

QUELQUES ASPECTS DU COMMERCE INTERNATIONAL

Allocution de M. GRAHAM TOWERS,
gouverneur de la Banque du Canada
à la réunion annuelle de l'Investment Dealers' Association of Canada
à St. Andrews-by-the-Sea, N. -B., le 13 juin 1952.

Avis: CE TEXTE NE DEVRA ETRE PUBLIE que lorsque l'allocution
aura été prononcée, c'est-à-dire vers 10 heures de l'avant-midi
(Heure d'été) le vendredi 13 juin.

**LIBRARY FILE COPY
EXEMPLAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE**

Discours prononcé devant la
"Investment Dealers' Association"
à St. Andrews-by-the Sea, le 13 juin 1952

QUELQUES ASPECTS DU COMMERCE INTERNATIONAL

Vous vous étonnerez peut-être que j'ai choisi aujourd'hui, de vous entretenir de certains aspects du commerce international. Il est vrai, on en conviendra, que le Canada est loin de porter à ce domaine un intérêt détaché car notre prospérité dépend fortement de l'activité soutenue du commerce étranger. Par ailleurs, au cours des sept ou huit dernières années, on a fortement discuté le commerce international et les problèmes qui s'y rattachent et il est loisible de se demander si quelque chose d'utile peut s'ajouter à ces commentaires. Je n'ai pas l'intention de réveiller des truismes mais bien plutôt d'apprécier, dans la mesure du possible, les résultats des discussions et des efforts qui ont tendu à améliorer les conditions internationales du commerce d'après-guerre. En somme, je me propose de constater où nous en sommes rendus.

En tout premier lieu, permettez-moi de vous esquisser brièvement le fond du tableau, bien qu'il vous soit sans doute familier à tous. Longtemps avant la fin de la guerre, il devint évident que la dislocation qui s'ensuivrait nécessairement laisserait nombre de pays dans un état affaibli. Dans le cas des nations qui éprouvèrent de grands dommages causés par la guerre ou qui durent subir l'occupation, la tâche du retour aux conditions d'avant-guerre devait s'avérer formidable. Et ce n'était pas tout, car ces pays avaient besoin de ressources pour subvenir aux besoins de leurs populations

croissantes, sans cesser en même temps d'espérer une amélioration des normes d'existence d'avant-guerre. Les mêmes données s'appliquaient à bon nombre de pays qui, sans avoir subi les dommages de la guerre, avaient ressenti le contre-coup du chaos économique sévissant en Europe et dans certaines régions de l'Asie, et qui ne cesseraient pas de souffrir de l'affaiblissement européen. Le désir d'une amélioration générale et l'admission du principe que le fort doit venir en aide au faible n'a pas été uniquement, ou même principalement, inspiré par un sentiment humanitaire, quoi qu'on entende à l'occasion les moqueries de ceux qui voient ce genre de chose d'un oeil sceptique. Ce désir résulte plutôt d'une conviction que la sécurité politique repose sur la fermeté économique et que, si les nations du monde éprises de liberté devenaient incapables de prouver leur capacité de progrès matériel, les conséquences sur la politique internationale pourraient en être des plus regrettables. Depuis la fin de la guerre, rien ne s'est produit qui puisse indiquer que ce point de vue soit erroné.

On croyait également que la force économique devient impossible lorsque chaque pays, ou même des groupes de pays élèvent des barrières commerciales et cherchent à se relever uniquement par leurs propres ressources. Les intérêts du monde libre, croyait-on, ne sauraient être mieux servis que par un maximum de coopération économique entre les nations, le gaspillage des ressources qui résulte d'une production non-économique se trouvant de la sorte réduit dans la mesure du possible. J'expliquerai plus loin l'opinion que, bien que le monde n'ait guère fait de progrès dans sa

marche vers cet objectif, il n'en reste pas moins vrai que l'objectif lui même demeure toujours fort raisonnable.

Depuis la fin de la guerre, les points de vue et les convictions que je viens de mentionner ont, de plusieurs façons, revêtu une forme d'expression concrète. Cinquante-et-une nations se sont unies au Fonds monétaire international et à la Banque internationale de la reconstruction et du développement économique. Les articles de l'Accord du Fonds, lorsqu'ils décrivent les buts de ce dernier, mentionnent entre autres choses qu'il a été créé afin de faciliter l'expansion et la croissance bien équilibrées du commerce international, non moins que l'avancement des ressources de production de tous ses membres. L'Accord tend à faciliter la formation d'un système de paiement multilatéral pour les transactions courantes entre ses membres tout en éliminant ces restrictions qui, imposées au change étranger, nuisent à la croissance du commerce international. Un autre événement important d'après-guerre a été l'octroi de crédits très généreux par le Canada et les Etats-Unis au Royaume-Uni et à certains autres pays situés principalement en Europe occidentale. L'un des buts de ces crédits était d'aider les pays intéressés à accepter les obligations d'un commerce multilatéral. Dans la suite, comme nous le savons tous, les Etats-Unis ont avancé de vastes sommes rendues possibles par le Plan Marshall afin d'aider les pays épris de liberté à retrouver leur fermeté et à briser les chaînes économiques qui suivent presque inévitablement toute faiblesse nationale. Je dois mentionner aussi l'adhésion d'un groupe d'environ quarante pays à un accord général relatif au tarif et au commerce, groupe qui porte communément le nom de GATT. Ces pays se sont efforcés d'encourager la réduction des tarifs

et de simplifier et de standardiser les pratiques douanières, dans l'espoir d'éliminer quelques-uns des handicaps dont souffre le commerce international. Enfin, et ceci n'est pas le moindre des événements, on a vu apparaître l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord, organisme qui s'intéresse en tout premier lieu à la défense mais qui reconnaît dans sa charte la nécessité d'une collaboration économique.

Il n'est pas étonnant que le Canada ait joué son rôle dans ces événements, ni que la ligne de conduite observée par notre pays après la guerre ait tendu continuellement à appuyer les efforts entrepris en vue de maintenir le commerce international à un niveau élevé, de réduire ou d'éliminer les restrictions imposées aux importations et de rendre les devises convertibles. L'obtention de ces objectifs avantagerait nos meilleurs intérêts non moins, je le crois, que ceux du monde entier.

Aujourd'hui, sept ans après la guerre, il est recommandable, à mon avis, de faire enquête sur la nature du succès qui a couronné tous ces efforts sans précédent. Nul ne peut nier que les réalisations pratiques aient été considérables. Au Royaume-Uni et dans les pays de l'Europe occidentale, la production industrielle est, d'après les chiffres connus, d'environ 50 p. cent plus élevée que celle d'avant-guerre - en dépit des pertes et dislocations terribles résultant de six années de lutte et, dans bien des cas, de l'occupation ennemie. En dépit aussi de la disparition des anciens débouchés traditionnels du commerce et du démembrement de certaines nations. En dépit enfin des efforts continus tentés par la Russie pour répandre la confusion et la frayeur. Bien des pays n'ont pas eu seulement à entreprendre un travail de restauration. Ils ont eu en plus la

tâche pénible de construire entièrement à neuf. Nous avons sûrement raison de nous réjouir du progrès accompli depuis 1945, non seulement dans les pays dévastés par la guerre mais en bien d'autres endroits du monde. A la même occasion, nous ferions bien je crois d'examiner certaines faiblesses dans l'édifice mondial, non pour en faire une critique stérile mais afin d'en venir à une sobre appréciation de la situation actuelle et des perspectives d'avenir, dans la mesure où nous pouvons les comprendre.

Nous n'avons pas le temps d'étudier tous les fronts à la fois et, de toute façon, ma compétence ne me permet pas d'aborder un tel travail. Je vais donc me limiter aux sujets qui ont constitué une part si importante des espoirs et des projets d'après-guerre, c'est-à-dire l'élimination des restrictions imposées aux importations, la convertibilité des devises et la restauration d'un commerce multilatéral. Les événements n'offrent pas à ce point un tableau bien réjouissant. Nous pouvons compter les devises convertibles sur les doigts de la main et les restrictions commerciales, qui découlent souvent de distinctions très injustes, semblent être la règle plutôt que l'exception. Pourquoi en est-il ainsi et pourquoi une grande partie du monde se trouve-t-elle toujours dans un état aussi déplorable sept années après la fin des hostilités, en dépit des énormes montants et des efforts considérables consacrés à la solution des problèmes qui occasionnent tous ces ennuis? Cette question suscite autant de réponses qu'il y a de têtes. En certains endroits, on semble favoriser la théorie qui consiste à blâmer la conduite fâcheuse des pays de la zone du dollar - particulièrement les Etats-Unis - qui n'achètent pas assez à l'extérieur. On a accusé à ce propos le dollar d'être "intraitable". On avance aussi comme motif que plusieurs établissements manufacturiers des pays

d'Europe les plus fortement industrialisés ont été incapables de moderniser leur outillage et d'améliorer leurs méthodes à l'exemple des pays qui, étant loin du théâtre des hostilités, n'ont pas cessé de bénéficier d'amples ressources. On mentionne aussi la pression exercée par le réarmement sur les pays qui ne disposent que peu de ressources à cette fin et qui désirent maintenir en même temps des conditions d'existence tolérables. Dans le cas de certaines autres nations - nations presque toutes relativement peu développées - qui n'ont pas participé à la guerre et qui ne sont grévées aujourd'hui d'aucun frais de défense onéreux, on a souvent fait remarquer que l'accroissement de leur population et des besoins d'expansion de capital imposent à leurs ressources certaines tensions qui mènent presque inévitablement à des restrictions d'importations.

Sans doute, les diverses raisons avancées pour expliquer le maintien des restrictions du commerce et le manque de convertibilité des devises sont toutes plus ou moins valides. Les difficultés qu'elles soulignent ont contribué, avec bien d'autres éléments, à créer un état de pression inflationnaire constant dans la plupart des pays du monde et cette pression s'est habituellement fait sentir dans les pays qui n'appartiennent pas à la zone du dollar, plutôt que dans cette zone même. On s'est toujours efforcé de tenter plus que ne le permettent les ressources de la plupart des pays, même en comptant l'aide obtenue de sources extérieures. Cet état de chose n'est pas surprenant. Des populations toujours croissantes exigent qu'on les soutienne et il existe en plus un désir ardent d'améliorer les normes d'existence et d'adopter divers autres modes de sécurité sociale, tout en accordant plus de loisirs dans certains cas. L'Amérique du Nord n'exerce aucun monopole sur ces besoins et ces désirs. Nous sommes tout simplement plus

fortunés du fait que nous pouvons les combler jusqu'à un certain point.

Les pays qui se trouvent placés dans cette situation, mais dont les désirs dépassent les moyens de paiement, tendent inévitablement à épuiser leurs réserves de change étranger. Lorsqu'une forte pression se fait sentir sur les ressources économiques d'une nation - autrement dit, lorsqu'il se présente une période d'inflation - cette pression a partiellement tendance à dépasser les frontières et à revêtir la forme d'un surplus d'importations. S'il n'existe pas un financement quelconque en change étranger suffisant pour subvenir à ce surplus d'importations, le pays ne tarde pas à rencontrer des difficultés dans sa balance des paiements. Comme nous l'avons constaté maintes et maintes fois depuis la fin de la guerre, la première réaction des pays qui se trouvent engagés de la sorte consiste à imposer ou à augmenter des restrictions à leurs importations. S'ils ont dans leur caisse ou à leur crédit certaines devises plus que d'autres, ces restrictions tendent à accuser des distinctions. En réglant le problème des paiements par ces restrictions, les pays se trouvent en réalité à attaquer les symptômes plutôt que la cause même du mal, mais ils considèrent fréquemment qu'en remontant à la source même du problème au moyen de mesures anti-inflationnaires ils créeraient d'intolérables tensions politiques.

Je ne suis pas venu ici aujourd'hui pour vous ennuyer par des considérations philosophiques. J'aborde donc maintenant le point principal qui m'intéresse, celui des restrictions imposées à l'importation. Quelles que soient les raisons qui motivent leur imposition ou leur maintien, ces restrictions contribuent à affaiblir gravement la structure économique du monde libre. Partout où elles se trouvent vous pouvez être sûrs que la main-d'oeuvre et le capital sont détournés

vers un emploi non économique, et ceci à une époque où jamais l'usage efficace de ces derniers n'a été plus nécessaire pour renforcer la production mondiale des denrées alimentaires et des matières premières, tout en augmentant l'efficacité des entreprises manufacturières dans les pays qui sont les plus aptes à les développer.

La déformation et l'affaiblissement des fondements économiques pour les causes que je viens de mentionner se révèlent d'une façon frappante si l'on considère jusqu'à quel point la production mondiale de denrées alimentaires et de matières brutes est inférieure à la production industrielle. Ces comparaisons se font habituellement avec chiffres à l'appui pour la période qui a précédé immédiatement la guerre, et ces chiffres offrent une base qui en vaut une autre pourvu qu'on tienne compte de la forte hausse de population mondiale dont nous avons été témoin depuis treize ans. Je ne vous donnerai pas de chiffres globaux, car ils induisent facilement en erreur, mais permettez-moi de vous rappeler que la population des Etats-Unis et du Canada a augmenté de presque 20 p. cent depuis 1938 tandis que celle du Royaume-Uni et de l'Europe, à l'ouest du rideau de fer, accuse une hausse de près de 10 p. cent.

En résumant brièvement la situation où se trouve le rendement mondial de produits de base je ne puis faire mieux que de vous citer un extrait du discours prononcé récemment par M. John H. Williams, professeur d'économie politique à l'Université Harvard et vice-président de la "Federal Reserve Bank" de New-York:

"Un grand changement semble se produire dans la relation qui existe entre la production industrielle et le commerce, d'une part,

et les denrées alimentaires et les matières brutes de l'autre. Pendant environ trois quarts de siècle, le problème s'est posé de savoir si les pays industriels pouvaient absorber les aliments et les matières premières qu'ils avaient aidé à développer dans d'autres nations, à des conditions commerciales qui soient acceptables à ces dernières. Aujourd'hui ce défaut d'équilibre semble pencher du côté opposé. En partie par suite de l'expansion du rendement industriel en Europe, grâce au plan Marshall, et encore plus à cause de notre propre absorption de matières premières, le monde entier éprouve aujourd'hui de la difficulté à se procurer des approvisionnements. Ce problème s'est aggravé aussi par le programme de réarmement, bien qu'il se fût déjà fait sentir avant les hostilités en Corée. La production industrielle mondiale a augmenté d'environ 50 p. cent depuis 1938, alors que la production de denrées alimentaires et de matières brutes s'est à peine augmentée de 10 p. cent. Certains experts sont d'avis que, exception faite des Etats-Unis, la production alimentaire du monde est aujourd'hui inférieure à celle d'avant-guerre. Si nous écartons certains articles tels que le pétrole et l'aluminium, on peut dire la même chose des matières premières."

Ce déclin dans l'importance relative de la production mondiale de denrées alimentaires et de matières premières menace d'avoir des répercussions sérieuses, tant sur les pays qui ont dans le passé accusé des surplus de produits de base et qui se tournent de plus en plus vers l'industrie manufacturière, que sur les pays consommateurs qui dépendent d'approvisionnements étrangers en denrées alimentaires et matières brutes.

En ce qui concerne le premier groupe de ces pays, plusieurs d'entre eux ont manifesté au cours des années récentes un ardent désir d'augmenter leurs facilités manufacturières. Des cheminés d'usine d'où s'échappe une épaisse fumée sont aujourd'hui considérées comme un symbole de progrès économique. Il n'y a pas de doute qu'une expansion industrielle des pays arriérés est fort souhaitable pendant une certaine période de temps. Mais lorsque les ressources en capital sont comparativement peu élevées, la question des priorités revêt une importance majeure. Suivant la première loi économique qui s'applique à l'état de pression inflationnaire, la marchandise devient rare et trouve des usages alternatifs. La restriction des importations ne fait que créer de fausses priorités, en laissant croire que le pire de deux maux constitue la meilleure alternative. Par son effet sur les prix et profits, elle encourage le développement d'industries secondaires qui dépendent de restrictions continues ou de la prohibition des importations pour survivre. Dans bien des cas, ces industries produisent des biens non essentiels. Des importations restreintes créent une situation qui attire la population campagne vers les villes. Elles réduisent les bénéfices comparatifs des denrées alimentaires et des matières brutes exportables qui doivent lutter contre une concurrence mondiale, ce qui tend à diminuer la production de ces marchandises essentielles. En somme, les restrictions ont pour effet d'engager les ressources dans une fausse direction, de soutenir les conditions inflationnaires et d'affaiblir la structure économique fondamentale des pays qui les emploient.

Le développement économique des régions arriérées est une tâche extrêmement importante et urgente. Ces régions, en effet, sont pauvres et peuplées; leur épargne domestique est faible et ils ont besoin de capitaux

étrangers pour progresser. Les méthodes qui affaiblissent l'économie de base ne sont pas de nature à susciter des conditions de placement attrayantes.

Si nous considérons maintenant les pays industriels, il est clair que les progrès accomplis dans le sens que j'ai mentionné comportent de grands risques parce qu'ils menacent de réduire les approvisionnements de denrées alimentaires et de matières premières, tout en occasionnant des conditions commerciales défavorables. Exception faite de certains pays tels que le Canada et les Etats-Unis, il est difficile de découvrir des augmentations marquées du niveau d'avant-guerre dans la production des denrées alimentaires et des matières premières. De plus, certaines hausses dans la consommation domestique des pays producteurs ont souvent eu tendance à réduire les surplus exportables. Tous ces événements revêtent une signification importante à l'égard des pays européens fortement industrialisés qui dépendent depuis longtemps des pays d'outre-mer pour leurs approvisionnements de denrées alimentaires et de matières premières.

Le Canada et les Etats-Unis font exception aux tendances que je viens de décrire. Notre production de denrées alimentaires et de matières brutes a augmenté assez notablement. Mais le fait que notre pays peut fournir ces marchandises n'en assure pas la livraison au Royaume-Uni et aux autres pays industriels qui en ont besoin. Le problème du paiement intervient à ce point. Malheureusement, ces mêmes tendances qui se sont accusées chez quelques-uns des pays à production de base ont été notées aussi, pour des raisons quelque peu différentes, dans certains pays industriels. Ceci a eu pour effet d'affaiblir leur structure économique non moins que leur habileté à payer leurs importations de la seule façon possible, c'est-à-dire en exportant la marchandise voulue à

l'endroit et au temps convenus et à un prix convenable. Dans ces pays industrialisés la pression inflationnaire a également été forte et a créé des difficultés dans la balance des paiements, ces difficultés résultant une fois encore des restrictions d'importations. La conséquence est la même: les ressources sont mal dirigées et une production non économique s'en trouve encouragée. Imposées à l'origine dans le but de résoudre les difficultés de la balance des paiements, les restrictions d'importations adoptées par ces pays et les distinctions particulières que d'autres nations leur accordent, sont devenues des espèces d'étais sur lesquelles l'industrie a commencé par s'appuyer et dont elle dépend entièrement maintenant. Bien que leur conception soit temporaire, les restrictions engendrent un affaiblissement continu. Les Français, avec leur réalisme habituel, ont observé: "Il n'y a rien qui dure comme le provisoire".

Lorsqu'une personne qui appartient à un pays assez heureux pour être affranchi des restrictions d'importations souligne leurs conséquences néfastes, on croit souvent que ses remarques ne sont motivées que par le désir de vendre plus de marchandises à l'étranger et que c'est ainsi qu'elle en vient à prêcher la perfection. Je n'aimerais pas qu'on dise de moi que mon habileté à considérer les devoirs des autres d'un oeil sévère n'est égalée que par la facilité avec laquelle je sais garder une attitude calme de philosophique devant les ennuis des autres. Je vous assure, monsieur le président, que je n'ai pas contracté l'habitude de prêcher et que je me rends très bien compte des difficultés auxquelles les autres pays font face. Loin de moi de croire que la solution des problèmes dont j'ai fait mention est facile. Je ne fais peut-être qu'exercer le droit traditionnel qu'a le banquier de "considérer avec inquiétude". Sérieusement parlant, je prétends

que l'état actuel des affaires a causé une fissure et même plus qu'une fissure, dans l'armature des nations libres et qu'il représente aussi un point faible dans le fondement économique de leur système de défense, faiblesse qui, si on lui permet de progresser, peut devenir très alarmante.

Si j'ai raison de m'inquiéter ainsi, nous devons espérer que le public fera plus que se prononcer "contre" l'attirail des restrictions d'importations ou des mesures particulières imposées aux devises et autres, comme l'on peut dire qu'en principe tout le monde est "contre" le péché. Les nations n'en sont pas rendues à leur état actuel parce qu'elles l'ont voulu mais parce qu'à chaque moment la situation immédiate a paru rendre nécessaires certaines mesures bien déterminées, les conséquences à venir semblant alors très éloignées et imprévisibles. Or l'avenir s'est rapproché - du moins partiellement - et les conséquences à long terme des mesures d'urgence adoptées il y a quelques années deviennent de plus en plus évidentes dans bien des domaines. Si les pays doivent se défaire de ces entraves il leur faudra tout d'abord asseoir leurs méthodes sur une claire reconnaissance de la direction vers laquelle ils désirent s'engager et s'assurer ensuite que les mesures adoptées créent des stimulants qui mènent bien dans cette direction et non - comme on l'a souvent vu depuis la fin de la guerre - dans une direction opposée. Si l'on veut que les transactions atteignent un équilibre international très élevé, sans imposer de restrictions aux importations, et si l'on désire éviter une mauvaise orientation des ressources économiques, il faudra se faire un allié plutôt qu'un ennemi du jeu des prix et des stimulants.

Quelles leçons les Canadiens peuvent-ils tirer de l'état de choses que je viens de décrire? Nous devons évidemment faire tout en notre pouvoir

pour donner à la tournure des événements mondiaux un sens favorable. Mais nous devons être prêts aussi à ne pas nous laisser submerger lorsque les événements extérieurs deviennent défavorables. Pour arriver à cette fin, il nous faudra conserver une méthode économique flexible, maintenir notre potentiel de production à un degré élevé et faire en sorte que nos dépenses ne nous empêchent pas d'affronter une concurrence mondiale. En d'autres termes, il nous faudra éviter les principes trop rigides et la fausse orientation des ressources, à cause de leur effet affaiblissant sur la structure économique fondamentale, effet qui ne devient que trop apparent lorsque nous le constatons chez les autres. En réussissant à éviter ces erreurs, nous pourrons surmonter toutes les vicissitudes que nous réserve l'avenir et tirer le meilleur parti possible de la superbe expansion économique dont notre pays est actuellement le témoin.