

# *Déclaration*

---

95/46

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

**NOTES POUR UNE ALLOCUTION  
DE  
L'HONORABLE ROY MACLAREN,  
MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,  
À L'OCCASION DE  
LA 64<sup>e</sup> CONFÉRENCE ANNUELLE DE COUCHICHING**

**ORILLIA (Ontario)  
Le 13 août 1995**



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

**Canada**

Cette année, la Conférence de Couchiching porte sur les relations entre le Canada et l'Amérique latine. À bien y penser, ce choix est remarquable aussi bien qu'évident. Remarquable, parce que, jusqu'à tout récemment, l'Amérique latine n'avait jamais été au centre de notre politique étrangère, et n'était pas essentielle à notre prospérité économique. Et évident, parce que les 10 dernières années ont amené une évolution qui mérite reconnaissance et réflexion.

Certes, il y avait entre le Canada et l'Amérique latine quelques liens commerciaux de longue date, et aussi ce que nous appelions des contacts personnels, mais nos relations n'ont jamais été profondes ou complètes.

L'un comme l'autre, nous ne regardions guère au-delà des États-Unis. Le Canada continuait d'être attiré outre-Atlantique par ses liens traditionnels, même s'ils se modifiaient, et souvent de façon radicale. D'autre part, le dynamisme de l'Asie de l'Est suscitait de plus en plus d'intérêt dans les milieux d'affaires canadiens, tandis que les immigrants venus d'Asie enrichissaient notre société. En revanche, le rôle du Canada dans l'hémisphère n'était évoqué qu'à l'heure des toasts d'après-dîner et, soyons francs, n'alimentait que les attitudes affectées des représentants gouvernementaux lors d'épisodiques safaris ou les grands discours des ambassadeurs.

Mais cette époque est révolue. La scène mondiale a beaucoup changé, et sur un vaste front. Le bouleversement des relations internationales nous force à réévaluer notre situation et à reconnaître les nouvelles options qui s'offrent.

Tous, nous voulons tirer parti du plus large choix de partenaires possibles et des équilibres mouvants qui, en cette ère nouvelle, déterminent pourquoi, comment et avec qui il y a lieu de s'allier.

Les réformes politiques et économiques qui ont balayé l'Amérique latine ont incité le Canada à modifier sa politique à l'égard des Amériques. Tout au long des années 1970, et jusque dans les années 1980, les réfugiés latino-américains au Canada étaient venus confirmer notre image d'une région livrée aux dictatures, déchirée par les guerres civiles et économiquement tributaire de la monoculture.

Nous avons assisté ces 20 dernières années à une évolution inattendue. L'une après l'autre, les dictatures militaires ont abandonné le pouvoir et des réformes ont été entreprises dans le sens de l'économie de marché. Le mouvement grandissant vers la démocratie de participation et la libéralisation économique a apporté au Canada l'ouverture nécessaire à la revitalisation de ses liens avec l'Amérique latine.

En 1989, l'examen de notre politique étrangère a abouti à la décision, alors controversée, d'adhérer à l'Organisation des

États américains (OEA), ce que nous avons fait en 1990. Le Canada signalait ainsi aux pays d'Amérique latine sa volonté de s'engager à leurs côtés comme jamais auparavant. Notre participation active au Sommet des Amériques à Miami, en 1994, et la visite effectuée par le Premier ministre dans la région, en 1995, en ont apporté une nouvelle preuve.

Permettez-moi de mentionner certains des changements importants qui continueront d'influer sur la façon dont le Canada conçoit son rôle dans l'hémisphère occidental, comme sur l'idée que se font de lui les autres pays de l'hémisphère.

Certes, je ne prétends pas être le seul à avoir constaté leur apparition, mais le fait qu'ils se soient tous produits au cours des 10 dernières années, ce qui est une période relativement courte, m'apparaît comme significatif et de nature à marquer un tournant décisif. Ces changements, les voici :

- La fin de la guerre froide et le fait que la diplomatie s'est alors détournée de ses objets traditionnels pour se porter davantage sur l'économie.
- L'acceptation plus profonde et plus généralisée des mérites de l'économie de marché pour soutenir la croissance, plusieurs pays d'Amérique latine étant parmi les premiers à franchir le pas.
- La persistance de la mondialisation, stimulée par des courants internationaux de commerce, d'investissement et de technologie constamment supérieurs à la croissance interne.
- L'apparition sur la scène mondiale d'un plus vaste éventail d'acteurs sérieux, dont plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine.
- Enfin, la transformation de l'attitude du Canada face aux marchés internationaux, suscitée par la disparité des taux de croissance dans le monde; l'ouverture relative de diverses régions aux commerçants et aux investisseurs canadiens; et l'arrivée au cours de la dernière décennie d'immigrants d'origines radicalement différentes, ce qui a entraîné des contacts humains eux aussi très différents.

En ma qualité de ministre responsable de la politique commerciale du Canada, je suis très conscient des défis que posent des changements aussi fondamentaux.

La politique commerciale est un outil qui permet d'améliorer l'accès aux marchés par la négociation, et aussi de garantir cet accès par la codification de pratiques libérales et la prise d'engagements négociés en vue d'une libéralisation plus poussée.

Toutefois, la politique commerciale est souvent en retard sur les pratiques du marché, dont la rapidité d'intégration à l'échelle mondiale est parfois vertigineuse. Elle peut aussi, et doit même, mener le processus, en abaissant les barrières certes, mais, plus important encore, en établissant des règles qui garantissent l'accès le plus prévisible et le plus équitable possible.

En effet, la prévisibilité et l'équité ne découlent pas nécessairement de la pratique commerciale internationale, ni d'ailleurs de la pratique politique et sociale nationale, à moins d'être soutenues par des règles.

Ce serait commettre une erreur monumentale que de s'imaginer la politique commerciale contemporaine simplement comme un navire qui errerait un peu à l'aventure sur une mer s'étendant à l'infini, doucement bercé par le courant. Les marchés sont gouvernés par des gens, au moyen de millions de transactions, mais aussi d'activités soumises à l'influence de groupes représentant des intérêts particuliers ou protectionnistes. Les gouvernements sont souvent tentés de changer de cap pour s'adjuger un avantage national sur le dos de quelqu'un d'autre. La politique commerciale a pour mission d'établir un cadre réglementaire qui réduise la possibilité de conclure des « combines » au détriment de la libre concurrence, le succès devant tenir à la qualité, au prix et au choix du moment, et non pas à la seule influence et puissance économique.

Devant cette évolution et l'importance d'établir des règles pour la régir, quel serait l'intérêt d'une politique commerciale spécifiquement canadienne et où s'inséreraient nos relations commerciales avec l'Amérique latine? Le Canada est une grande nation commerçante, et il s'impose de plus en plus en tant que source d'investissement étranger direct.

Par conséquent, nous continuerons de jouer un rôle très actif au sein des grandes instances responsables de l'établissement et de la gestion des politiques, notamment l'OMC [Organisation mondiale du commerce], l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] et les rencontres périodiques des ministres du Commerce de la Quadrilatérale, réunissant l'Union européenne, les États-Unis, le Japon et le Canada.

D'autre part, pour gérer avec succès nos relations économiques avec les États-Unis, nous devons, plus qu'avec tout autre de nos partenaires, savoir nous montrer créatifs et adroits, et garder la tête froide.

Le Canada doit, et compte bien, conserver une part importante de son attention à ce niveau. En conséquence, le coup de collier donné en 1995-1996 pour mener à bien les travaux inachevés de l'Uruguay Round sur le commerce des services et les marchés publics, l'effort de réforme visant l'emploi des recours

commerciaux et notamment de la procédure antidumping dans le cadre de l'ALENA [Accord de libre-échange nord-américain], les négociations concernant l'accession de la Chine et d'autres pays à l'OMC, et la récente décision des ministres de l'OCDE d'engager des négociations en vue de conclure un accord multilatéral sur l'investissement sont autant d'éléments essentiels à la poursuite de la libéralisation des échanges et à l'atteinte des objectifs de la politique commerciale du Canada.

Collectivement, ces institutions, relations et négociations représentent, pour ce qui concerne notre politique mondiale en matière de commerce et d'investissement, la scène principale où le jeu du Canada doit être, et est effectivement, de premier ordre.

Pourtant, et c'est assez intéressant, l'attention se porte ailleurs depuis quelque temps. En effet, et fort justement, les initiatives régionales se taillent depuis peu la part du lion dans les manchettes et s'adjugent une partie importante des ressources de négociation et des énergies créatrices disponibles. Depuis le milieu des années 1980, et sous la poussée de l'évolution mondiale dont j'ai déjà traité, la croissance du commerce est en bonne partie attribuable aux régions. En outre, la dynamique de l'établissement de règles internationales pour régir le commerce et l'investissement est tout autant issue d'efforts de réforme régionaux que d'initiatives de l'OMC, de l'OCDE ou de la Quadrilatérale.

Un certain nombre de pays d'Amérique latine et d'Asie figurent désormais parmi les acteurs les plus dynamiques et les plus constructifs de la scène internationale. Ainsi, les Amériques présentent aujourd'hui des possibilités de commerce et d'investissement qui relevaient de l'utopie voilà 10 ans à peine. Plusieurs pays latino-américains sont portés à partager les vues du Canada concernant de nombreuses questions de politique commerciale, dont le dossier de plus en plus important du commerce et de l'environnement, la réforme la plus poussée des pratiques de subventionnement des produits agricoles et le considérable resserrement des règles internationales visant la législation antidumping, sinon le démantèlement de cette législation. Les progrès que nous accomplirons sur ces points ainsi que dans d'autres domaines nous garantiront un accès plus vaste aux marchés, y compris sur les marchés des autres membres de la Quadrilatérale.

Du point de vue des résultats, le régionalisme ne s'est montré de façon générale ni meilleur que le multilatéralisme, ni dangereux pour celui-ci. Il ne s'agit ni d'un atout indispensable ni d'un handicap inévitable dans la progression vers une libéralisation plus globale. En dépit des craintes, parfois fondées, concernant le détournement possible du commerce par les blocs régionaux,

ceux-ci ont en fait souvent servi d'outil pour parvenir à des fins positives, à savoir la croissance et la création d'emplois.

Les deux processus - le multilatéral et le régional - ont souvent uni leurs efforts, parfois sans problèmes, parfois avec une certaine tension créatrice, en vue d'améliorer globalement l'accès aux marchés. Ainsi, l'intégration chaque jour plus poussée de l'Europe occidentale offre l'exemple le plus ambitieux et le plus complet de régionalisme à l'oeuvre.

En fait, et malgré le protectionnisme byzantin de la politique agricole commune, le défi d'une Europe plus dynamique a encouragé les autres pays à pousser plus avant l'intégration et la réglementation du commerce et de l'investissement au niveau international.

Autre exemple, l'ordre du jour établi lors du lancement de l'Uruguay Round, en septembre 1986, a permis la mise au point de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis [ALE], lequel a ensuite influé sur le Round par son effet de démonstration. Cette tension créatrice s'est prolongée dans l'Accord de libre-échange nord-américain, pour se retrouver finalement dans les accords issus de l'Uruguay Round.

Sans aucun doute, le régionalisme a beaucoup plus de poids aujourd'hui qu'il n'en avait au terme de l'avant-dernière grande série de négociations multilatérales - le Tokyo Round -, en 1979. L'ordre du jour des négociations est maintenant fort complexe et de plus en plus étendu, et il ne cesse d'évoluer. Des acteurs plus nombreux et de partout dans le monde sont plus prêts qu'auparavant à s'engager sur le fond.

Bien sûr, certains nouveaux pays industrialisés poussent plus fort et de façon plus constructive que d'autres, selon les impératifs en jeu.

Par ailleurs, plusieurs pays en développement sont plus concrètement résolus que certains pays industrialisés lorsqu'il s'agit d'apporter des réformes précises au système commercial. Je pense ici aux divers pays d'Amérique latine et d'Asie qui voulaient pousser encore plus avant que l'Union européenne pour obtenir des réductions plus importantes des subventions agricoles dans le cadre de l'Uruguay Round.

Avec ses dossiers en constante augmentation et ses acteurs plus nombreux, prêts à intervenir activement mais souvent en désaccord, le processus multilatéral est devenu plus difficile à maintenir sans les efforts créatifs des groupes régionaux qui veulent aller plus loin, plus vite, aiguillonnant ainsi le système mondial à passer à l'action.

À cet égard, trois initiatives régionales suscitent depuis peu beaucoup d'intérêt : d'abord, les efforts déployés dans le cadre du mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique [APEC] en vue de l'instauration du libre-échange transpacifique au plus tard en 2010/2020; ensuite, la restructuration des liens transatlantiques dans l'après-guerre froide entreprise à la demande du Canada et d'autres pays préoccupés par la dérive de cette importante relation économique; enfin, la mise en place d'une zone de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère occidental.

L'importance de ces initiatives ne devrait faire aucun doute, même si certaines sont encore imprécises et si elles ne seront pas toutes menées à bien dans les mêmes délais. Elles indiquent la voie des futurs efforts de libéralisation des marchés, le tracé selon lequel les nations commerçantes s'attacheront à établir de nouvelles réglementations, en procédant pas à pas et à titre essentiellement régional, ou alors en incorporant certains de ces processus, sinon tous, à un cadre de négociation mondial et plus approfondi, c'est-à-dire en engageant avant peu une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales.

La recherche d'une intégration économique plus poussée suscite beaucoup de bonnes idées et, fait surprenant, un large intérêt; de ce point de vue, nous vivons à une époque intéressante. La vraie question, toutefois, est de savoir comment parvenir au stade des négociations pures et simples. Autrement dit, par quels moyens atteindrons-nous cet objectif? Sur ce point, je dirai que l'initiative régionale qui a recueilli jusqu'à présent l'appui le plus concret, bien qu'encore fragile, se situe dans l'arrière-cour du Canada, c'est-à-dire l'hémisphère occidental.

Notre hémisphère a accepté le pari du libre-échange en décembre 1994, lors du Sommet des Amériques à Miami.

Nos dirigeants se sont engagés à entamer immédiatement la réalisation de la Zone de libre-échange des Amériques [ZLEA] et à conclure les négociations à cette fin au plus tard en 2005, le premier objectif étant d'accomplir « des progrès concrets [...] avant la fin du siècle ». L'étape suivante a été franchie à Denver, aux États-Unis, lors de la réunion des ministres du commerce de l'hémisphère qui y a eu lieu en juin dernier. Dans leur Déclaration de Denver, ceux-ci ont établi un programme de travaux préparatoires devant expressément déboucher sur des négociations.

Les ministres ont confirmé que la ZLEA devra avoir une portée globale et que l'entente définitive devra constituer un engagement unique, au titre duquel chaque participant devra accepter tous les éléments de l'entente et non pas seulement ceux qu'il jugera à sa convenance selon le moment. La Colombie sera l'hôte de la prochaine réunion ministérielle, en mars 1996, et

une troisième conférence, fixée provisoirement à 1997, aura lieu pour examiner les résultats des analyses et échanges de renseignements détaillés maintenant en cours.

Le prochain défi consiste à renforcer les résultats, positifs mais encore hésitants, obtenus jusqu'ici et à engager la phase préparatoire ultérieure. Comment imprimer l'impulsion nécessaire, et quels obstacles pourraient faire dérailler le processus?

Le processus entamé en juin, à Denver, devrait faire en sorte que l'attention de tous les acteurs régionaux reste concentrée sur le libre-échange. Au cours des 18 prochains mois, 12 groupes de travail analyseront tous les dossiers sur le fond, des tarifs douaniers à la propriété intellectuelle en passant par les recours commerciaux. Chaque groupe sera présidé par un pays différent. Les réunions ministérielles, également, se tiendront à divers endroits. Il est bon qu'il en soit ainsi, car cela renforcera, parmi les 30 pays et plus concernés, le désir d'embrasser la vision du libre-échange en 2005.

Toutefois, les participants qui ont les moyens de stimuler l'activité préparatoire, et le Canada parmi les premiers, devront énergiquement veiller à ce que la phase préparatoire en cours n'aille pas s'échouer sur le double écueil des détails techniques et du peu d'empressement de certains pays de l'hémisphère à poursuivre avec vigueur l'objectif d'une entente globale en 2005.

J'estime par ailleurs que le programme de travail dont nous sommes actuellement convenus, quoique nécessaire à la réalisation de la ZLEA, ne suffira probablement pas à donner l'impulsion voulue pour parvenir à un résultat ambitieux.

Par conséquent, les pays qui sont en mesure de négocier devraient aller résolument de l'avant au cours des deux ou trois prochaines années afin de créer une dynamique concrète du libre-échange, propre à frapper l'imagination et à retenir l'attention du reste de l'hémisphère. De l'avis du Canada, la meilleure façon d'imprimer l'élan nécessaire consiste à enregistrer des accessions à l'ALENA.

Après tout, l'ALENA réunit les pays de la partie la plus prospère et la plus dynamique des Amériques, et ceux aussi qui ont le plus à coeur de réaliser une coopération et une intégration économiques complètes.

À cet égard, l'attention doit d'abord se porter sur les négociations engagées récemment en vue de l'accession du Chili à l'ALENA, objectif que le Canada a fortement appuyé au cours des deux dernières années. Le nouveau partenariat avec le Chili comportera l'avantage évident d'une amélioration de l'accès mutuel aux marchés respectifs, et garantira des relations en



matière de commerce et d'investissement à la fois plus sûres et plus ouvertes.

Pourtant, l'intérêt des négociations avec le Chili ne réside pas dans cette logique traditionnelle, quoique celle-ci conserve son importance.

Plus essentiellement, ces négociations constituent un test, car il s'agit de savoir si l'ALENA, grâce à sa clause d'accession, peut s'affirmer comme un instrument dynamiquement axé vers l'extérieur et susceptible de jouer le rôle central en vue de l'instauration du libre-échange à l'échelle des Amériques d'ici à 2005. En d'autres termes, si les pays de l'ALENA et le Chili sont capables de réaliser sans problèmes l'accession de ce dernier, notre crédibilité s'en trouvera grandement renforcée.

Mais s'il devait y avoir des obstacles, ou si le processus déraillait, l'élan le plus dynamique en faveur du grand projet de 2005 serait perdu, au moins pour le moyen terme. L'avantage passerait alors à ceux qui voudraient voir s'établir une zone de libre-échange plus modeste et restrictive, limitée à l'Amérique du Sud.

Du point de vue économique, la Colombie et l'Argentine pourraient être des candidats de choix pour l'ALENA, après l'accession du Chili. Elles présentent toutes deux un solide bilan au chapitre macroéconomique et en ce qui concerne la stabilité des taux de change, et leurs activités d'exportation sont à la fois équilibrées et dynamiques. Leur accession à l'ALENA, dans l'intégrité des droits et obligations qui en découlent, constituerait un progrès évident et concret, qui viendrait renforcer l'Accord et imprimer l'élan voulu pour faire démarrer de vraies négociations avec d'autres pays de l'hémisphère en vue de la ZLEA.

Fort ambitieux mais aussi fort nécessaire, nous devons également commencer à examiner dans le détail et en toute honnêteté l'élément dont dépend le succès ou l'échec du projet de ZLEA, c'est-à-dire le lien qui doit s'établir entre les pays de l'ALENA et leurs homologues du Mercosur ayant à leur tête l'Argentine et le Brésil. Les pays qui constituent ces deux groupes représentent ensemble le plus gros de la production, du commerce, de l'investissement et de la population des Amériques.

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a exprimé récemment la crainte « que l'intention du Brésil d'établir une zone de libre-échange sud-américaine n'aboutisse un jour à la coexistence de deux zones de libre-échange exclusives, une en Amérique du Nord et l'autre en Amérique du Sud. Nous croyons que le Mercosur – et le Brésil en particulier – est la clé de la création de la zone de libre-échange des Amériques. En effet, le Brésil, dont l'économie est la plus importante d'Amérique

latine – elle représente à peu près 11 fois celle du Chili, par exemple –, se trouve au coeur de la plus importante alliance commerciale de l'hémisphère en dehors de l'ALENA.

« Le Comité estime que le Canada ne peut pas se permettre de se croiser les bras en attendant la création de la ZLEA; il doit au contraire continuer d'intensifier ses relations bilatérales avec les pays du Mercosur, et le Brésil en particulier. À cet égard, le Canada devrait tirer parti des liens de longue date qu'il entretient avec le Brésil sur le plan du commerce et des investissements; ces liens ont d'ailleurs été renforcés par la visite du Premier ministre en Amérique latine en janvier 1995. Nous croyons que quelles que soient les chances qu'une zone de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère voie le jour, le renforcement des liens bilatéraux pourrait encourager les entreprises et les investisseurs brésiliens à s'intéresser de plus près aux possibilités qu'offre le marché nord-américain, ce qui serait de nature à susciter, au Brésil, un appui politique plus grand en faveur d'une entente de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère ».

Ceux qui veulent vraiment libéraliser le commerce dans l'hémisphère doivent commencer à envisager plus directement diverses questions critiques concernant la nature de la relation qui pourrait s'établir entre l'ALENA et les pays du Mercosur, à titre collectif ou individuel. Cherchons-nous à obtenir des engagements au plus tôt? Nos efforts devraient-ils viser un résultat de haute qualité? Devrions-nous nous employer à faire en sorte que ceux qui sont prêts à aller de l'avant, par exemple en accédant à l'ALENA, ne soient pas retenus dans leur mouvement par les moins enthousiastes? Les réponses à ces questions permettront de rehausser le niveau et la pertinence du débat sur le libre-échange dans l'hémisphère.

Bien sûr, le libre-échange ne résulte pas du hasard, et il ne se fait pas en un jour. Il est le fruit de durs efforts et de décisions encore plus pénibles. Et le succès est loin d'être garanti.

Avant de conclure, je veux attirer votre attention sur certains signes précurseurs de mauvais temps, qui pourraient poser de sérieux obstacles s'ils ne sont pas traités avec détermination et créativité.

D'abord, l'Administration et le Congrès américains ne se sont pas encore entendus sur la forme et la portée du pouvoir de négocier en procédure accélérée, dont le Chili fait, à juste titre, un préalable à la conclusion des négociations visant son accession, et qui est essentielle pour asseoir la crédibilité de l'engagement des États-Unis à l'égard de la ZLEA. L'Administration et le Congrès intensifient leurs consultations à cet égard à Washington, mais le résultat est loin d'être en vue.

Un échec représenterait un sérieux recul pour la politique extérieure et commerciale des États-Unis dans l'hémisphère, ce qui n'est dans l'intérêt de personne.

D'autre part, et malgré toute la bonne volonté du monde, les négociations que nous espérons voir déboucher sur l'accession du Chili pourraient ne pas mener à une entente mutuellement satisfaisante, propre à assurer le même équilibre général quant aux droits et obligations de l'ALENA qu'avaient su réaliser les partenaires actuels en 1992. Même si la pratique économique du Chili est de haute qualité, l'ALENA suppose non seulement que nos relations commerciales soient codifiées, mais aussi que nos négociants et investisseurs obtiennent clairement un accès meilleur et plus sûr au marché chilien. Loin d'être assuré d'avance, le succès exige au contraire des engagements difficiles et de la créativité à la table de négociation.

Enfin, nous commençons à peine le débat sur le libre-échange dans l'hémisphère. La détermination de chacun, y compris les plus grands pays d'Amérique latine, n'a pas encore été éprouvée. Plus tôt nous pousserons vers l'étape des négociations, plus vite nous pourrons juger du sérieux de la proposition. Les premiers signes sont raisonnablement positifs, mais la véritable épreuve est encore à venir.

Une chose est certaine, toutefois. Le succès améliorera l'accès aux marchés de l'hémisphère pour les négociants canadiens et latino-américains et éliminera les distorsions qui faussent l'investissement. Le succès garantira à l'Amérique latine une place beaucoup plus proche du centre de la politique économique canadienne. Enfin, le succès dans les Amériques sera remarqué ailleurs et, en conséquence, permettra d'accélérer le mouvement vers la libéralisation du commerce par-delà le Pacifique et l'Atlantique. Plus grande apparaîtra la possibilité de succès du libre-échange dans l'hémisphère, plus important sera l'effet de démonstration dans le monde. Et c'est cet effet mondial qui, au bout du compte, constituera le plus grand succès de la démarche que nous entreprenons dans les Amériques.

Merci.