



DÉCLARATION

94/46

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DE
L'HONORABLE ROY MACLAREN,
MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,
AU 10^e CONGRÈS ANNUEL DES BANQUES DE L'ARGENTINE

BUENOS AIRES, Argentine
Le 31 août 1994

Il me fait grand plaisir de vous rencontrer aujourd'hui. Je comprends l'importance de cette réunion annuelle pour l'échange d'idées entre grands décisionnaires économiques de l'Argentine et de l'étranger. Je sais aussi que l'importance de telles rencontres ne peut que s'accroître avec le rapprochement des pays des Amériques. C'est pourquoi je vous remercie de m'avoir si aimablement invité à votre réunion de cette année.

L'hémisphère occidental semblait jusqu'à récemment en voie de devenir un modèle de libre-échange pour le reste du monde. En janvier, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont signé l'Accord de libre-échange nord-américain [ALENA], qui s'inspirait de l'accord canado-américain négocié cinq ans plus tôt. Le Mexique a également conclu un arrangement de libre-échange avec le Venezuela et la Colombie sous l'égide du G-3 [Groupe des Trois]. Un Pacte andin redynamisé liera les économies du Pérou, de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur et du Venezuela par la libéralisation des échanges. Et ce mois-ci, l'Argentine s'est jointe au Brésil, au Paraguay et à l'Uruguay pour rapprocher le Mercosur d'un véritable marché commun. Le libre-échange bilatéral et multilatéral se propage littéralement dans l'ensemble de notre hémisphère.

Ces remarquables percées récentes rendent encore plus curieux le fait que la prochaine étape logique du processus, soit l'instauration d'un régime unique de libre-échange dans l'ensemble de l'hémisphère occidental, demeure incertaine. Après avoir préconisé le libre-échange de l'Alaska à la Terre de Feu, les États-Unis semblent avoir perdu leur élan. Aux États-Unis, certains parlent maintenant d'une période indéfinie d'étude et d'évaluation, qui pourrait peut-être mener à une forme limitée d'«association» économique entre les trois membres initiaux de l'ALENA et les autres pays de la région. Entre temps, la question de l'accession du Chili à l'ALENA reste en suspens. D'autres pays de l'Amérique latine ont commencé à réévaluer leurs propres options, surtout en réaction à l'apparente ambivalence des États-Unis devant l'accession du Chili et l'élargissement de l'ALENA. Il n'est pas étonnant que, pour certains, les ententes bilatérales distinctes avec les États-Unis — ou même une zone de libre-échange sud-américaine — commencent à sembler plus attrayantes alors même que les possibilités d'une pleine intégration hémisphérique semblent diminuer.

Aucun de ces signaux n'est très positif. Une entente bilatérale est certainement mieux qu'aucune entente pour les pays qui tentent d'obtenir accès au lucratif marché des États-Unis. Mais personne ne saurait prétendre que les accords ponctuels peuvent remplacer une approche intégrée du commerce hémisphérique. Il y a manifestement danger que ces ententes ne mènent ultimement à l'instauration d'un système «en étoile» pour le commerce et l'investissement dans l'hémisphère occidental, c'est-à-dire d'un système selon lequel un pays «central» a un accès privilégié aux marchés de ses partenaires «en périphérie», lesquels se retrouvent en situation permanente de non-compétitivité. Mais

les désavantages d'un tel système débordent les problèmes d'accès aux marchés. Dans un monde où on s'arrache des investissements limités, le pays qui offre le plus d'intérêt se trouvera toujours au «centre».

Et le foisonnement des accords commerciaux bilatéraux et régionaux n'est pas plus avantageux pour les affaires. Il entraîne un chevauchement confondant de droits et d'obligations, et une multiplicité de règles d'origine qui accroissent les coûts des transactions de toutes les entreprises, et surtout des petites entreprises qui espèrent exporter. Étant donné l'absence d'exigences uniformes sur le contenu, ce foisonnement empêche l'intégration plus poussée de la production régionale — à un moment où le commerce mondial est de plus en plus axé sur les transactions intra-société, sur les acquisitions stratégiques et sur les investissements transnationaux. Et il détourne inutilement des courants d'échanges alors qu'une libéralisation non discriminatoire devrait rester le grand objectif.

Mais l'aspect peut-être le plus dangereux de cette tendance est le risque que la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux séparés ne cimenterait des blocs commerciaux exclusifs. Il est clair que l'approche de plus en plus prudente des États-Unis face à l'élargissement de l'ALENA est largement influencée par les éléments protectionnistes du Congrès, des forces à peine contenues pendant le difficile processus de l'adoption de la loi de mise en oeuvre de l'ALENA l'an dernier. Le refus d'ouvrir l'ALENA au Chili ou à l'Argentine indiquerait certainement à d'autres partenaires éventuels que leurs possibilités d'accession sont limitées.

De plus, un signal aussi négatif pourrait bien avoir des répercussions qui déborderaient l'ALENA. Le Brésil a déjà proposé d'utiliser le marché commun du Mercosur comme pierre angulaire d'une zone de libre-échange sud-américaine. Comme moyen d'abaisser les barrières entre les pays de la région, de libéraliser leur commerce et de les intégrer à un même espace économique, le Mercosur constitue une initiative audacieuse et originale que le Canada encourage vivement. Mais il ne faut pas beaucoup d'imagination pour reconnaître que, exclus de l'ALENA, les pays du Mercosur auraient encore plus d'incitation à se tailler leurs propres marchés et à structurer leur propre espace économique, peut-être en excluant les autres. Il y a alors risque que la vision d'un commerce panhémisphérique ne cède la place à la *Realpolitik* de blocs commerciaux concurrents, soit à une mentalité exclusiviste si contraire à la libéralisation plus poussée des échanges.

À cette étape cruciale, nous risquons de rater la possibilité d'élaborer une grande politique du commerce et de l'investissement pour l'ensemble de l'hémisphère occidental : une politique qui reflète l'ouverture, la vigueur et le dynamisme de

nos économies, qui reconnaisse la synergie créatrice pouvant émerger du mariage d'économies en développement et développées, et qui englobe essentiellement tous les pays désireux d'accepter un commerce plus intense, plus global et axé sur un ensemble de règles.

L'ALENA pourrait jeter les fondements d'un tel projet. Avec la volonté politique nécessaire, il pourrait servir de base à une association de libre-échange qui pourrait graduellement englober les pays de l'hémisphère et d'ailleurs. Avec le bon engagement philosophique, il pourrait devenir une nouvelle forme d'association économique définie non pas par la géographie, mais plutôt par un engagement collectif à approfondir le libre-échange. Il pourrait devenir le noyau d'un nouveau GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce] global amélioré. Il ne s'agirait pas de remplacer le système multilatéral existant, et encore moins d'établir un bloc régional discriminatoire, mais plutôt de former une coalition de pays désireux de faire progresser plus rapidement l'objectif de la libéralisation du commerce et de l'investissement.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis [ALE] et l'accord trilatéral subséquent avec le Mexique avaient d'ailleurs tout simplement le même objectif : obtenir des améliorations dans les domaines où notre degré d'intégration économique semblait réclamer un régime de règles et de procédures plus avancé que celui du GATT. Dans des domaines comme le règlement des différends, l'investissement, le commerce des services et les marchés publics, l'ALENA a déjà nettement dépassé le niveau de consensus qui peut être obtenu dans un contexte multilatéral, où les progrès sont plus lents. Dans d'autres domaines cruciaux comme la législation sur les recours commerciaux, le Canada et ses deux autres partenaires s'efforcent d'améliorer leur accord.

À la demande du Canada, deux groupes de travail de l'ALENA ont été chargés de préciser comment les subventions et le dumping devraient être traités dans notre zone de libre-échange, et comment nous devrions collaborer pour établir des règles commerciales communes aux trois partenaires. Cette initiative reflétait nos cinq années d'expérience de relations commerciales plus intenses — et donc potentiellement plus conflictuelles — avec les États-Unis sous le régime de l'ALE. Bien que le volume de nos échanges avec les États-Unis se soit accru de quelque 45 p. 100 dans les cinq premières années de mise en oeuvre de l'Accord, dont deux années de récession dans les deux pays, la relation bilatérale n'est certainement pas dépourvue de problèmes. Qu'il s'agisse de nos litiges sur la viande de porc, la bière ou l'acier, nous avons vécu une série de différends amers qui exposent essentiellement l'importance des «points laissés en suspens» dans l'accord initial. De ces points, le plus litigieux est l'absence de règles communes régissant

l'application de la législation sur les recours commerciaux — une législation qui n'a réellement aucune justification économique dans une zone de libre-échange. Il ne sera pas facile de s'entendre sur ces questions. Mais le succès de nos efforts montrera bien si nos intérêts économiques collectifs peuvent transcender les préoccupations internes plus étroites.

L'investissement est un autre domaine que l'ALENA — ou un ALENA amélioré — peut faire progresser. La desserte d'un marché étranger suppose de plus en plus une présence sur ce marché par le biais de coentreprises, d'associations stratégiques ou d'investissements directs. La tendance observée dans les relations entre le Canada et l'Argentine est un microcosme de cette tendance mondiale. Les Canadiens — surtout ceux de nos provinces pétrolières de l'Ouest — ont multiplié leurs grands investissements dans ce pays. Nos investissements en Argentine atteignent déjà près de un demi-milliard de dollars. Dans un monde où le commerce ne concerne plus seulement ce que vous faites mais aussi comment et où vous le faites, un code progressiste de l'investissement devrait être l'une des grandes justifications d'un ALENA élargi.

L'ALENA a fait beaucoup pour encourager et protéger les investissements à l'étranger. En fait, le code des investissements que comporte l'ALENA a servi de modèle pour six accords de protection des investissements étrangers que le Canada a déjà négociés avec différents pays, dont l'Argentine. Ces accords ne protègent pas seulement les investisseurs; ils leur assurent également un accès simple et rapide aux marchés. Ne serait-il pas temps de chercher à instaurer un régime d'investissement intégré dans tout l'hémisphère et inspiré du modèle de l'ALENA?

Pourquoi se fonder sur l'ALENA? Parce que ses trois partenaires originels ont promis un «régionalisme ouvert», à savoir l'ouverture de l'accord à tous les pays prêts à se soumettre à ses règles et disciplines. La clause d'accession donne à l'ALENA la souplesse voulue pour intégrer d'autres pays ou groupes de pays. Pourquoi ne pas se servir de l'accord comme passerelle vers d'autres associations de libre-échange de la région, par exemple le G-3, la Pacte andin et surtout le Mercosur?

L'accession à l'ALENA permet en outre l'adhésion à un accord ouvert, dynamique, de haute qualité et déjà en place, ce qui n'est pas un mince avantage lorsque l'on considère les forces protectionnistes déployées actuellement au États-Unis contre une plus grande libéralisation du commerce. Par deux fois au cours des cinq dernières années, nous avons, non sans y laisser quelques plumes, essuyé le feu des négociateurs américains, alors que notre pays est leur plus important partenaire commercial. Je vous laisse imaginer comment, seuls, le Chili ou l'Argentine s'en

sortiraient face à un Congrès américain de plus en plus rétif et protectionniste.

Pour les trois partenaires actuels, l'élargissement de l'Accord offre davantage que l'accès à des marchés dynamiques, il augure de nouveaux partenariats et de nouvelles alliances pour s'attaquer aux graves questions commerciales à venir et il fournit un cadre de négociation équilibré propre à la réalisation de nos objectifs. D'aucuns avancent que l'ALENA devrait être approfondi — et ses difficultés aplanies — avant d'envisager son élargissement à d'autres membres. Je leur rétorquerai que les deux vont de pair.

Tant le Canada que le Mexique ont déjà manifesté leur désir de voir l'Accord rapidement étendu aux pays de l'hémisphère occidental. S'il est critique que l'accession du Chili soit une réussite, aucune raison n'empêche d'accueillir à terme tous les pays prêts à respecter ses règles et disciplines, ni n'oblige d'ailleurs à limiter son extension aux pays de l'hémisphère. En effet, la clause d'accession ne mentionne pas «des pays de l'hémisphère occidental» mais simplement des «pays ou groupes de pays». Pour leur part, Singapour, l'Australie, le Pakistan et la Nouvelle-Zélande, entre autres, se sont montrés intéressés. La seule réelle épreuve décisive de l'adhésion devrait être l'engagement de respecter les disciplines de l'Accord et la volonté de collaborer à la réforme progressive du commerce et de l'investissement.

Si l'ALENA évoluait en ce sens, les répercussions pourraient se faire sentir au-delà de l'hémisphère. Cette évolution montrerait aux pays qui refusent de prendre en compte nos objectifs d'accès aux marchés et de réforme commerciale que cet hémisphère, outre son engagement primordial à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce, a une stratégie à long terme et une orientation bien précise. Elle prouverait que nous, au moins, sommes déterminés à instaurer un ordre économique international plus ouvert, mieux structuré et davantage plurilatéral. Elle sensibiliserait en outre les pays réticents à libéraliser leur marché au risque qu'ils courent de rester en marge du dynamique courant régionaliste qui se fait jour.

À long terme, le principal avantage de l'ALENA réside peut-être dans sa capacité de créer une dynamique de concurrence externe ayant pour effet de réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires à l'échelle mondiale, autrement dit sa capacité de lancer une nouvelle vague de libéralisation du commerce mondial. Car, en définitive, c'est sur le système commercial multilatéral dans son ensemble — et en particulier sur la nouvelle Organisation mondiale du commerce — qu'il nous faut compter pour l'expansion à long terme du libre-échange et de l'investissement.

Mais c'est ici que le processus doit commencer. Nulle part ailleurs, l'essor de la réforme économique et de la libéralisation n'est plus vigoureux et plus révolutionnaire que dans cet hémisphère. Pour ne citer que l'exemple de l'Argentine, le taux de croissance y dépasse celui de la plupart des pays industrialisés. Vous vous êtes attaqués à l'énorme déficit du secteur public et affichez maintenant un budget équilibré. Votre taux d'inflation a été ramené à près de 5 p. 100 par an. Votre programme de privatisation et les autres réformes entreprises ont attiré d'importants investissements privés. Et votre énergie nationale, enfin, a été canalisée par une politique dynamique d'ouverture en matière de commerce et d'investissement.

Le Canada est, comme votre pays, attaché aux principes favorisant des échanges ouverts et réglementés. Comme vous, nous sommes engagés dans le processus souvent pénible qui consiste à «extérioriser» notre économie, c'est-à-dire à l'ouvrir davantage au monde extérieur. La cause de la libéralisation des échanges et de l'investissement a fait récemment dans tout l'hémisphère des progrès impressionnants. Il nous reste maintenant à adopter une vision claire de la voie à suivre.

Lorsque les pays de l'hémisphère occidental se réuniront à Miami en décembre, au Sommet des Amériques, quelle sera la teneur de leurs propos? Allons-nous dynamiser le mouvement vers un nouvel ordre commercial — montrant par là que nous sommes à l'avant-garde de la libéralisation économique, que nous savons où nous nous dirigeons et que nous sommes résolus à créer le marché le plus ouvert et le plus dynamique du monde — pour qu'il règne à la fois sur cet hémisphère et sur le reste du monde? Ou bien nos deux continents choisiront-ils de nouveau des chemins séparés, comme ils l'ont fait dans le passé à leur détriment mutuel? Comme il en va de toutes les questions commerciales, la réponse pour l'hémisphère occidental dépendra au bout du compte de notre volonté de faire passer nos intérêts communs avant nos différences individuelles.