ci accorda également son tarif britannique à l'Afrique du Sud et appliqua aux produits venant d'Irlande les mêmes taux douaniers qu'aux produits anglais identiques, en échange du traitement de la nation la plus favorisée de la part de ces deux pays. En soi ces dispositions n'innovaient que dans une faible mesure puisque plusieurs des Dominions se garantissaient mutuellement depuis longtemps le traitement préférentiel. Elles ne manifestaient pas non plus une générosité extraordinaire car - nous l'avons vu au chapitre précédent - les taux préférentiels, tels qu'ils existaient avant la conclusion des traités de 1932, n'entamaient aucunement le caractère protectionniste du tarif canadien.

La caractéristique des accords de 1932 ne fut

par conséquent pas le traitement préférentiel, d'aucune vertu particulière en soi, mais l'élargissement de part et d'autre des marges de préférence ou leur création dans certains cas, au bénéfice des produits non concurrentiels entrant dans le commerce des parties contractantes. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud augmentèrent leurs marges sur plusieurs articles tels les bois, le blé, les machines, les voitures automobiles, le papier, produits de première importance dans le commerce canadien d'exportation. De son côté, le Canada accorda à chacun de ces pays de nombreuses concessions comportant des taux inférieurs à ceux de la liste préférentielle. Les concessions spéciales consenties à chacun des Dominions ne s'appliquaient qu'à lui seul. Au contraire les privilèges accordés par le Royaume-Uni à l'un des pays de l'Empire s'étendaient automatiquement à tous les autres.

L'accord canadien avec le Royaume-Uni fut évidemment le plus complet et le plus important de tous les accords auxquels le Canada participa à la Conférence d'Ottawa. (1) Les concessions faites par le Royaume-Uni peuvent être classifiées comme suit:

- 1) entrée en franchise continuée pour tous les produits

(1) D.R. Annett : British Preference in Canadian Commercial Policy. Page 65.

jouissant de ce traitement sous l' "Import Duties Act" de 1931; 2) des droits nouveaux ou révisés imposés sur certaines denrées alimentaires et matières premières d'origine étrangère alors que celles-ci continuaient d'entrer en franchise lorsqu'elles étaient consignées d'une partie quelconque de l'Empire. En - traient dans cette catégorie le blé, le beurre, le fromage, les pommes, les fruits, le lait concentré et le cuivre non ouvré; 3) engagement de maintenir le droit de 10 pour cent ad valorem sur le poisson de mer frais, les conserves de saumon et d'autres poissons, l'asbeste, le zinc et le plomb en provenance des pays non britanniques; 4) les importations de viande soumises à un système de quotas dans le but d'augmenter la production domestique et de donner aux Dominions une part croissante du marché anglais. A cet effet, la réglementation quantitative du jambon et du bacon prévoyait un quota de 2,500,000 livres à allouer au Canada; 5) marge de préférence garantie pour une période de dix ans sur le tabac importé des pays britanniques.

La hausse des prix à l'exportation et l'expansion quantitative que le Canada aurait pu espérer des concessions anglaises étaient en partie frustrées

par une clause selon laquelle l'Angleterre pouvait supprimer les droits imposés sur le blé le cuivre, le zinc et le plomb étrangers si le Canada refusait de satisfaire la demande anglaise à des prix n'excédant pas les prix mondiaux, et par le système de quotas. L'Angleterre appliquait ce dernier aux viandes dès la mise en vigueur de l'accord et se réservait de l'étendre à d'autres produits alimentaires au bout de trois ans.

Aux termes de l'accord, 225 items du tarif canadien furent modifiés dont 223 sur lesquels la préférence fut effectivement augmentés, soit par réduction des taux britanniques seulement, soit par augmentation des taux intermédiaires ou généraux, soit enfin par la combinaison de ces deux procédés. Sur la base des chiffres de 1931, quelque \$ 54 millions d'importations anglaises portant surtout sur les objets de fer et d'acier, les produits chimiques et pharmaceutiques, les articles de cuir et les textiles, étaient ainsi affectés. En général, les concessions les plus substantielles accordées à l'Angleterre visaient des articles achetés jusque là surtout aux Etats-Unis ou dans les pays étrangers plutôt que des produits fabriqués au Canada. Le protectionnisme demeurait le guide et la base de la

politique commerciale du Canada.

Notre pays prenait également certaines obligations de principe tendant à limiter sa liberté d'action dans le domaine tarifaire. Il s'engageait auprès du Royaume-Uni à ne protéger que les industries raisonnablement assurées de chances de succès; à calculer son tarif sur la base des coûts relatifs afin de donner aux producteurs du Royaume-Uni toutes facilités de faire une concurrence équitable sur le marché canadien, compte tenu des besoins spéciaux des industries non complètement établies; à ne pas changer ses taux de douanes sans une enquête préalable conduite par la "Commission du tarif" et à laquelle puissent être entendus les producteurs anglais. Les marges préférentielles établies par le système d'Ottawa étaient pour la plupart garanties et ne pouvaient être modifiées qu'après consultations entre les deux parties contractantes. Les pays de l'Empire formaient ainsi une sorte d'union douanière imparfaite, du moins en ce qui touchait les items non concurrentiels les plus importants de leur commerce. Enfin, une disposition de l'accord anglo-canadien prohibait l'entrée au Royaume-Uni et au Canada des marchandises de tout Etat dont la politique des prix au-

rait pour effet de faire échouer le jeu des préférences.

Jusqu'à la fin de l'année 1935, le Canada s'en tint strictement à l'esprit du système d'Ottawa. Les quelques accords, qu'il signa pendant cette période avec les pays en dehors du bloc impérial ne leur garantis- saient tout au plus que le bénéfice du tarif intermé- diaire déjà très élevé, et de quelques concessions sup- plémentaires sur des articles non visés par les enten- tes intra-impériales. En échange, ils assuraient aux produits canadiens le traitement de la nation la plus favorisée. Jusqu'au moment de la conclusion de l'accord de novembre 1935 avec les Etats-Unis, le Canada n'accor- da à aucun nouveau pays le traitement de la nation la plus favorisée. Pour les pays qui en jouissaient déjà en vertu d'arrangements antérieurs, ce traitement com- portait le bénéfice du tarif intermédiaire et des réduc- tions additionnelles consenties à la France par le nouveau traité franco-canadien du 12 mai 1933. (1)

2. Résultats des accords d'Ottawa.

Le système d'Ottawa modifia d'une façon pro- fonde la direction, la valeur et le caractère du com- merce canadien. Cependant tous les changements qui

(1) Voir Annexe 3.

prirent place après 1932 ne furent pas uniquement le résultat du système élaboré à Ottawa. D'autres facteurs, tels le rétrécissement des échanges internationaux engendré par la crise, la politique tarifaire prohibitive de la plupart des pays, la dévaluation de la livre qui conférait à l'Angleterre un certain avantage dans le domaine des exportations, doivent également entrer en ligne de compte.

L'examen du mouvement des échanges de 1930 à 1935 nous indique d'abord que le total des importations et des exportations canadiennes subit une baisse considérable pendant la période. (Voir tableaux 12 et 14) Les échanges connurent leur plus bas niveau d'après-guerre en 1933 et remontèrent ensuite très lentement à mesure que s'affirma la reprise économique. Les exportations se contractèrent moins rapidement que les importations et, pour toutes fins pratiques, l'équilibre de la balance commerciale était rétabli dès l'année fiscale 1932, avant même par conséquent la mise en oeuvre des arrangements impériaux. Ce premier résultat est plutôt attribuable à la révision des taux de douanes de 1930.

Autre trait frappant: la place relative des

contrées du Commonwealth dans le commerce canadien s'était déjà améliorée avant même la Conférence de 1932. Pour les années 1930 à 1932, les ventes canadiennes aux Etats-Unis et aux autres pays étrangers baissent beaucoup plus que celles effectuées au Royaume-Uni et dans les autres pays de l'Empire. Nous pouvons légitimement assumer que le traitement douanier plus favorable que nous réservaient ces pays, en regard du tarif américain Hawley-Smoot et de la hausse généralisée des taux dans presque tous les pays du monde, explique dans une forte mesure ce déclin relativement moins prononcé de nos exportations aux contrées britanniques. La même remarque vaut pour les importations en raison du traitement préférentiel accordé par le Canada aux produits d'origine britannique. Le système d'Ottawa allait cristalliser et renforcer ces tendances initiales.

Tableau 12 (1)

Exportations canadiennes
1930 à 1935 incl.

(Valeurs en \$millions)

<u>Années</u>	<u>Royaume-Uni</u>		<u>Total: Empire britannique</u>		
	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	
1930	25.2	281.7	34.0	379.5	
1931	27.4	219.2	36.6	292.8	
1932	30.2	174.0	38.0	218.9	
1933	38.9	184.4	46.9	222.1	
1934	39.3	227.6	48.0	278.0	
1935	41.5	274.2	51.7	341.5	

	<u>Etats-Unis</u>		<u>Total: pays étrangers</u>		<u>Total des exporta - tions</u>
	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	
1930	46.0	515.1	66.0	740.7	1120.3
1931	43.7	349.7	63.4	506.9	799.7
1932	40.8	235.2	62.0	357.4	576.3
1933	30.2	143.2	53.1	251.7	473.8
1934	33.6	194.4	52.0	301.3	579.3
1935	34.1	224.7	48.3	318.4	659.9

Dès 1933, nos ventes à l'ensemble de l'Empire et spécialement au Royaume-Uni accusent une légère augmentation par rapport à l'année précédente. Par contre, nos exportations aux autres pays continuent de décliner. Le premier résultat tangible des accords impériaux fut par conséquent de conserver au Canada les marchés impériaux existants. A partir de 1934, nos exportations augmentèrent pour tous les groupes de pays bien qu'à

(1) Annuaire du Canada, 1936, pages 526, 530-1, 550-1.

une allure plus rapide pour le bloc impérial. Cette amélioration relative de notre commerce d'exportation avec l'Empire ne sera freinée, sans pourtant se détériorer par la suite, qu'après l'entrée en vigueur de l'accord canado-américain de 1935. A partir de ce moment, l'expansion généralisée plutôt que la redistribution des échanges caractérisera le commerce, et il deviendra de plus en plus difficile de tracer les effets du système impérial.

Tableau 13 (1)

Exportations canadiennes au Royaume-Uni et aux Etats-Unis des articles énumérés dans l'accord anglo-canadien de 1932. Années fiscales 1932 et 1934.

	<u>1932</u>		<u>1934</u>	
	<u>Royaume-</u> <u>Uni</u>	<u>Etats-</u> <u>Unis</u>	<u>Royaume-</u> <u>Uni</u>	<u>Etats-</u> <u>Unis</u>
	(Valeurs en \$milliers)			
Blé	65,303	2,671	75,699	262
Beurre	1,822	148	666	1
Fromage	10,005	197	7,711	157
Fruits naturels et en conserves	5,622	75	11,796	10
Fruits secs	6		71	
Oeufs	97	1	398	
Lait concentré	62		96	
Poissons	5,462	8,993	4,564	7,508
Bacon et jambon	1,751	424	12,366	197
Bétail sur pied	2,165	306	3,502	5
Cuivre, zinc, plomb et asbeste	8,344	17,431	18,914	6,050
Planches et madriers	3,253	12,545	10,303	7,150
Tabac	2,501	13	2,085	5
Total:	106,393	42,804	148,170	21,345

(1) D.R. Annett : British Preference in Canadian commercial Policy. Page 134.

Si nous nous arrêtons maintenant aux variations dans les exportations canadiennes des produits sur lesquels nous obtînmes des concessions aux termes de l'accord anglo-canadien, nous observons que la valeur totale de ces exportations au Royaume-Uni augmenta en 1934 de \$ 42 millions par rapport à 1932. (Tableau 13) La valeur des mêmes produits écoulés aux Etats-Unis ne diminua que de \$ 21 millions, le gain net obtenu grâce aux préférences se chiffrant à \$ 21 millions. D.R. Annett note que l'expansion de nos exportations de 1932 à 1934 est principalement attribuable aux préférences dont nous jouissions sur les marchés impériaux et principalement sur celui du Royaume-Uni. Il estime que ces gains plus que compensèrent nos pertes sur les autres marchés. (1) Nous pouvons relever un accroissement de \$ 60 millions dans nos ventes totales au bloc impérial, en 1934 comparativement à 1932, en face d'une diminution de \$ 57 millions pour le reste du monde.

Le tableau 15 reproduit les chiffres des importations canadiennes de 1930 à 1935. Certaines tendances similaires à celles caractérisant les exportations peuvent être relevées. Ici encore, la position du bloc impérial s'améliore relativement. Cependant,

(1) Ibid, page 135.

alors que le niveau de nos ventes totales en 1934 avait légèrement dépassé celui de 1932, le montant de nos achats extérieurs en 1934 était encore très inférieur à celui de 1932. En valeur, les pays britanniques réussirent sans plus à conserver la part du marché canadien qu'ils détenaient au moment de la Conférence d'Ottawa. En quantité de marchandises, leur position s'améliora probablement, les prix continuant de baisser pendant la période. Dès que se firent sentir les effets de la reprise économique, les importateurs canadiens tournèrent à nouveau les yeux vers la source naturelle d'approvisionnement que sont les Etats-Unis.

Bien que le bloc impérial réalisa peu de gains sur le marché canadien, la proportion de nos achats effectués au Royaume-Uni augmenta en conséquence des marges préférentielles élargies. Sur la base de 1932, nos importations totales en 1934 avaient diminué de plus de 25 pour cent, comme l'indique le tableau 14. Nous pouvons calculer d'après le tableau 15 que nos importations des articles mentionnés dans l'accord anglo-canadien avaient également diminué d'environ 25 pour cent. Par contre, nos importations

du Royaume-Uni, aussi bien globalement que pour les articles visés par l'accord, subissent peu de changements pour les deux années. En comparaison, nos importations des Etats-Unis connaissent un déclin de 32 pour cent au total et de 50 pour cent sur les produits portés à l'accord anglo-canadien.

Tableau 14 (1)

Importations canadiennes
1930 à 1935 incl.

(Valeurs en \$ millions)

<u>Années</u>	<u>Royaume-Uni</u>		<u>Total: Empire britannique</u>		
	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	
1930	15.2	189.2	20.3	252.7	
1931	16.5	149.5	22.7	204.9	
1932	18.4	106.4	25.6	147.8	
1933	21.3	86.5	29.6	120.4	
1934	24.2	105.1	32.4	140.4	
1935	21.4	111.7	29.9	156.2	

	<u>Etats-Unis</u>		<u>Total: Pays étrangers</u>		<u>Total des importations</u>
	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	<u>Pourcent</u>	<u>Valeur</u>	
1930	67.9	874.4	79.7	995.6	1248.3
1931	64.5	584.4	77.3	701.7	906.6
1932	60.8	351.7	74.4	430.7	578.5
1933	57.2	232.5	70.4	286.0	406.4
1934	54.9	238.2	67.6	293.4	433.8
1935	58.1	303.6	70.1	366.2	522.4

(1) Annuaire du Canada, 1936, pages 526, 530-1, 550-1

Tableau 15(1)

Importations en provenance du Royaume-Uni et des Etats-Unis des articles sur lesquels les marges préférentielles furent élargies par l'accord anglo-canadien de 1932.-1932 et 1934

<u>Marges obtenues</u> <u>par:</u>	<u>Royaume-Uni</u>		<u>Etats-Unis</u>		<u>Importations</u> <u>totales</u>	
	<u>1932</u>	<u>1934</u>	<u>1932</u>	<u>1934</u>	<u>1932</u>	<u>1934</u>
	(Valeurs en \$ millions)					
1. Réduction des taux préférentiels seulement	36.7	30.4	14.4	7.1	59.7	42.2
2. Hausse des taux intermédiaires ou généraux ou des deux	13.1	16.3	35.9	19.0	54.7	39.2
3. Combinaison des méthodes 1 et 2	5.7	10.7	14.8	5.6	22.9	17.7
Totaux:	55.5	57.4	65.1	31.7	137.3	99.1

La réorientation de notre commerce d'importations s'effectua au prix d'un détournement de nos achats des Etats-Unis vers le Royaume-Uni, sans s'accompagner pour autant d'un accroissement général de nos approvisionnements étrangers. Ce trait semble bien mettre en lumière la politique d'abord protectionniste et défensive, puis préférentielle, que le Canada a suivie pendant les années les plus difficiles de la crise.

En conclusion, nous pouvons affirmer que le Canada a largement bénéficié du système établi à

(1) D.R. Annett : British Preference in Canadian Commercial Policy. Pages 125, 130 et 131.

Ottawa. Il réussit à conserver et même à renforcer sa position sur le marché anglais en un temps où la plupart de ses autres marchés se fermaient ou étaient soumis à diverses mesures de contrôle quantitatif. En retour, notre pays favorisa les producteurs britanniques plutôt que les producteurs étrangers, sans pourtant porter préjudice aux fabricants domestiques. De plus, les relations commerciales du Canada avec les pays britanniques étaient dorénavant fondées sur les négociations et les compromis que nécessitent la conclusion et l'observance des traités. Dès que s'amorça la reprise économique et qu'il devint évident que les obligations entreprises à Ottawa répondaient mal à une conjoncture d'expansion du commerce international, les ajustements désirés purent être apportés au moyen d'une révision des traités conclus en 1932. Le Canada et le Royaume-Uni reconquérèrent alors une bonne partie de la liberté d'action qu'ils avaient volontairement aliénée à Ottawa. Ils n'abandonnèrent pas cependant les avantages réels qu'avait fait ressortir la pratique du système préférentiel. De 1935 à 1939, les efforts du Canada et du Royaume-Uni porteront sur la possibilité d'un rapprochement avec les Etats-Unis afin de redonner

à leur commerce un aspect multilatéral plus conforme
au renouveau d'expansion qui caractérisera les échanges
internationaux pendant cette dernière période.

Chapitre IV

RAPPROCHEMENT CANADA-AMERICAIN
ET TENTATIVE DE RETOUR AU MULTILATERALISME
(1935-1939)

Comme moyen de remédier à la crise, le gouvernement de M. Bennett avait eu recours à une politique fondée principalement sur le renforcement du protectionnisme et sur le système des préférences britanniques bilatérales. L'administration de M. King, après 1935, se fixa pour but de ramener les tarifs au niveau où elle les avait quittés au moment d'abandonner le pouvoir (Tarifs Dunnig promulgués en 1930) (1) , et de replacer le commerce canadien sur une base multilatérale. Grâce à la reprise générale des affaires et à l'accroissement sensible dans le volume des échanges entre les grandes nations commerçantes, la politique du gouvernement libéral de donner au commerce canadien une direction plus conforme à son évolution normale, allait être grandement facilitée. De plus, le programme d'accords commerciaux de M. Hull aux Etats-Unis conféra à l'objectif libéral une portée

(1) Ibid, page 82.

qui, sans la participation américaine, aurait été forcément limitée et d'une efficacité douteuse.

Depuis la "Politique nationale" de sir J.A. MacDonald, les tarifs avaient été utilisés à une double fin: protéger les industries naissantes contre la concurrence étrangère et obtenir, par voie de négociations et de concessions réciproques, des avantages sur les marchés étrangers pour les produits canadiens d'exportation. Cependant le gouvernement conservateur leur avait assigné une fonction toute nouvelle : celle de stimuler les investissements et l'emploi dans une économie déprimée (1). La chute beaucoup moins rapide des prix dans les secteurs industriels abrités, comparativement aux prix agricoles ou à ceux des matières premières, et le détournement de la demande des marchandises importées au profit des fabricants domestiques, témoignent du succès partiel de l'ultra-protectionnisme au début de la crise. Cette politique de l'emploi effectuée au moyen de l'élévation des tarifs devait en outre, selon ses auteurs, servir à attirer au Canada des investissements directs en incitant les industries américaines à établir des filiales en plus grand nombre sur le territoire canadien.(2)

(1) McDiarmid. Commercial Policy in the Canadian Economy (Harvard University Press, 1946)
Page 304.

MM. Marshall, Southard et Taylor ont calculé que 26 pour cent des 1350 compagnies du Canada contrôlées par des firmes américaines en 1934, ou leur étant affiliées, furent établis ou acquis entre 1930 et 1934. Les préférences britanniques jouèrent aussi un rôle important dans cet afflux de capitaux américains parce qu'elles permettaient aux filiales canadiennes de desservir les marchés impériaux au même titre que les industries proprement canadiennes. Le nationalisme économique des années 1930 à 1932 qui se doubla de l'impérialisme économique après 1932 contribua par conséquent à amortir les effets de la crise à l'intérieur de notre pays.

Le système d'Ottawa demanda à être modifié et complété au moment où la situation économique générale commença à s'améliorer et où les conditions d'offre et de demande retrouvèrent peu à peu leur équilibre des années 1925 à 1929. Ce système montrait des signes de faiblesse et gênait l'action du Canada et des autres Dominions vers une expansion plus conforme aux conditions améliorées du commerce international.

Le Canada constitue une source marginale d'approvisionnement pour plusieurs des produits qu'il

exporte. Si un pays qui se suffit à lui-même dans une proportion de 80 pour cent et importe les autres 20 pour cent de ses besoins doit réduire sa consommation, les 20 pour cent importés seront vraisemblablement les premiers à être sacrifiés. Cette particularité joue au désavantage de l'offreur marginal sur un marché en déclin mais lui assure par contre des possibilités d'expansion rapide lorsque le marché accuse une tendance à la hausse. L'expansion qui se dessina vers 1934 était, dans l'opinion des libéraux, sérieusement limitée par la hauteur prohibitive des tarifs et par la rigidité des obligations assumées en vertu des arrangements intra-impériaux. De 1935 à 1939, trois séries d'accords commerciaux se proposèrent de remédier à cette situation : 1) l'accord de novembre 1935 avec les Etats-Unis qui porta principalement sur les produits non visés par les accords impériaux. Les concessions renfermées dans cet accord, en plus de celles accordées à la France en mai 1933 (1) et à la Pologne en juillet 1935 (2) constituèrent le traitement de la nation la plus favorisée; 2) le renouvellement en 1937, sur une base plus libérale, de l'accord anglo-canadien de 1932; 3) les négociations tripartites de novembre

(1) Voir Annexe 3.
(2) Ibid.

1938 entre le Canada, les Etats-Unis et le Royaume-Uni qui réduisirent certaines marges préférentielles établies par l'accord anglo-canadien de 1937, afin de rendre possible la conclusion d'un accord anglo-américain et d'une nouvelle entente commerciale entre le Canada et les Etats-Unis.

Le rapprochement de 1935 avec les Etats-Unis devait à plus ou moins brève échéance forcer une révision et une diminution des marges préférentielles anglo-canadiennes. Le programme d'accords commerciaux de M. Hull se proposait en premier lieu d'augmenter les exportations des Etats-Unis et de redonner aux échanges américains un caractère multilatéral. Il ne fait aucun doute cependant qu'il avait aussi pour but de modifier dans la plus large mesure possible le système préférentiel conçu à Ottawa. En effet, même si les Etats-Unis reconnurent très tôt - par exemple au moment des discussions de 1911 sur le projet de réciprocité - que les préférences impériales constituaient une exception légitime à la règle de la nation la plus favorisée, ils ressentirent durement les effets d'un système préférentiel auquel participât le Royaume-Uni. Avant la Conférence d'Ottawa, la poursuite par

les Dominions d'une politique préférentielle n'avait jamais sérieusement affecté la position américaine sur les marchés de l'Empire. Par contre de 1932 à 1935, les arrangements intra-impériaux avaient eu pour effet de fermer aux Etats-Unis une partie substantielle du marché anglais, et cela surtout au profit des Dominions.

1. Traité canado-américain de 1935.

A la suite du passage en 1934 de la loi américaine connue sous le nom de "Reciprocal Trade Agreements Act", des pourparlers avaient été amorcés avec les Etats-Unis par le gouvernement conservateur et étaient menés à une conclusion satisfaisante sous l'égide du gouvernement libéral. L'accord qui en résulta fut signé à Washington le 15 novembre 1935 et ses dispositions concernant les taux douaniers entrèrent en vigueur le 1er janvier 1936.

Les principaux traits de l'accord canado-américain peuvent se résumer de la façon suivante.

1) Les deux pays s'accordèrent le traitement de la nation la plus favorisée sans conditions ni restrictions pour tout ce qui touchait aux taux et frais subsidiai-

res en douanes, à la méthode d'imposition des droits et aux règles et formalités afférentes au dédouanement. (Art.

1) Cependant, les relations commerciales particulières existant entre le Canada et les autres pays britanniques, et entre les Etats-Unis et le Panama, étaient exemptes de l'application de cette disposition. (Art. 13)

2) Le Canada réduisait les taux applicables aux produits américains sur 88 items de son tarif, dont 20 dorénavant admis en franchise. Il entreprit en outre de ne pas augmenter les taux intermédiaires sur 77 autres articles et confirma l'entrée en franchise sur une quinzaine d'items. (Art. 3, liste 1)

3) Les concessions américaines, largement basées sur le tarif Fordney-McCumber de 1922, portaient sur quelque 88 postes du tarif américain. Elles supprimaient en bonne partie les droits excessifs imposés sur les produits agricoles canadiens par la loi Smoot-Hawley (Art. 4, liste 2).

4) Les deux pays s'engageaient à n'imposer aucune prohibition ou restriction discriminatoire à l'importation ou à l'exportation, (Art. 2), et à n'établir de quotas à l'importation sur les produits mentionnés dans les listes annexées à l'accord en dehors de ceux qui y étaient déjà mentionnés. (Art. 7) En effet, la liste américaine ,

dans le cas de certains produits naturels, prévoyait que les concessions ne s'appliqueraient qu'à un certain volume d'importations du Canada. Une fois ce volume atteint, les taux américains remontaient à leur niveau d'avant l'accord (1). Il était cependant prévu que les quotas à l'importation seraient permis lorsqu'ils feraient partie d'un programme économique mis en oeuvre par le gouvernement en vue de régulariser le marché pour un produit donné, ou d'augmenter la valeur de la main-d'oeuvre dans la fabrication d'un produit. (Art. 7) Cette dernière disposition visait les mesures du soutien accordé à l'agriculture et aux industries américaines en vertu du New Deal(2), et prévoyait une méthode d'ajustement dans le cas où les concessions douanières menaceraient leur efficacité.

5) Enfin l'accord appliquait le principe du "fournisseur principal". Si les concessions canado-américaines étendues à un tiers pays en vertu du traitement de la nation la plus favorisée avaient pour effet de détourner une partie substantielle du commerce des deux contractants au profit de ce pays, la partie affectée se réservait de terminer l'accord ou de demander une révision des concessions.

En bref, l'accord canado-américain s'inspirait des principes de la nation la plus favorisée et de la non

(1) McDiarmid : Commercial Policy in the Canadian Economy. P. 291

(2) Ibid, p. 299.

discrimination dans la mesure où ces principes étaient susceptibles d'application compte tenu des intérêts commerciaux particuliers des deux pays et des programmes domestiques de redressement économique. Du point de vue canadien, il respectait la lettre, sinon l'esprit, des accords impériaux de 1932.

2. Revision de l'accord anglo-canadien de 1932 .

Le 23 février 1937 un accord destiné à remplacer celui de 1932 était signé à Ottawa entre le Royaume-Uni et le Canada. Nous nous bornerons ici à indiquer les principaux changements que cet accord sanctionnait.

1) La liste sur laquelle le Canada accordait des préférences était sensiblement allongée et couvrait plusieurs nouveaux articles manufacturés de fer et d'acier, parties d'automobiles, moteurs, appareils électriques, etc. (liste IV annexée à l'accord).

2) Le Royaume-Uni continuait le maintien des marges préférentielles garanties sur les articles mentionnés dans l'accord de 1932, auxquels étaient ajoutés le lait en poudre et le miel.

3) Le Canada ne garantissait le maintien des marges préférentielles que sur une liste réduite d'articles (1)

(1) 215 items en 1932, 91 en 1937.

(Art. 8, liste V). Pour les autres produits faisant l'objet de concessions, le Canada appliquait le principe des droits préférentiels maxima. Si les droits imposés par le Canada sur les marchandises étrangères devenaient inférieurs à la marge de préférence, les produits anglais entreraient en franchise.

4) Le Royaume-Uni se réservait dans le cas des oeufs, du beurre, du fromage, des produits laitiers et de la volaille, le droit de régler quantitativement l'importation de ces produits, ou d'imposer des droits sur ces produits consignés du Canada tout en conservant la marge de préférence existante.

5) Enfin le principe des coûts de production comparatifs qui, aux termes de l'accord de 1932 devait guider le gouvernement canadien dans le calcul des tarifs, fut abandonné en 1937.

Comme on le voit, le Canada et l'Angleterre ne renonçaient pas au principe de la préférence impériale. Au contraire, celle-ci fut renforcée et étendue à de nombreux nouveaux produits. Cependant l'accord de 1937 était différemment orienté; les deux parties contractantes recouvraient une bonne mesure de l'autonomie douanière qu'elles avaient aliénée à la Conférence d'Ottawa.

En particulier, le nombre des marges préférentielles garanties par le Canada était diminué de plus de la moitié. Cette caractéristique élargissait le champ des négociations possibles avec les pays étrangers. Elle fournissait à notre pays un nouvel instrument de marchandage utilisable dans ses pourparlers commerciaux avec les pays non britanniques, spécialement les Etats-Unis.

3. Discussions tripartites de 1938. Nouvel accord canado-américain.

Le 17 novembre 1938, les Etats-Unis signaient un accord commercial avec le Royaume-Uni et un nouvel accord avec le Canada. La conclusion de ces deux instruments, qui résultait de négociations entre les trois pays, apportait certaines modifications à l'accord anglo-canadien de 1937. Par un Echange de Notes du 16 novembre, le Canada acceptait l'élimination ou la réduction des marges garanties par le Royaume-Uni sur le blé, les pommes, les poires, le miel, le bois d'oeuvre, le saumon congelé et le cuir verni, afin que ces produits puissent être inclus dans l'accord anglo-américain(1). De même, le Royaume-Uni abandonnait les privilèges douaniers que

(1) Le Canada acceptait également certaines réductions des marges préférentielles dont jouissaient ses produits à leur entrée dans les colonies anglaises.

lui réservait le Canada sur certains produits chimiques, plusieurs articles de fer et d'acier, les roulements à billes, les moteurs diesel, les parties d'avion, le fer forgé, pour permettre à notre pays d'accorder des concessions supplémentaires aux Etats-Unis. Le commerce du bois de charpente, sur lequel les Etats-Unis avaient en 1932 imposé une surtaxe en vue de minimiser les importations du Canada, fit aussi l'objet d'un arrangement triangulaire. Le Royaume-Uni réduisait ses tarifs sur le bois américain dans la mesure où les Etats-Unis diminuaient la surtaxe sur le bois en provenance du Canada.

Le nouvel accord canado-américain de 1938 comportait les mêmes dispositions générales que celui de 1935. Les concessions douanières cependant s'étendaient à un nombre beaucoup plus élevé d'items et couvraient en fait tous les produits agricoles et textiles, les matières premières et objets manufacturés de quelque importance dans le commerce d'exportation entre les deux pays. Toutefois les marges préférentielles dont jouissaient les pays britanniques restaient élevées dans plusieurs cas.

4. Résultats de l'accord canado-américain de 1935.

Nous examinerons d'abord le mouvement général du commerce canadien pour les années 1936, 1937 et 1938 en utilisant l'année 1934 comme base de comparaison, celle-ci reflétant plus nettement que toute autre les effets du système impérial. Ensuite, nous étudierons plus en détails les échanges du Canada avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis pendant cette même période afin de déterminer les effets de l'accord canado-américain de 1935. Nous essaierons surtout de voir dans quelle mesure cet accord a contribué à détourner les importations et les exportations de notre pays entre ses deux principaux clients et fournisseurs. Notre étude s'arrêtera à la fin de l'année 1938. Déjà à ce moment, l'appréhension de la guerre, les mesures de précaution prises par plusieurs pays en vue d'augmenter leurs stocks de matières premières et de denrées alimentaires, la forte demande pour les armements, donnent au commerce international un caractère anormal. Il est par conséquent impossible d'analyser les résultats probables des ententes triangulaires de 1938.

Nous reportant au tableau 16, nous constatons

Tableau 16 (1)

Echanges canadiens
Années fiscales 1934, 1936-7-8

<u>Années</u>	<u>Royaume- Uni</u>	<u>Etats- Unis</u>	<u>Empire britannique</u>	<u>Tous pays étrangers</u>	<u>Total</u>
(Valeurs en \$ millions)					
<u>Exportations</u>					
1934	227.6	194.4	278.0	301.3	579.3
x 1936	321.6	360.4	399.3	449.7	849.0
1937	408.0	435.0	495.6	565.6	1061.2
1938	409.4	423.1	517.4	552.8	1070.2
<u>Importations</u>					
1934	105.1	238.2	140.4	293.4	433.8
1936	117.9	319.5	177.7	385.0	562.7
1937	129.5	393.7	198.2	473.7	671.9
1938	145.0	487.3	233.2	565.9	799.1
<u>Pourcentages des exportations</u>					
1934	39.3	33.6	48.0	52.0	
1936	37.9	42.4	47.0	53.0	
1937	38.4	41.0	46.7	53.3	
1938	38.3	39.5	48.3	51.7	
<u>Pourcentages des importations</u>					
1934	24.2	54.9	32.4	67.6	
1936	20.9	56.8	31.5	68.5	
1937	19.3	58.6	29.4	70.6	
1938	18.1	61.0	29.1	70.9	
x <u>Note:</u>	les exportations au Royaume-Uni et aux Etats-Unis pour les années 1936, 1937 et 1938 incluent les valeurs suivantes d'or non monétaire:				
	Royaume-Uni, 1936: \$ 2.6 millions; 1937: \$1.9 millions; 1938: \$ 2.5 millions.				
	Etats-Unis , 1936: \$85.6 millions; 1937: \$81.9 millions; 1938: \$90.9 millions.				

que les exportations et les importations du Canada en 1938, par rapport à 1934, ont passé de \$ 579 millions à \$ 1070 millions et de \$ 433 à 799 millions respectivement. Les deux postes accusent un pourcentage d'augmentation à peu près égal, soit de quelque 84 pour cent. Il est à noter cependant que cette augmentation n'est pas distribuée également entre les quatre groupes de pays. La reprise économique, combinée aux effets du traité canado-américain, effectue par conséquent une certaine redistribution du commerce canadien. Pour évaluer justement cette redistribution, il faut tenir compte des exportations d'or non monétaire aux Etats-Unis. Pour les années 1936 à 1938 inclusivement, ces exportations s'élèvent en moyenne à \$ 85 millions annuellement. Le tableau 17 indique les pourcentages des augmentations des exportations et importations canadiennes pour chacun des groupes de pays en 1938, comparativement à 1934, compte tenu des ventes d'or non monétaire.

Sur la base des exportations totales, il semble que de 1935 à 1938, le Royaume-Uni ne réalise plus de gains relatifs bien qu'il réussisse à maintenir sa position améliorée auparavant grâce aux préférences impériales. Les ventes totales aux Etats-Unis par contre

s'enflent dans une mesure beaucoup plus grande que ne le commanderait le redressement général des échanges. Ce résultat est certes en partie attribuable aux concessions douanières américaines. Mais l'inclusion dans les statistiques des exportations de l'or non monétaire falsifie la véritable portée des effets apparents de l'accord canado-américain.

Tableau 17

Pourcentages des augmentations des échanges canadiens en 1938 par rapport à 1934 par groupes de pays.

	<u>Royaume-Uni</u>	<u>Autres pays britanniques</u>	<u>Etats-Unis</u>	<u>Autres pays étrangers</u>	<u>Aug. totales</u>
Exportations totales	79	112	118	21	84
Exportations, or non monétaire exclus	78	112	69	21	68
Importations	38	150	104	43	84

Exclusion faite de l'or non monétaire, nous observons que les exportations totales n'augmentent plus que dans la proportion de 68 pour cent. Vue sous ce jour, la position relative du Royaume-Uni continue de s'améliorer, alors que celle des Etats-Unis se maintient.

Il est probable cependant que sans l'existence de l'accord canado-américain, le commerce entre les deux pays ne se serait relevé que d'une façon beaucoup plus lente. Bien que la dévaluation américaine de 1934 eut pour effet d'encourager les achats canadiens aux Etats-Unis, la proportion des échanges canadiens avec la république voisine ne commença à retrouver son niveau des années d'avant la crise qu'en 1936.

Pour mieux apprécier les véritables résultats de l'accord de 1935, nous nous reporterons au tableau 18 qui reproduit, par catégories de produits suivant la classification douanière en usage, les chiffres de nos exportations et de nos importations avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis pour les années 1934 et 1938. Nous observons que les exportations canadiennes portent principalement sur quatre des catégories : les produits agricoles, les animaux, le bois et papier et les métaux non ferreux. Par comparaison les autres groupes sont négligeables. Nous limitant aux quatre groupes importants d'exportations, nous pouvons calculer que les pourcentages d'augmentation pour chacun en 1938, par rapport à 1934 sont les suivants:

Tableau 18 (1)

Echanges canadiens avec le Royaume-Uni
et les Etats-Unis par catégories de
produits. Années fiscales 1934 et 1938

	<u>Royaume-Uni</u>		<u>Etats-Unis</u>	
	(Valeurs en \$millions)			
<u>Exportations</u>	<u>1934</u>	<u>1938</u>	<u>1934</u>	<u>1938</u>
1. Produits agricoles et végétaux	112.5	145.3	22.3	33.2
2. Animaux et produits	44.7	78.0	18.4	42.6
3. Fibres, textiles et tissus	1.9	3.8	2.5	2.2
4. Bois et papier	20.4	45.4	102.2	169.0
5. Fer et produits	5.2	16.5	4.3	7.0
6. Métaux non ferreux 6 ⁷ or non monétaire exclus	35.8	108.0	22.4	132.8
	(35.8)	(105.5)	(22.4)	(41.9)
7. Métalloïdes et pro- duits	1.9	3.4	9.2	17.4
8. Produits chimiques et dérivés	3.1	5.1	6.4	9.1
9. Autres produits	1.9	4.0	6.6	10.0
Total(Chiffres arr.)	227.	409.	194.	423.
<u>Importations</u>				
1. Produits agricoles et végétaux	20.3	18.5	31.0	46.1
2. Animaux et produits	3.1	5.7	10.5	11.6
3. Fibres, textiles et tissus	35.1	50.7	28.6	36.1
4. Bois et papier	3.2	3.9	14.5	27.8
5. Fer et produits	16.7	31.1	49.1	170.6
6. Métaux non ferreux	3.0	7.2	14.1	30.9
7. Métalloïdes et prod.	13.2	13.1	58.9	105.5
8. Pr. chim. et dérivés	5.6	7.7	14.5	22.7
9. Autres produits	4.7	7.0	17.0	35.8
Total(Chiffres arr.)	105.	145.	238.	487.

(1) Annuaire du Canada, 1936, pages 556-7, et 1940,
p. 548.

Tableau 19

Pourcentages des augmentations
des exportations canadiennes
pour certaines catégories de
produits, en 1938 par rapport à
1934.

<u>Exportations</u>	<u>Royaume- Uni</u>	<u>Etats- Unis</u>
Produits agricoles	30	50
Animaux	75	131
Bois et papier	125	65
Métaux non ferreux	200	500
Métaux non ferreux, or non monét. exclus	194	87

Le tableau 19 nous invite à conclure que l'accord canado-américain favorisa surtout les agriculteurs en même temps qu'il permit aux exploitants de la forêt et des mines de réaliser des gains substantiels sur le marché américain.

Du point de vue des importations, le tableau 18 nous indique que la gamme de nos achats aux Etats-Unis se répartit sur toutes les catégories de produits alors que notre approvisionnement au Royaume-Uni est beaucoup plus spécialisé. Après 1935, nos achats aux Etats-Unis augmentent dans une mesure plus ou moins grande pour chacune des catégories. Si nous examinons les groupes d'importations d'intérêt spécial au Royaume-Uni,

nous constatons que les pourcentages d'augmentation de nos achats pour ces groupes, en provenance du Royaume-Uni et des Etats-Unis, indiquent un changement de direction de la demande canadienne.

Tableau 20

Pourcentages des augmentations des importations canadiennes pour certaines catégories de produits, en 1938 par rapport à 1934.

	<u>Royaume- Uni</u>	<u>Etats- Unis</u>
Produits agricoles	- 9	50
Fibres, textiles et tissus	44	26
Fer et produits	86	246
Métalloïdes et pro- duits	0	79

Le détournement de la demande est très évidente pour les produits agricoles, le fer et ses dérivés, et les métalloïdes: charbon, pétrole, etc. Par contre, le Royaume-Uni maintient ferme sa position sur le marché canadien pour les textiles et les tissus. Les concessions douanières accordées aux Etats-Unis en 1935 eurent donc pour effet de faciliter le ravitaillement canadien sur le marché américain à des prix moins lourdement grevés de droits de douanes.

En conclusion, l'accord canado-américain de 1935 permit à notre pays d'augmenter dans une mesure appréciable ses ventes aux Etats-Unis sans cependant détériorer la solide position qu'il occupait sur le marché anglais. D'autre part, le Royaume-Uni perdit du terrain sur le marché canadien en conséquence des concessions octroyées aux Etats-Unis. Grâce à l'abolition des barrières douanières les plus visiblement prohibitives, les importateurs du Canada purent à nouveau tourner les yeux vers la république voisine, pour satisfaire leurs besoins à des prix moins lourdement grevés de droits en douanes. Il ne faut cependant pas dissocier l'amplification du courant des échanges entre le Canada et les Etats-Unis après 1935 de la reprise générale des affaires et de la dévaluation du dollar américain. Ces deux facteurs amorcèrent un renouveau d'activité et crèrent un climat propice au rapprochement entre les deux pays.

CONCLUSION

Nous avons vu dans les chapitres précédents que de 1923 à la veille de la deuxième guerre mondiale, le Canada fit un usage extensif - et à partir de 1932 systématique - des traités comme instrument de sa politique commerciale extérieure. Suivant les périodes et les conditions économiques générales, ces traités se sont proposés des objectifs et ont revêtu un esprit différents.

1. De 1923 à 1929, le Canada rechercha avant tout des avantages sur les marchés européens et asiatiques afin de diversifier la destination de ses exportations. Il désirait également profiter des possibilités d'expansion que lui valaient sa production accrue et la demande étrangère plus forte pour ses produits. Cette situation résultait de la destruction des années de guerre et des immenses besoins de la reconstruction. Le traitement réciproque de la nation la plus favorisée donna aux accords conclus pendant cette période le caractère d'un contrat multilatéral, du moins entre les diverses parties contractantes liées deux à deux. En général, les traités commerciaux de cette époque s'ins-

piraient encore de l'esprit libéral des traités de commerce conclus par l'Angleterre au XIXe et au début du XXe siècles. Ils consistaient en un énoncé de principes jugés permanents que les signataires s'engageaient à respecter. Parmi les plus courants, citons le traitement équitable et non discriminatoire, l'absence de prohibitions et de restrictions à l'importation aussi bien qu'à l'exportation et la liberté de transit pour les marchandises avec exemption de frais douaniers. En ce sens, ils visaient à prévenir les manquements aux principes généralement admis plutôt qu'à réajuster les relations commerciales compromises par des circonstances économiques adverses. L'existence du protectionnisme dans plusieurs pays, et le danger de la discrimination qui l'accompagne, rendaient ce genre de traités désirable, parfois nécessaire.

Au lendemain de la guerre de 1914, le Canada, fort de son pouvoir de concurrence et confiant dans la prospérité, ne demandait en général rien de plus que d'être traité sur le même pied que la nation la plus favorisée, celle-ci étant souvent personnifiée dans l'esprit du gouvernement par les Etats-Unis, le grand rival sur les marchés extérieurs. Pendant cette décade,

seules les négociations avec la France eurent pour objet l'obtention de concessions douanières spéciales. Les avantages consentis par le Canada aux termes de l'accord français s'appliquèrent automatiquement par la suite à tous les pays liés au nôtre par traités jusqu'à ce que le traité avec la France fut aboli en 1932. En 1929, le Canada avait ainsi réussi par la puissance de sa concurrence et par la garantie d'être traité équitablement par la plupart des pays européens et asiatiques à équilibrer à peu près ses exportations entre les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les pays situés en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord". Chacun de ces trois groupes absorbait plus de 30 pour cent des ventes canadiennes extérieures.

2. Cette proportion dans la distribution de nos exportations allait être grandement modifiée par la crise économique et ses conséquences. La revision en hausse des tarifs canadiens en 1930 résulta en un élargissement des marges préférentielles britanniques sur plusieurs produits. Les Dominions et le Royaume-Uni établirent aussi des préférences par voie législative. A la Conférence d'Ottawa, l'emploi des préférences et la garantie des marges furent systématisés et étendus

à la plus grande partie des articles entrant dans le commerce des nations du Commonwealth. Avant 1930 les préférences impériales n'étaient pas suffisamment prononcées pour détourner une partie importante du commerce canadien en faveur des pays britanniques. Ce qui donna au système d'Ottawa sa force et son mérite, furent d'une part la participation du Royaume-Uni, et de l'autre l'augmentation subite des marges préférentielles par l'élévation des tarifs sur les marchandises non britanniques plutôt que par l'abaissement généralisé des taux de douanes. La proportion des exportations canadiennes destinées au Royaume-Uni et aux autres pays de l'Empire passa ainsi de 1929 à 1934 de 39 à près de 50 pour cent. Ce détournement s'opéra au prix d'un affaiblissement parallèle de la position canadienne sur le marché américain et sur celui des autres pays étrangers. Les pourcentages correspondants pour les importations en provenance de l'Empire sont de 20 et 32 pour cent.

3. Enfin, le rapprochement canado-américain de 1935 et les négociations triangulaires de 1938 inaugurèrent une nouvelle phase de la politique commerciale de notre pays. Cette phase est caractérisée par la

co-existence des préférences impériales et de certains taux de faveur plus élevés appliqués aux marchandises des contrées jouissant du traitement de la nation la plus favorisée. Ce traitement fut limitée dans ses effets par la clause du "fournisseur principal" inscrite dans les accords canado-américains de 1935 et de 1938. Bien qu'il tende à la réduction graduelle des marges préférentielles garanties en retour de concessions jugées suffisantes de la part des Etats-Unis, ce nouveau système est encore loin du multilatéralisme intégral. Il est à noter que la clause du "fournisseur principal" n'apparaît pas dans l'Accord sur les Tarifs douaniers et le Commerce du 30 octobre 1947 (1). Ce dernier cependant maintient la légitimité du principe préférentiel tout en fixant comme plafond aux marges de préférence celles existant au mois d'avril 1947. Le Canada pour sa part n'entend pas abandonner la pratique des préférences avant que certains pays, particulièrement les Etats-Unis, ne baissent dans une proportion considérable le niveau actuel de leurs tarifs douaniers (2).

La politique commerciale canadienne de 1935 à 1939 effectua une redistribution de nos échanges entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis, et augmenta notablement notre commerce avec la république voisine.

-
- (1) Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce du 30 octobre 1947. Canada Treaty Series 1948 No. 31. (Imprimeur du Roi, Ottawa, 1949)
- (2) D.R. Annett : British Preference in Canadian Commercial Policy. Voir chapitre VII.

Elle mit l'accent, d'une façon peut-être exagérée, sur l'interdépendance naturelle des marchés anglais, américain et canadien. Parmi les pays en dehors du "Triangle de l'Atlantique nord", les contrées britanniques améliorèrent quelque peu leur position relative dans le commerce canadien alors que les pays étrangers autres que les Etats-Unis continuèrent de péricliter. Les pourcentages de nos ventes destinées à ces pays pour les années 1929, 1934 et 1938 sont respectivement de 24, 18 et 12 pour cent, alors que ceux de nos achats subissent peu de changements et gravitent autour des dix pour cent.

Il semble que les traités en soi n'aient pas largement contribué à augmenter en aucun temps la valeur totale des échanges canadiens. En tout cas, il est difficile de prouver que tel fut le cas. Cette valeur dépendrait au premier chef des conditions économiques générales, des termes des échanges et des fluctuations du commerce mondial. Les conventions commerciales réussiraient surtout à tirer le meilleur parti des conditions existantes en imposant aux exportations et aux importations l'orientation considérée la plus désirable économiquement, et dans une moindre mesure politiquement.

Aussi les accords de commerce ont-ils pris plus d'importance et subi plus de changements en période de dépression qu'en période de prospérité, lorsqu'ils visaient à corriger une balance déficitaire plutôt qu'à augmenter un surplus déjà assuré.

Etant donné le caractère de ses relations commerciales extérieures et sa grande dépendance sur les exportations, le Canada avait tout intérêt à ce que son immense réseau de traités bilatéraux soit intégré dans un système multilatéral du genre de celui qui fut provisoirement adopté à Genève en octobre 1947 sous les auspices de l'Organisation internationale du commerce. Dans ce cadre, notre pays possède les moyens de contrôler la portée de chacune de ses décisions de politique commerciale sur l'ensemble de son commerce extérieur.

ANNEXES

Listes des traités canadiens

entre 1923

et

1939

Annexe 1

Traités commerciaux conclus avant 1923 par la Grande-Bretagne et en vigueur à cette date, s'appliquant au Canada et comportant le traitement de la nation la plus favorisée en matières douanières (1)

Argentine

Traité d'Amitié, de Commerce et Navigation entre la Grande-Bretagne et la République argentine. Signé à Buenos-Ayres le 2 février 1825.
Handbook of British Commercial Treaties, 1931 (Imprimeur du Roi, Londres) p. 15

Colombie

Traité d'Amitié, de Commerce et de Navigation entre la Grande-Bretagne et la Colombie. Signé à Londres le 13 février 1866.
HBCT, p. 118

Danemark

Traité de Paix et de Commerce entre la Grande-Bretagne et le Danemark, signé à White Hall le 13 février 1660-1.
HBCT, p. 146.

Traité de Paix et de Commerce entre la Grande-Bretagne et le Danemark. Signé à Copenhague, le 11 juillet 1670.
HBCT p. 151

Liberia

Traité d'Amitié et de Commerce entre la Grande-Bretagne et le Libéria. Signé à Londres le 21 novembre 1848.
HBCT, p. 412.

(1) Chacun de ces traités est encore présentement en vigueur (Septembre 1949)

Norvège

Convention de Commerce et de Navigation entre la Grande-Bretagne et la Suède et la Norvège. Signée à Londres, le 18 mars 1826.
HBCT, p. 479.

Suède

Convention de Commerce et de Navigation entre la Grande-Bretagne et la Suède et la Norvège. Signée à Londres le 18 mars 1826.
HBCT, p. 661.

Suisse

Traité d'Amitié, de Commerce et d'Etablissement réciproque entre le Royaume-Uni et la Suisse. Signé à Bernes le 6 septembre 1855.
HBCT, p. 667.

Venezuela

Traité d'Amitié, de Commerce et de Navigation entre la Grande-Bretagne et la Colombie (1). Signé à Bogota le 18 avril 1825.
HBCT, p. 722.

(1) En 1825, le Venezuela faisait partie intégrante de la Colombie.

Annexe 2

Traités commerciaux du Canada conclus entre 1923 et 1930 (1)

A. Traités avec pays britanniques

Antilles anglaises

Accord commercial entre le Canada et les Antilles anglaises (Bahama, Barbade, Bermudes, Guyane britannique, Honduras britannique, Jamaïque, Trinidad, Tobago, Iles du Vent, Iles sous le Vent) Signé à Ottawa, le 6 juillet 1925.
Statuts du Canada, 1926, chap. 16.

Australie

Echange de Notes comportant un accord tarifaire réciproque. Signées le 10 octobre et le 21 novembre 1924. Accord terminé le 3 août 1931.
Statuts du Canada, 15-16 Geo. V, chap. 30.

Nouvelle-Zélande

Note: L'accord commercial ci-dessus entre l'Australie et le Canada fut étendu à la Nouvelle-Zélande par "Ordre en Conseil" le 26 septembre 1925 et fut terminé le 6 juin 1930.

B. Traités avec pays non britanniques comportant le traitement de la nation la plus favorisée.

a) Traités négociés directement par le Canada.

Belgique

Convention de Commerce entre le Canada et l'Union économique de la Belgique et du Luxembourg. Signée à Ottawa le 3 juillet 1924.
HBCT, p. 43.

(1) Sauf indications contraires, chacun de ces traités est encore présentement en vigueur (Septembre 1949)

France et possessions

Traité de commerce entre la France et le Canada. Signé à Paris le 15 décembre 1922.
British Treaty Series, 1923, No. 25 (Imprimeur du Roi, Londres)
Terminé par le Canada le 16 juin 1932.

Italie et colonies

Convention de Commerce. Signée à Londres le 4 janvier 1923.
British Treaty Series, 1924, No. 10.
Terminée en vertu du Traité de Paix avec l'Italie du 10 février 1947.

Pays-Bas et colonies

Convention de Commerce. Signée à Ottawa le 11 juillet 1924.
British Treaty Series, 1925, No. 52.

b) Traités négociés par la Grande-Bretagne auxquels le Canada adhéra par la suite. (1)

Estonie : 18 janvier 1926
Finlande: 14 décembre 1923
Hongrie: 23 juillet 1926
Latvie : 22 juin 1923
Lithuanie: 6 mai 1922
Portugal: 12 août 1914
Espagne : 31 octobre 1922, révisé 5 avril 1927. (2)
Yougoslavie: 12 mai 1927
Japon: 3 avril 1911.(2)
Texte : HBCT, 1931.

Note: le Canada adhéra au traité finlandais le 12 juin 1925, aux traités estonien, hongrois, latvien, lithuanien, portugais, espagnol et yougoslave le 11 juin 1928 et au traité japonais le 10 avril 1913 avec réserve concernant les conditions d'immigration.

- (1) Le Canada n'adhéra pas à toutes les dispositions de ces traités, mais seulement à celle concernant l'échange sur une base réciproque du traitement de la nation la plus favorisée.
- (2) Le Canada adhéra à toutes les dispositions du traité espagnol du 31 octobre 1922, tel que révisé en 1927, ainsi qu'à celles du traité japonais du 3 avril 1911.

Annexe 3

Traités conclus par le Canada entre
1930 et 1935.(1)

A. Traités avec pays britanniques.

Royaume-Uni

Accord commercial. Signé à Ottawa le 20
août 1932.

Canada Treaty Series, 1932 No. 3

Remplacé par l'accord du 1 septembre 1937.

Australie

Traité de commerce. Signé à Ottawa le 5
juin 1931 et à Canberra le 8 juillet 1931.

Canada Treaty Series, 1931 No. 5.

Irlande

Accord de Commerce. Signé à Ottawa le 20
août 1932.

CTS 1933 No. 2

Nouvelle-Zélande.

Accord de commerce. Signé à Ottawa et à Wellington le
23 avril 1932.

CTS 1932, No. 2.

Union Sud-africaine

Accord de commerce. Signé à Ottawa, le 20
août 1932.

CTS 1933, No. 4.

Rhodésie du Sud

Accord de commerce, signé à Ottawa, le 20
août 1932.

CTS 1933 No. 3.

B. Traités avec pays étrangers .

France

Accord de commerce. Signé à Ottawa le 12
mai 1933.
Canada Print, 12 mai 1933.

Pologne

Convention commerciale. Signée à Ottawa
le 3 juillet 1935.
Canada Treaty Series 1936, No. 15

Bolivie, 1 août 1911 (1)
Costa Rica, 1 et 2 mars 1933 (1)
Panama, le 25 septembre 1928 (1)

Texte des accords avec la Bolivie, le Costa Rica et le
Panama : HBCT, 1931.

(1) Le 20 juillet 1935, le Canada accorda le traitement
réciproque de la nation la plus favorisée à la Boli-
vie, au Costa Rica et au Panama en vertu d'accords
conclus entre ces pays et le Royaume-Uni aux dates
indiquées ci-haut.

Annexe 4

Traités conclus par le Canada entre 1935 et 1939.

Guatemala

Accord commercial. Signé à Guatemala le 28 septembre 1937.
Complété par un Echange de Notes du même jour.
Canada Treaty Series, 1937 No. 17 et 1939 No. 3

Haiti

Accord commercial. Signé à Port-au-Prince, le 23 avril 1937.
CTS 1938 No. 16.

Salvador

Echange de Notes comportant un accord commercial. Signées à San Salvador le 2 novembre 1937.
CTS 1937 No. 18.

Royaume-Uni

Accord de commerce. Signé à Ottawa le 23 février 1937. En vigueur le 1 septembre 1937.
CTS 1939 No. 1

Etats-Unis

Accord de commerce. Signé à Washington le 15 novembre 1935.
CTS 1936 No. 9

Remplacé par:

Accord de commerce. Signé à Washington le 17 novembre 1938.
CTS 1939 No. 8.

Bibliographie

- Annuaire du Canada - Années 1921 à 1940 incl.
- Statuts du Canada -(Pour texte de certains traités.)
- Canada Treaty Series - Années 1928 à 1939 incl.
- Handbook of British Commercial Treaties, 1931 (Imprimeur du Roi, Londres)
- Débats de la Chambre des Communes.
- McDiarmid - Commercial Policy in the Canadian Economy.
(Harvard University Press, 1946)
- D.A. Annett - British Preference in Canadian Commercial Policy (Ryerson Press, 1948)
- W.A. MacIntosh - The Economic Background of Dominion-Provincial Relations (Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939)
- Rapport Rowell-Sirois sur les relations fédérales-provinciales. (Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939)
- R.B. Stewart - Treaty Relations of the British Commonwealth of Nations (MacMillan, New York, 1939)
- J. D. Gibson - Canada's Economy in a Changing World
(MacMillan, Toronto, 1948)
- Report of the Imperial Economic Conference (Imprimeur du Roi, Londres, 1932)
- W.K. Hancock - Survey of British Commonwealth Affairs : Problems of Economic Policy, 1918-1939. (Oxford University Press, London, 1940)
- J.F. Parkinson - Memorandum on the bases of Canadian Commercial Policy, 1926-1938 (Paris, International Institute of Intellectual Co-operation, 12th Session, International Studies Conference, 1939)
- K.W. Taylor - The effect of the Ottawa Agreements on Canadian Trade (Canadian Papers - Toronto - Canadian Institute of International Affairs
-

W.W. McLaren - The Canadian-American Trade Agreement
(Ginn and Co., 1937, Boston and New York)

Principales revues consultées:

The Economist

Canadian Journal of Economics and Political
Science

Quarterly Journal of Economics

Foreign Affairs

The Quarterly Review