

Déclaration

95/62

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

**NOTE POUR UNE ALLOCUTION
DE
L'HONORABLE ROY MACLAREN,
MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,
AU SÉMINAIRE DE POLITIQUE COMMERCIALE DE STOCKHOLM**

**STOCKHOLM, Suède
Le 23 octobre 1995**



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Malgré le grand bond en avant effectué par le système commercial multilatéral en 1993, couronné par la conclusion de l'Uruguay Round et la création de l'Organisation mondiale du commerce [OMC], la question du régionalisme refuse de disparaître. Il y a 30 ans, la Communauté européenne se distinguait comme une expérience unique d'intégration régionale dans un système commercial autrement dominé par le GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce]; aujourd'hui, elle passe quasi inaperçue dans un monde fait d'ALENA [Accord de libre-échange nord-américain], d'ALETA [Accord de libre-échange transatlantique], d'APEC [mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique] et de ZLEA [zone de libre-échange des Amériques]. L'an dernier, l'Organisation mondiale du commerce a identifié une centaine de groupements bilatéraux ou régionaux, et, presque chaque mois, on entend parler d'une alliance nouvelle ou élargie. Ce processus semble contraster nettement avec le déroulement solennel, quasi cartésien, des diverses rondes de négociation du GATT depuis 1947. Cette dynamique de la création de nouveaux arrangements régionaux ou sous-régionaux fait craindre à plusieurs que le système commercial mondial soit sur le point de se défaire, un peu comme ce qu'entrevoit Yeats dans son poème *Le retour* : « Tout se disloque : le centre ne tient plus; le monde est envahi par la simple anarchie. »

Pourtant, le régionalisme n'a pas jusqu'à maintenant créé un monde orwélien dans lequel les blocs commerciaux se feraient la guerre. La métaphore des blocs de construction serait sans doute plus indiquée dans un système de commerce qui a dû devenir plus sophistiqué – et plus complexe – face à une plus grande interdépendance économique. Cette complexité se reflète dans la diversité des groupements régionaux eux-mêmes. Avec son vaste mandat et ses pouvoirs supranationaux, l'Union européenne [UE] demeure le projet le plus ambitieux. Même si l'ALENA est moins ambitieux, là aussi les membres sont allés de l'avant dans des domaines tels que l'investissement et les services là où le niveau de notre intégration économique semblait appeler un régime plus global que celui que l'OMC pouvait offrir. Le niveau de sophistication possible, qu'il s'agisse d'une ZLEA ou de l'APEC, sera là aussi différent, ne serait-ce qu'en raison de la grande disparité des régimes économiques en cause. Cela dit, l'idée reste la même : le régionalisme offre aux pays un moyen de résoudre des problèmes qu'il est plus difficile de solutionner dans le cadre plus global de l'OMC.

Mais la recherche de règles d'application plus étendue et plus poussée ne peut expliquer à elle seule l'explosion actuelle du régionalisme. Certaines forces plus puissantes sont en jeu. La mondialisation a exercé sur toutes les économies des pressions irrésistibles en faveur de la libéralisation – de manière unilatérale si nécessaire et multilatérale si possible. Dans un monde où la technologie et le capital sont constamment en quête du rendement le plus élevé, les barrières protectionnistes sont devenues autant d'automutilations – une façon sûre de s'isoler de l'économie mondiale émergente. Les pays s'empressent de conclure

des arrangements de libre-échange pour accroître leur avantage concurrentiel, mais se rendent compte que d'autres se joignent à la course par peur de perdre leur accès à l'investissement, à la technologie et aux marchés. Par leurs initiatives récentes dans la région du Pacifique et en Amérique latine, les États-Unis ont jusqu'à maintenant été le principal promoteur de l'adoption d'arrangements régionaux plus poussés. Mais l'Union européenne a elle aussi cherché à élargir ses propres sphères de libre-échange en Europe centrale et orientale, en Afrique du Nord et en Amérique du Sud, tandis que des pays comme le Canada, l'Australie, le Chili, le Brésil et d'autres ont été des acteurs tout aussi actifs aux niveaux régional et sous-régional. Bon nombre de ces initiatives reflètent un processus plus global de libéralisation concurrentielle - toutes sont menées par un secteur privé qui, bien souvent, devance largement les responsables des politiques.

Le régionalisme n'a pas ralenti la progression de la libéralisation dans le monde : en fait, il l'a accélérée. L'élimination des barrières à l'intérieur des régions a rendu les économies membres plus concurrentielles, ce qui, en retour, a incité les industries et les groupes d'intérêt nationaux à accepter une plus grande libéralisation à l'échelle mondiale. De plus, les accords régionaux ont servi de creuset à des innovations et à des expérimentations dont les résultats se sont souvent répercutés dans d'autres instances. On n'a qu'à penser à l'impact que les travaux de la Communauté européenne sur les marchés publics ont eu sur le Tokyo Round; ou encore à la mesure dans laquelle les dispositions de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis [ALE] relatives à l'investissement ont influé sur les négociations de l'Uruguay Round. Mais, surtout, le régionalisme a été une source de tension créatrice dans l'ensemble du système mondial, forçant le rythme d'autres initiatives régionales et multilatérales. Ce n'est pas l'effet du hasard si le Kennedy Round a progressé de pair avec la formation de la Communauté européenne, le Tokyo Round avec le premier élargissement de cette dernière, et l'Uruguay Round avec l'initiative du Marché unique et l'ALENA.

Pourtant, le dynamisme même de ce processus peut aussi compromettre la cohérence et la stabilité de l'économie mondiale si le régionalisme commence à reléguer au second plan le système multilatéral plus fondamental. Si nous n'arrivons pas à expliquer comment les blocs interagissent entre eux et, surtout, avec l'Organisation mondiale du commerce, alors il se peut fort que « tout se disloque ». À tout le moins, il y a les problèmes administratifs inévitables générés par le réseau de plus en plus enchevêtré d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Les exportateurs doivent déjà composer avec un dédale de tarifs préférentiels, des tarifs souvent faibles au départ et qui peuvent imposer aux entreprises des coûts de transaction sans commune mesure avec les supposés avantages pour les industries

protégées. Les exigences byzantines relatives au contenu et les règles d'origine restrictives apparaissent encore plus comme des anomalies alors que l'intégration mondiale de la production, de la distribution et de l'investissement estompe la nationalité des firmes et des produits. Comment, par exemple, peut-on espérer déterminer si une Honda assemblée au Canada a un contenu national de 62,5 p. 100 lorsqu'on ne s'entend même pas sur ce qui est national?

Un motif de préoccupation plus fondamental est celui identifié par ma distinguée compatriote Sylvia Ostry, à savoir les frictions entre les systèmes. À mesure que nous éliminons les barrières extérieures au commerce, nous commençons à exposer les différences sociétales – dans nos systèmes financiers, nos normes juridiques et même nos structures gouvernementales – qui peuvent influencer sur l'accès aux marchés. Là où, autrefois, la politique commerciale consistait à réglementer les relations commerciales entre les économies nationales, principalement par la négociation des tarifs aux frontières, elle consiste aujourd'hui à établir les règles de base d'une économie transnationale dans des domaines jusque-là essentiellement du ressort national : les normes et les règlements, l'investissement et la politique de la concurrence. Pourtant, c'est précisément parce que ces considérations sont si intimement liées à la conception traditionnelle de la souveraineté, et qu'elles soulèvent d'importantes questions à propos du tissu de nos sociétés, qu'elles se révèlent si difficiles à régler. La mondialisation est un grand niveleur. La compétition intense entre les systèmes économiques, de même qu'entre les économies, exerce des pressions énormes en faveur d'une convergence structurelle. En ce sens, il est possible que les forces du marché éliminent graduellement les principales aspérités qui créent les frictions entre les systèmes. Mais la pression incessante en faveur de l'harmonisation sera elle-même une source de tensions dans les années à venir – comme en témoigne la tournure que prend au niveau national le débat sur les marchés mondiaux de capitaux ou sur les normes internationales du travail. On craint que l'intégration régionale ne fixe les différences systémiques – en ce qui concerne les normes, la réglementation, les lois relatives à la concurrence – de sorte qu'elles seront beaucoup plus difficiles à régler au niveau international.

Les efforts en vue de venir à bout des frictions systémiques plus profondes devront, presque par définition, être faits sur une base interrégionale – tout autant qu'intrarégionale. Donc, il demeure capital d'avoir un système multilatéral robuste, en partie pour gérer les relations entre les blocs. Pourtant, on peut encore se demander comment l'Organisation mondiale du commerce peut jouer ce rôle efficacement – comment elle peut continuer d'apporter la stabilité à l'ordre international – si elle est éclipsée par des arrangements régionaux de plus en plus intégrés et puissants. Plus le fossé entre les accords

multilatéraux et régionaux est grand et plus le système est fragmenté, plus il sera difficile de s'entendre sur des règles et des procédures. Plus nos intérêts économiques sont définis en termes régionaux à l'exclusion de l'ordre multilatéral, plus il sera difficile de rassembler une masse critique de pays disposés à aller de l'avant. Même si l'Uruguay Round s'est adéquatement attaqué aux problèmes qui avaient cours en 1982, il est de plus en plus nécessaire que nous nous attaquions aux problèmes de 1995 et des années à venir, et cette nécessité risque de n'être satisfaite que par les seuls arrangements régionaux. Le récent affrontement entre les États-Unis et le Japon dans le dossier de l'automobile montre à quel point un mécanisme de règlement des différends même renforcé peut être impuissant lorsque l'existence des règles n'est pas claire.

Il est improbable que toute tentative d'imposer des restrictions additionnelles à la croissance et à la structure des arrangements régionaux arrive à elle seule à résoudre le problème de la cohérence dans le système économique mondial. Il n'est pas non plus clair que de telles restrictions soient souhaitables compte tenu du fait que le régionalisme peut être un moteur aussi puissant de libéralisation. Il serait préférable de reconnaître que la question fondamentale n'est pas le régionalisme lui-même mais la nécessité pour le système multilatéral de suivre le rythme des changements mondiaux et technologiques, et de se concentrer sur l'établissement d'un consensus qui permette d'aller de l'avant. Il nous faut au minimum faire état de progrès en ce qui concerne le programme de l'OMC, surtout après les avatars que nous avons connus dans le dossier des services financiers. La myopie ou, pire encore, la complaisance affaiblira non seulement nos chances de réaliser des progrès dans les futures négociations sur les télécommunications, les marchés publics ou les règles sur les obstacles techniques, mais minera encore plus la crédibilité de l'ensemble du système de l'OMC.

La première conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Singapour à la fin de l'an prochain, s'annonce également comme un banc d'essai décisif. On s'attend de plus en plus à ce que cette première réunion ministérielle, si elle ne lance pas une nouvelle ronde de négociations, débouche sur un programme de travail progressiste pour la nouvelle organisation. On devrait notamment prévoir de creuser la question des normes et des obstacles techniques au commerce. Avec la réduction des barrières tarifaires à la frontière, ces « murs » internes constituent la nouvelle position de repli du protectionnisme. Une deuxième question essentielle est celle de l'investissement. L'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] a franchi une étape importante en amorçant de nouvelles négociations sur un accord multilatéral sur l'investissement. Toutefois, s'il existe un secteur de l'économie internationale qui soit réellement « mondialisé », c'est bien celui de l'investissement. Il nous reste encore à répondre à la question

cruciale de savoir comment faire d'un accord limité à l'OCDE l'instrument mondial dont nous avons besoin. La troisième question est celle de la politique en matière de commerce et de concurrence. S'il se dégage un consensus de plus en plus large sur la nécessité de règles mondiales en matière de politique de concurrence, on s'entend assez peu sur la forme que devraient prendre de telles règles. Il nous faut d'abord fouiller la question dans des forums comme l'OCDE et l'OMC. Les responsables des politiques commerciales ont mis deux décennies pour venir à bout de l'agriculture et rien n'indique que les problèmes structurels que soulève la politique de concurrence seront moins complexes. Et comme nous l'a appris le dossier de l'agriculture, aucune de ces questions ne peut être résolue séparément dans des forums différents à des moments différents — chacune fait partie d'une évolution constante vers une plus grande libéralisation du commerce.

Enfin, un programme progressiste ne saurait être complet s'il n'avait aussi comme objectif l'élimination des obstacles qui subsistent aux frontières. Si nous avons déjà accepté de supprimer les tarifs douaniers en Europe, au sein de l'ALENA, dans l'hémisphère occidental, au sein de l'APEC et du Mercosur et peut-être également au niveau des échanges transatlantiques, il n'est nul besoin de pousser le raisonnement bien loin pour envisager un monde sans barrières tarifaires. Une telle évolution permettrait notamment de résoudre nombre des conflits qui surgissent entre les systèmes régionaux et multilatéraux. De toute évidence, le problème des règles d'origine multiples disparaîtrait; il en serait de même, à certains égards, des différends associés à la question du traitement de la nation la plus favorisée et à l'article XXIV du GATT. Compte tenu des engagements que nous avons déjà pris dans des accords existants, pourquoi ne pas envisager au sein de l'OMC l'élimination de tous les tarifs industriels dans des délais déterminés — d'abord peut-être entre les économies industrialisées, puis dans les autres pays membres de l'APEC et de la ZLEA et enfin dans le reste du monde? Singapour nous offre l'occasion d'esquisser le libre-échange mondial. Le moment est certainement venu de reconnaître que l'époque des tarifs douaniers arrive enfin à son terme et de nous concentrer sur des questions plus pressantes.

Mais même avec un programme de travail ambitieux de la part de l'OMC, les arrangements régionaux resteront un élément central de notre réalité économique. Le régionalisme et le multilatéralisme ne sont pas condamnés à être irréconciliables. Les ententes bilatérales, plurilatérales et régionales sont nécessaires pour résoudre nombre des questions et des relations complexes associées à une intégration plus grande et qui ne peuvent encore être abordées directement au sein de l'OMC. Par ailleurs, il faut une architecture multilatérale solide pour assurer la cohérence du système dans son ensemble et pour empêcher que le régionalisme ne s'emballe. Il est capital de s'assurer que les arrangements

régionaux s'appuient sur le système multilatéral – et fournissent des niveaux plus poussés d'élaboration des règles – et ne deviennent pas des solutions de rechange à ce système. Ils doivent être créateurs d'échanges commerciaux et non être une source de distorsion du commerce. Et ils devraient être fondamentalement ouverts à tout pays qui est disposé à accepter des formes plus poussées de discipline et d'intégration. En d'autres mots, le régionalisme devrait être multilatéralisé chaque fois que la chose est possible.

Il nous faut aussi nous concentrer sur la façon dont les divers blocs interagissent et comment, lorsqu'il y a chevauchement des règles et des structures, faire converger les éléments communs. Existe-t-il de nouvelles formes d'arrangements transrégionaux possibles qui peuvent jeter des ponts entre les blocs – ce que j'ai décrit ailleurs comme une forme d'OMC plus? Nous avons déjà fait un pas dans ce sens avec la décision de négocier un accord sur l'investissement de haute qualité à l'OCDE. De façon similaire, une intégration plus poussée dans des secteurs comme les normes, les télécommunications ou la politique de concurrence pourrait se révéler plus facile à gérer dans un contexte transatlantique. Nous en arrivons peut-être à un stade dans les relations économiques où la proximité géographique revêt moins d'importance pour l'intégration économique que les symétries structurelles. Nous en arrivons aussi à un point où l'élaboration des règles portera davantage sur une plus grande coordination des politiques et des règlements des gouvernements – un processus qui, en principe, suppose moins des relations préférentielles que des relations harmonisées. Devrions-nous examiner comment des accords de ce type pourraient être mieux intégrés dans le système de l'OMC?

Le régionalisme ne devrait pas être une fin en soi; il devrait renfermer les éléments nécessaires à sa propre destruction. Bien qu'il aide à faire avancer l'ordre du jour commercial d'une façon et à un rythme qu'il n'est pas facile de reproduire dans le cadre multilatéral traditionnel, il est justifié de se demander où mènent tous ces efforts différents. Peut-être que l'expansion rapide de l'ALENA, de l'APEC et de l'UE ne signifie pas le triomphe du régionalisme. Peut-être est-ce un signe que les blocs régionaux doivent à terme converger vers un régime plus global. Et peut-être bien constaterons-nous soudainement au milieu de la négociation d'un accord multilatéral sur l'investissement ou d'une réunion de l'APEC que nous avons déjà lancé la prochaine ronde – ou ce qu'on voudra bien l'appeler. Il reste que des entreprises mondiales sur des marchés mondiaux auront tôt ou tard besoin de règles mondiales. Au fur et à mesure de notre évolution inexorable vers une libéralisation et une intégration plus grandes à l'échelle mondiale, les notions d'exclusivité régionale perdent lentement de leur pertinence. Après tout, dans un monde où les échanges sont véritablement libres, les régions préférentielles fondent comme neige au soleil.

En un sens, le problème le plus pressant auquel nous sommes confrontés dans la gestion du système commercial mondial n'est pas vraiment d'élaborer des règles mais de mener. L'ère de la Pax Americana, du moins en ce qui concerne le commerce mondial, est révolue. Pour diverses raisons économiques et stratégiques, les États-Unis ont signifié qu'ils ne se chargeraient plus d'assurer la sécurité du monde pour le GATT et que dorénavant ils considéreront le système multilatéral comme seulement un des véhicules - si important soit-il - pour atteindre leurs objectifs en ce qui concerne l'accès aux marchés. Et ni l'UE ni le Japon ne semblent vouloir ou pouvoir prendre la relève. En outre, ces trois grandes économies sont des « géants en décroissance » face à l'ascension du monde en développement. La question, donc, est de déterminer comment nous allons réunir la masse critique nécessaire pour faire avancer les choses. Qui va mener?

Et pourtant, au bout du compte, nous pouvons conserver un optimisme prudent concernant l'avenir du système mondial. Je ne veux pas exagérer l'importance de la notion fondamentalement libérale selon laquelle le libre-échange entre les pays conduit nécessairement à la paix et à l'harmonie. Comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne en ont fait la démonstration avant 1914, la dépendance mutuelle peut aussi être une source de frictions - les liens qui unissent peuvent aussi irriter. Il n'en reste pas moins que notre interdépendance économique croissante se répercute sur nos relations mutuelles. Nous nous rendons compte qu'une association économique plus poussée n'est possible qu'avec plus de coopération et de consensus au niveau politique. À tout le moins, une évaluation objective de nos intérêts économiques - autant que les règles que nous établissons - peuvent persuader la communauté internationale de trouver une façon d'aller de l'avant.

Merci.