

LE CANADA ET LA TRANSFORMATION DES ÉCONOMIES EN EUROPE DE L'EST LES DÉFIS POLITIQUES DES ANNÉES 1990

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

par Carl H. McMillan

FEB 8 1991

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY

RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE

En cette aube d'une nouvelle décennie, l'environnement international se transforme rapidement. Les bouleversements en Europe de l'Est, l'unification allemande et l'effondrement d'organisations socialistes régionales telles que le Pacte de Varsovie et le Conseil d'aide économique mutuelle (COMECON) sont autant d'événements qui agissent sur les fondements du système international et sur les rapports Est-Ouest.¹ La Communauté européenne se renforce et s'élargit (au moins pour accueillir en ses rangs l'ancienne Allemagne de l'Est), le concept de l'OTAN est repensé et on cherche à donner à la sécurité internationale une nouvelle définition plus large et à la doter d'une structure institutionnelle qui lui corresponde.

Tout comme ils ont révolutionné l'aspect militaire et la notion de sécurité dans les rapports Est-Ouest, ces événements appellent aussi à repenser les relations économiques. L'Occident n'utilise plus ses relations commerciales aux fins de la Guerre froide. Aujourd'hui, la question est de savoir comment, et dans quelle mesure, l'Ouest peut contribuer à prévenir l'effondrement économique à l'Est et à y garantir un passage paisible à l'économie de marché et à la démocratie. En tant que grande nation commerçante et que membre de l'Alliance Atlantique, le Canada aura à prendre des décisions politiques réfléchies. Il lui faut penser qu'il pourrait perdre de son influence dans un système commercial et financier international élargi où de nouveaux acteurs, notamment une Allemagne unifiée, mais aussi et peut-être une Union soviétique revitalisée

et réintégrée, joueront un rôle. Afin de recommander des initiatives propres à relever les défis lancés par la transformation de l'Europe de l'Est, le présent exposé examinera les principes et priorités passées du Canada dans ses relations avec les économies de l'Est.

ÉVOLUTION DES POLITIQUES

De tout temps, le Canada a axé ses politiques est-européennes sur l'Union soviétique. Cette dernière était considérée non seulement comme étant la tête du « bloc » et comme étant l'économie et la force politique dominantes de la région, mais aussi comme le partenaire le plus important du Canada dans de nombreux domaines de relations éventuelles. Dans les années 1980, c'est avec l'URSS que le Canada faisait les trois quarts de son chiffre d'affaires commercial avec l'Europe de l'Est.

Les politiques canadiennes relativement à la région ont évolué au gré des relations Est-Ouest. En 1956, Ottawa s'est empressé de profiter du « dégel » qui a suivi la mort de Staline pour signer un accord commercial avec Moscou. En conséquence, à la fin des années 1950, le Canada est devenu le premier exportateur occidental à fournir régulièrement des céréales à l'URSS. Les contacts avec les pays de l'Est de moindre importance se sont ensuite développés mais plus lentement.² L'établissement de relations économiques s'est accéléré à la faveur de la détente Est-Ouest du début des années 1970; les premiers

43-258-445

ministres du Canada et d'URSS ont échangé des visites et une série d'accords bilatéraux ont été signés.³ L'intérêt politique du Canada s'est refroidi à la fin des années 1970, en même temps que la détente tournait à la crispation. À Ottawa, un nouveau gouvernement conservateur protestait avec la communauté internationale contre l'invasion de l'Afghanistan et imposait à l'endroit des Soviétiques tout un ensemble de sanctions, qui seraient les premiers symptômes de la politique de confrontation du début des années 1980. Après 1982, les programmes officiels ont été peu à peu rétablis et, à la fin de la décennie, les fruits de la *perestroïka* soviétique devenant de plus en plus apparents, le Canada menait de nouveau une politique de coopération active. Toutefois, la reprise a été lente et prudente, et une étude de la politique étrangère canadienne réalisée il y a quelques mois concluait qu'en réalité, il a fallu plus longtemps à Ottawa qu'à ses alliés pour reconnaître toute l'ampleur des changements entrepris en Union soviétique.⁴

Depuis 1945, les relations uniques que le Canada entretient avec les États-Unis ont influé de diverses façons sur les rapports avec l'autre superpuissance. Avec la détente des années 1970, le nouveau gouvernement libéral s'est efforcé de marquer clairement son indépendance en matière de politique étrangère en adoptant une ligne distincte de celle de la Maison-Blanche à l'égard de l'Europe de l'Est. Dans le domaine économique, l'expansion des relations avec les pays de l'Est concordait avec l'objectif du gouvernement Trudeau (la « troisième option »), qui était de rendre le pays moins dépendant de l'économie américaine en diversifiant ses liens commerciaux. Le Canada s'est donc lancé à son tour dans la coopération Est-Ouest, en adoptant en l'occurrence une position plus proche de celle de ses alliés d'Europe occidentale que de celle des États-Unis.

Dans les années 1980, les gouvernements conservateurs avaient d'autres priorités en matière de politique extérieure. Ils étaient décidés à démanteler les politiques économiques nationalistes de leurs prédécesseurs libéraux et à tisser des relations plus étroites avec les États-Unis, ce qui s'est concrétisé avec la conclusion, en 1988, de l'Accord de libre échange. De plus, ils ont évité de prendre des positions péremptoires qui, à l'époque, seraient allées à l'encontre de la politique de Guerre froide de Washington.

De toute façon, ils n'étaient guère enclins à adopter de telles positions. Les conservateurs partageaient dans l'ensemble le point de vue américain sur l'Union soviétique. Leur long séjour dans l'opposition avait habitué les dirigeants conservateurs à critiquer la politique étrangère du gouvernement libéral et ils étaient particulièrement sensibles aux questions des droits de la personne en Europe de l'Est, qui avaient été un de leurs grands chevaux de bataille à la Chambre des communes. C'est dans l'Ouest canadien, où les groupes ethniques

concernés par ces questions, et opposés aux politiques de coopération, sont politiquement forts, que le parti trouvait traditionnellement ses appuis.

Par ailleurs, le monde des affaires canadien n'exerçait aucune pression organisée sur Ottawa pour le pousser à développer des relations économiques avec l'Europe de l'Est. Cela s'explique sans doute par le volume et la structure du commerce canadien avec les membres européens du COMECON, qui ne représente qu'une très petite part du commerce extérieur canadien. Les exportations de céréales, de blé notamment, constituent l'essentiel du commerce du Canada avec l'URSS et une part importante de son commerce avec d'autres pays de la région, avec la Pologne et la République démocratique allemande surtout. Les ventes de céréales comptent beaucoup pour l'agriculture canadienne, qui dépend énormément des exportations (environ 75p.100 de la production céréalière canadienne est destinée à l'exportation). Dans les années 1980, l'URSS a acheté à elle seule le quart des céréales exportées par le Canada. Néanmoins, même en tenant compte des céréales, les échanges avec les sept membres du COMECON n'ont jamais dépassé 2p.100 du chiffre d'affaires total du commerce canadien et n'ont été que de 0,68p.100 en moyenne dans la seconde moitié des années 1980 (1985-1989). Si l'on enlève les céréales, la part commerciale de la région pour cette période tombe à 0,27p.100.

Principes politiques

On discerne plusieurs thèmes récurrents dans le développement des relations commerciales du Canada avec l'Union soviétique et ses alliés. Il s'agit, en fait, des « principes » traditionnels qui ont guidé l'essentiel de la politique canadienne à l'égard de ces économies depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

De manière générale, les responsables de la politique commerciale Est-Ouest du Canada ont toujours insisté sur son contexte multilatéral. Notre pays, qui accorde une grande importance aux approches multilatérales, a cherché à jouer un rôle assez actif en la matière. Les questions relatives à la sécurité militaire, aux droits de la personne, aux finances et au commerce internationaux, qui influent considérablement sur les relations du Canada avec l'Europe de l'Est, ont dicté la politique canadienne au sein de l'OTAN, des Nations Unies, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), de l'Organisation pour la coopération et le développement économique en Europe (OCDE) et lors des sommets économiques occidentaux.

Les relations bilatérales se sont faites principalement au niveau des États, en raison de la centralisation propre aux systèmes socialistes, mais aussi, côté canadien, du rôle prépondérant joué par le gouvernement fédéral dans les initiatives bilatérales, depuis la visite à Moscou de Lester Pearson, en 1955. Pour ce qui est des céréales, par exemple, les négociations sont menées de part et d'autre par des monopoles commerciaux publics.

Le Canada a cherché à « normaliser » ses relations économiques avec les pays du COMECON en leur appliquant les mêmes règles qu'à ses autres partenaires commerciaux. Ces relations n'ont donc pas eu à souffrir de la kyrielle de restrictions et de règlements que Washington a édictée dans ses relations économiques avec l'Est.

On peut noter ici un certain paradoxe dans la politique canadienne. Parce que le commerce avec l'Europe de l'Est est négligeable, l'utiliser comme arme en politique étrangère est d'un coût minime du point de vue économique. Cependant, le commerce étant l'essence même des relations bilatérales avec l'Europe de l'Est, Ottawa s'est efforcé de ne pas mêler affaires et politique.

Enfin, il y a depuis longtemps une certaine ambivalence dans les politiques fédérales en matière de promotion des exportations à destination de l'Est. D'une part, cette ambivalence est fonction de l'importance constante du commerce céréalier pour les agriculteurs et de la balance des paiements. D'autre part, le gouvernement a cherché à diversifier la composition des exportations par le biais de différents programmes publics. Il s'agit, entre autres, d'aide sous forme de crédits à l'exportation visant à favoriser la vente de produits finis, notamment de machines et de biens d'équipement. (Les plus grands succès ont été remportés dans le domaine de l'équipement et des techniques destinés au secteur de l'énergie — pétrole, gaz, énergie nucléaire — et au secteur forestier.) Conscient des difficultés qu'il y a à accroître les exportations de produits manufacturés tout en maintenant les exportations céréalières (il suffit de voir les énormes excédents commerciaux qui en sont résultés), le gouvernement a cherché à négocier les exportations de céréales séparément des exportations des autres secteurs.

Au début des années 1980, on a cessé de vouloir séparer les relations économiques de la politique. En réaction à l'intervention soviétique en Afghanistan, le gouvernement canadien, à l'instar d'autres nations occidentales, a demandé que diverses sanctions soient prises à l'encontre de l'URSS. Parmi les mesures annoncées par le premier ministre, M. Joe Clark, en janvier 1980, figuraient un embargo partiel sur les céréales, un contrôle strict des exportations, la suspension de la totalité des visites et programmes officiels et la décision de ne pas renouveler la marge de crédit accordée à Moscou par Ottawa. Ces sanctions ont été peu à peu levées et les relations officielles ont repris progressivement après la mort de Leonid Brejnev, en novembre 1982. Néanmoins, Ottawa n'a guère montré d'empressement à revenir aux politiques commerciales dynamiques Est-Ouest des années 1970, sauf pour les céréales. Après que l'embargo céréalier a été levé, un nouvel accord à long terme a été signé et les exportations

ont repris de plus belle. À l'époque, toutefois, d'autres facteurs étaient devenus prioritaires dans la politique commerciale canadienne. Ottawa s'appliquait, d'une part, à faire respecter les sanctions imposées contre l'Afrique du Sud et, d'autre part, à développer de nouvelles relations économiques, notamment avec les États-Unis, mais aussi avec la région du Pacifique, en plein essor, et avec le Marché commun européen, en expansion rapide.

Par ses sanctions de 1980, le gouvernement a donné le ton de ce que serait la politique commerciale Est-Ouest du Canada pendant la première moitié de la décennie. Le retour des conservateurs au pouvoir, en septembre 1984, a été suivi, six mois plus tard, par la nomination de Mikhaïl Gorbatchev à la tête du Parti communiste soviétique. Paradoxalement, c'est donc à un gouvernement conservateur qu'il est revenu d'adapter la politique canadienne à la « révolution » grandissante qui, à l'Est, a dominé la scène internationale pendant la seconde moitié des années 1980.

LA POLITIQUE CANADIENNE DANS LA NOUVELLE CONJONCTURE EST-OUEST

Dans la nouvelle ère des relations Est-Ouest inaugurée par les réformes de Mikhaïl Gorbatchev, la politique canadienne a été davantage réactive que novatrice. Bien que les relations aient été pratiquement toutes rétablies à la fin de 1988, on n'a vu aucune initiative politique nouvelle dans les rapports de notre pays avec l'Union soviétique et l'Europe de l'Est. Dans ses quelques déclarations prudentes relatives aux événements qui se déroulaient dans les pays de l'Est, Ottawa prônait une attitude attentiste et insistait sur la nécessité d'adopter au sein de l'OTAN une position concertée. Le Livre blanc de la défense publié par le gouvernement et l'expulsion de diplomates soviétiques en 1988, à grand renfort de publicité, prouvaient plus encore la persistance d'un esprit de Guerre froide dans les milieux gouvernementaux d'Ottawa. Les réformes prenant de l'ampleur à l'Est, la population canadienne a de plus en plus fait pression sur le gouvernement Mulroney pour qu'il adopte des mesures plus positives. Le contraste entre un gouvernement passif et un monde des affaires dorénavant actif était d'autant plus bizarre que c'est dans le milieu des affaires que ce gouvernement cherchait ses principaux appuis politiques.

Dans les années 1980, on a assisté, dans les relations économiques du Canada avec l'Europe de l'Est, à la montée d'un nouveau phénomène qui a eu des effets croissants sur la politique du pays, à savoir : la création de chambres de commerce et de l'industrie, instruments servant à la fois à influencer sur la politique et à la faire appliquer. Jusque-là, les entreprises ne s'étaient pas organisées pour se faire les avocats d'une expansion des

relations avec les pays de l'Est. Ce n'est qu'en 1983 qu'un Conseil commercial Canada-Europe de l'Est s'est constitué à l'initiative de la Division internationale de la Chambre de Commerce du Canada. Puis, en 1985, ce Conseil, qui aidait les entreprises commerçant avec l'URSS et l'Europe de l'Est, a signé un accord de coopération avec la Chambre de l'Industrie soviétique. En 1988, un Conseil commercial Canada-URSS a été fondé à l'initiative d'un groupe d'hommes d'affaires canadiens importants intéressés par les opportunités créées par la *perestroïka*. En 1990, ce Conseil commercial comptait de nombreux membres soviétiques, plus de 120 entreprises canadiennes y étaient affiliées, et il avait ouvert des bureaux à Toronto et à Moscou. Les événements survenus en Europe de l'Est en 1989 ont incité à mettre sur pied d'autres conseils bilatéraux, notamment avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

L'enchaînement des bouleversements politiques en Pologne et en Hongrie, en 1989, et les réactions occidentales qui ont suivi, ont provoqué une réponse, certes tardive, du gouvernement canadien. Au cours du sommet économique de juillet, le programme d'aide internationale à la Pologne et à la Hongrie, baptisé « PHARE » (Pologne — Hongrie : Assistance à la reconstruction économique), a été lancé. La Commission des communautés européennes a été chargée de coordonner les efforts des vingt-quatre pays occidentaux (le Groupe des 24), dont le Canada, qui avaient accepté d'y participer. Le premier ministre Mulroney a fait savoir en octobre que la part du Canada s'élèverait à 32 millions de dollars, destinés principalement à la Pologne, et que cette somme servirait à financer une aide alimentaire et une assurance-crédit spéciale visant à faciliter l'achat de biens d'importation dont le besoin se fait pressant.

LA VISITE DE B. MULRONEY À MOSCOU

La visite du premier ministre en Union soviétique en novembre 1989 était l'occasion pour Ottawa de montrer que le gouvernement canadien n'était pas plus lent que la population canadienne ou le reste du monde à répondre aux processus de réforme engagés dans les pays socialistes. Le hasard a fait que les bouleversements qui se sont enchaînés en Europe orientale à l'automne 1989 ont accru l'intérêt du public canadien pour ce voyage officiel.

Au cours de sa visite en URSS, M. Mulroney a fait tout son possible pour montrer qu'il soutenait les réformes entreprises par M. Gorbatchev. Dans une déclaration publiée par son Cabinet à la veille du voyage, on pouvait lire les propos suivants : « Il est évident que les changements révolutionnaires dont le président Gorbatchev se fait le champion offrent aux

relations Est-Ouest leur meilleure chance depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ». Reprenant cette idée dans l'allocution qu'il a prononcée à l'occasion d'un dîner officiel donné au Kremlin le jour de son arrivée, le premier ministre s'est dit « intimement convaincu qu'il est à l'évidence de l'intérêt de tous que [vos] réformes aboutissent ». Puis il a ajouté que le Canada « se félicitait de la plus grande intégration de l'URSS dans l'économie mondiale » et qu'il « appuierait une participation progressive des Soviétiques au système commercial et financier international à mesure que les réformes de la *perestroïka* créeraient les conditions d'une réussite. » Il a précisé, à ce propos, qu'une coopération étroite entre l'URSS et l'OCDE serait une bonne chose, ainsi qu'un siège d'observateur au GATT, dont l'Union soviétique pourrait éventuellement devenir membre. Dans un discours prononcé le surlendemain à Moscou, M. Mulroney s'est résumé comme suit : « Les relations Est-Ouest n'ont jamais été aussi prometteuses depuis la guerre, et les relations entre le Canada et l'URSS sont prêtes pour un nouveau départ ». Par ses déclarations officielles faites dans le cadre du voyage en URSS, le premier ministre tournait donc la page sur les précédentes déclarations officielles équivoques d'Ottawa.

Le gouvernement canadien était impatient de prouver au public qu'une nouvelle substance ainsi qu'un nouveau discours avaient émergé de cette visite. Pendant son séjour à Moscou, le premier ministre a signé pas moins de dix accords de coopération bilatéraux, allant des utilisations pacifiques de l'énergie atomique à la lutte contre la toxicomanie (narcotiques). Bien qu'ils aient tous eu une dimension politique, deux de ces accords revêtaient une importance particulière pour l'avenir des échanges commerciaux. Le premier, un accord exhaustif de protection réciproque des investissements, vise manifestement à encourager les entreprises canadiennes à investir dans l'économie soviétique. Cet accord, qui est le premier du genre conclu par le Canada, fournit des garanties officielles dont les investisseurs canadiens ne bénéficiaient pas jusqu'ici à l'étranger. Le deuxième est un accord cadre qui autorise les provinces canadiennes et les républiques soviétiques à coopérer directement entre elles à titre individuel dans les domaines économiques, scientifiques, techniques et culturels. L'annonce, durant la visite de M. Mulroney à Moscou, de l'ouverture prochaine d'un consulat canadien à Kiev a pris une importance particulière à la lumière de cet accord.

Le premier ministre a aussi voulu profiter de cette visite officielle pour prouver aux industries canadiennes que le gouvernement appuyait leurs initiatives. Ainsi, il a invité une délégation nombreuse (240 personnes) du milieu des entreprises à l'accompagner en URSS et, avec son homologue soviétique, le premier ministre Ryzhkov, il a ouvert la première réunion du nouveau Conseil commercial Canada-URSS.

Pendant les mois qui ont suivi la visite officielle, Ottawa a semblé déterminé à poursuivre sur sa lancée. Au programme d'aide à la Pologne s'est ajoutée une contribution de 30 millions de dollars à un fonds de stabilisation destiné à soutenir la convertibilité du zloty polonais. De plus, le gouvernement a créé un fonds doté de 10 millions de dollars afin de soutenir des projets de développement du secteur privé en Pologne et en Hongrie. Dernièrement, à l'instar d'autres pays occidentaux, le Canada a étendu l'application du tarif de préférence générale à ces deux pays d'Europe de l'Est qui ont, à son sens, engagé les réformes politiques et économiques les plus poussées.

Un examen approfondi de la politique est-européenne du Canada a été réalisé au cours du premier semestre de 1990 et le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, en a résumé les résultats dans une allocution prononcée à Toronto le 26 mai. Plus important, il a annoncé que le programme de soutien économique était élargi à d'autres pays de l'Est et qu'un Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est était constitué pour mettre au point les détails d'un programme d'assistance accrue à la région. En fait, le Canada compte parmi les quarante et un pays membres de la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). De façon plus traditionnelle, le ministre a insisté sur les approches multilatérales. Le Canada est depuis longtemps un fervent partisan de la CSCE. Il est aussi au nombre de ceux qui préconisent un rôle accru de l'organisation, à laquelle il reconnaît un mandat étendu en matière de sécurité et dans le domaine politique, et socio-économique, mandat qui en fait en quelque sorte « la table à dessin d'une nouvelle architecture européenne ».

Le gouvernement Mulroney a essayé de prouver qu'il ne se contente pas de suivre, ou de rattraper, ses alliés dans ses décisions face aux changements rapides que connaissent les économies soviétiques et est-européennes. Au niveau multilatéral, il a pris l'initiative de certaines propositions, visant à trouver un moyen terme entre l'Europe occidentale et les États-Unis relativement aux problèmes économiques Est-Ouest. Dans ce sens, il a suivi le voeu traditionnel du Canada, qui est de servir d'interprète et de meneur de jeu, voire d'intermédiaire entre les alliés européens et américains, en s'appuyant sur les liens privilégiés d'Ottawa avec Washington et sur nos relations personnelles avec les dirigeants américains. Après son voyage à Moscou, par exemple, M. Mulroney a proposé de tenir M. Gorbatchev au courant des discussions du sommet économique européen, de façon à franchir un pas vers l'intégration de l'Union soviétique dans l'univers de la coopération économique internationale. En outre, dans des propos tenus avant le sommet économique de Houston (1990), le premier ministre s'est efforcé de trouver un compromis entre les propositions allemandes

et américaines concernant l'aide financière à apporter aux Soviétiques. Il n'est pas allé, cependant, jusqu'à promettre une aide canadienne accrue et, les participants restant divisés lors du sommet, le Canada s'est rangé dans le camp de ceux qui préconisaient la prudence et une étude plus approfondie de la question.

LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES

La politique en matière de relations avec l'Europe de l'Est a beaucoup évolué dans un domaine, celui du contrôle des exportations stratégiques. Le processus s'étant déroulé dans le secret de Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques (COCOM) de l'Alliance Atlantique, il est impossible de savoir si le Canada a joué un rôle clé, et dans quelle mesure, ou s'il s'est contenté de suivre le mouvement.⁵

Les États-Unis sont depuis longtemps les principaux instigateurs de l'embargo stratégique occidental et la liste des produits dont ils interdisent à leurs ressortissants l'exportation vers l'Est est depuis toujours la plus longue. La liste canadienne se rapproche plus des listes des membres européens du COCOM, qui se sont toujours montrés plus libéraux que les Américains dans leurs échanges commerciaux avec le bloc socialiste.

Les divergences entre le Canada et les États-Unis sur la question du contrôle des exportations stratégiques et dans d'autres domaines relatifs au commerce avec les pays communistes ont parfois été source de conflit entre les gouvernements américains et canadiens. C'est ce qui est arrivé lorsque des filiales canadiennes d'entreprises américaines ont vendu certains produits à l'Europe de l'Est (même si le gros de ces produits transitait par des filiales européennes). Il est arrivé qu'en raison de son système de contrôle plus strict, Washington cherche à entraver ces détournements par des actions qui ont posé le problème de l'« extra-territorialité » dans les relations entre le Canada et les États-Unis. Au milieu des années 1970, la pression alliée en faveur d'une libéralisation des échanges et la détente américano-soviétique aidant, l'embargo stratégique occidental s'était considérablement assoupli, ce qui a aussi atténué le problème de l'extraterritorialité.

Cependant, sur l'insistance américaine, l'embargo a de nouveau été renforcé dans les années 1980. Parmi les mesures annoncées en janvier 1980 par le gouvernement Clark figurait la révision générale de la réglementation canadienne relative aux exportations de marchandises « stratégiques » et de « techniques de pointe » vers l'URSS en vue de rétablir un système de contrôle plus strict. De là, on reverrait la liste des marchandises interdites aux pays communistes de façon à dresser « des murs plus hauts autour de domaines plus petits », comme le précisait la politique du COCOM. On

entendait ainsi exercer un contrôle accru sur les techniques, et sur les marchandises, jugées « stratégiques » en raison d'une « double » utilisation possible (civile et militaire).⁶ Parallèlement, la gestion du système de contrôle a elle aussi été renforcée par des vérifications aux frontières et des poursuites judiciaires contre les contrevenants.

Quand les événements d'Europe de l'Est ont donné le signal d'une révision générale de tout le système du COCOM, le Canada avait déjà commencé de sa propre initiative à simplifier ses démarches d'octroi des licences d'exportation. Au cours d'une réunion clé du COCOM, en juin 1990, il a été décidé d'assouplir, à compter du 1^{er} juillet, les limitations relatives aux ordinateurs, au matériel de télécommunication et aux machines-outils à compter du 1^{er} juillet (trente produits ont été retirés de la liste de contrôle des marchandises et techniques industrielles stratégiques). Des négociations se sont engagées le 1^{er} octobre en vue d'établir une nouvelle liste simplifiée et limitée aux seuls produits de haute technicité. Des pays comme la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, qui ont entrepris les réformes politiques les plus profondes et qui ont accepté de mettre sur pied leur propre système de contrôle des exportations et de vérification des permis, bénéficieront d'un traitement de faveur. Par ailleurs, le contrôle des exportations à destination de l'Allemagne de l'Est a été levé *de facto* suite à la réunification allemande. Les États-Unis devaient adopter à l'automne 1990 une nouvelle loi sur les exportations qui dresserait les grandes lignes de la politique américaine en la matière.

L'embargo stratégique a non seulement perdu de l'ampleur, mais il ne vise plus les mêmes cibles. En effet, il est probable que dorénavant l'Alliance Atlantique dirigera ses mesures contre des États du tiers-monde potentiellement belliqueux, capables de mener une guerre chimique ou biologique et de produire des missiles balistiques, ce qui les rend d'autant plus inquiétants.⁷ Il est même possible que l'Est et l'Ouest coopèrent dans la mise en oeuvre d'un nouveau régime de contrôles stratégiques.

ORIENTATIONS POLITIQUES FUTURES

Depuis 1988, le Canada a réorienté avec succès sa politique à l'égard de l'URSS et de l'Europe orientale. Il est passé d'une inertie nourrie d'attitudes héritées de la Guerre froide à un soutien actif des processus de réforme du bloc de l'Est. Concrètement, cela s'est surtout traduit par une participation à des programmes d'assistance multilatéraux. Cependant, il lui faut encore étendre considérablement le champ d'application de sa nouvelle politique s'il veut relever les défis particuliers que lui posent ses propres relations commerciales et financières avec les pays de la région.

Dans leur forme actuelle, ces relations comportent beaucoup d'incertitudes pour l'avenir. Il se peut fort bien que les beaux jours des exportations céréalières vers l'URSS soient révolus. Elles avaient déjà chuté à la fin des années 1980, et les nouvelles politiques soviétiques entraîneront de nouvelles baisses. Il y a longtemps que l'URSS vise, en vain, l'autosuffisance dans ce domaine. Il se peut qu'elle n'y parvienne jamais, mais elle redouble d'efforts pour se rapprocher de son objectif. Même avec les rendements actuels, si elle parvenait à supprimer les pertes excessives au moment des moissons (20 à 30p.100 des récoltes se perdent entre le transport et l'ensilage), elle n'aurait pratiquement plus besoin d'importer des céréales. Il est probable qu'à l'avenir, l'URSS importera davantage de céréales fourragères que de céréales vivrières; or, en l'espèce, le Canada est désavantagé par rapport aux États-Unis.

Dans ces circonstances, et étant donné les grandes incertitudes qui pèsent sur la situation soviétique, la renégociation de l'accord canado-soviétique sur les céréales, qui expire le 31 juillet 1991, est assez problématique. On peut s'attendre, tout au moins, que Moscou demandera beaucoup plus de souplesse pour toute promesse d'achat future et des modalités de paiement plus favorables. En attendant, au cours des quatre premières années de l'accord quinquennal actuel, l'Union soviétique a honoré toutes ses promesses d'achat sauf une portant sur quelques millions de tonnes, ce qui est peu par rapport aux 25 millions de tonnes métriques qu'elle s'était engagée à acheter.

D'autres problèmes risquent de se poser. En cette ère de *glasnost*, les méga-projets typiques du système économique soviétique passé font l'objet de critiques de plus en plus fortes, pour des raisons techniques, sociales, environnementales et financières. En outre, les républiques soviétiques ont de plus en plus leur mot à dire dans ces investissements. Sans sonner le glas de projets d'investissement en Union soviétique sur lesquels le gouvernement canadien porte depuis longtemps ses efforts en matière de développement des exportations, cela signifie qu'il faut envisager de nouvelles approches. Il en va de même pour les marchés plus restreints d'Europe de l'Est.

Dans cette redéfinition des rapports commerciaux canado-soviétiques, il faut prendre bien soin de tenir compte du nouveau rôle que l'Union soviétique commence à jouer dans le commerce et les investissements internationaux relatifs au pétrole. La position de l'URSS en tant que fournisseur international s'est beaucoup renforcée suite à l'évolution du marché consécutive à la crise du Koweït et à la révision à la baisse de ses vieux engagements envers l'Europe de l'Est dans le cadre du COMECON. Parallèlement, les réformes soviétiques et la détente Est-Ouest ouvrent à l'Occident des possibilités sans précédent de coopérer avec l'URSS pour l'aider à augmenter sa production énergétique et sa capacité d'exportation.

Les nouvelles politiques et priorités de l'Est en matière d'importations sont autant d'autres défis pour la politique commerciale canadienne. En ce moment, ce sont les équipements, les techniques et le savoir-faire qui viennent en tête des priorités, car il faut donner un coup de pouce aux industries légères depuis longtemps négligées, et les moderniser, et améliorer la distribution de biens de consommation et de services. Les entreprises canadiennes auront affaire à une forte concurrence américaine, européenne et japonaise pour décrocher ces marchés. En matière agricole, ce sont maintenant les secteurs en aval de l'industrie agro-alimentaire qui sont les plus prometteurs pour nos exportations.

L'électronique constitue un autre secteur d'exportations possibles sur les marchés de l'Est pour les entreprises canadiennes. En l'occurrence, l'assouplissement du contrôle des exportations stratégiques est un facteur essentiel. Les barrières aux exportations de produits de haute technologie occidentaux tombant, la concurrence se fait plus âpre entre les fournisseurs éventuels. Il importe donc que le Canada, par sa future politique, ne mette pas les entreprises canadiennes en position d'infériorité face aux entreprises étrangères.

Dans tous ces domaines, le financement est obligatoirement un élément important des relations, étant donné les graves problèmes de balance des paiements auxquels l'ensemble des pays de l'Est restent confrontés. De nouveaux crédits publics ont été annoncés, mais les banques commerciales canadiennes ne sont pas encore sorties de l'isolationnisme dans lequel elles s'étaient repliées pendant la crise financière du début des années 1980.

Le déséquilibre commercial, qui a toujours existé avec l'Europe de l'Est (notamment avec l'URSS), prend encore plus d'importance dans ces circonstances nouvelles. Il s'agit de le réduire sans réduire considérablement le volume des échanges. En écartant les crédits (auxquels aucune des parties n'est disposé à donner, dans l'expansion future des échanges, un rôle aussi essentiel que celui qu'ils ont joué dans les années 1970), cela signifie que le Canada devra acheter davantage à ses partenaires commerciaux de l'Est.⁸ En conséquence, il ne peut se préoccuper uniquement de favoriser ses exportations.

Le commerce n'est pas tout. Les économies soviétique et est-européennes s'ouvrant aux investissements étrangers, le champ des relations économiques du Canada avec les pays de la région s'est considérablement élargi. En fait, ces derniers temps, les pourparlers en matière d'affaires ont beaucoup porté sur la création de sociétés mixtes en Union soviétique et en Europe de l'Est en vertu de nouvelles réglementations. À la mi-1990, quelques trente-cinq entreprises communes canado-soviétiques avaient déjà été enregistrées officiellement

en URSS (et vingt-sept en Pologne). Étant donné le peu d'expérience commerciale des entreprises canadiennes dans ces pays, ce résultat est plutôt satisfaisant. Ces entreprises en participation canado-soviétique sont concentrées, pour l'essentiel, dans le secteur des services, principalement dans l'hôtellerie et la restauration. Seuls quelques investisseurs canadiens ont choisi le secteur manufacturier : les véhicules tout-terrain sur chenilles, les pièces détachées pour automobiles, le matériel de télécommunication. Quant aux capitaux investis, ils sont à la mesure des risques présentés par une conjoncture incertaine et ils traduisent la prudence des investisseurs occidentaux de manière générale.

Ces investissements représentent un immense potentiel pour les relations futures du Canada avec l'Europe orientale. Bien que limités pour l'instant, ils ne demandent qu'à augmenter aussitôt qu'une économie de marché se mettra en place dans les pays concernés et que leurs entreprises d'État seront privatisées. Les Canadiens pourront investir directement non seulement sur les marchés nationaux mais aussi sur les marchés régionaux dès lors que l'Europe de l'Est s'intégrera de plus en plus à la grande Europe.

Des mesures politiques, telles que des accords de protection des investissements avec l'URSS, représentent un pas dans la bonne direction. Les entreprises canadiennes qui s'embarquent dans des co-entreprises en Europe de l'Est agissent en véritable pionniers dans un nouveau paysage économique. Il faut les encourager et les soutenir en nous adaptant à la conjoncture difficile et incertaine d'une Europe de l'Est en transition. Des programmes doivent être mis sur pied pour les aider à évaluer précisément les problèmes et les risques qu'elles rencontreront et à trouver des solutions ou des parades satisfaisantes. Le gouvernement peut concrétiser son soutien par l'intermédiaire des nouveaux conseils commerciaux.

En somme, le Canada a commencé à définir politiquement des mesures propres à relever les défis de la transformation est-européenne. Il est encourageant de voir le monde des affaires s'activer comme il le fait actuellement, car le soutien à la nouvelle orientation politique s'en trouve élargi et renforcé. Le gouvernement canadien devrait innover, et non imiter, dans la re-définition des relations économiques avec l'Europe de l'Est. Les rapports Est-Ouest sont manifestement empreints d'une nouvelle mathématique, et les échanges commerciaux en sont un élément important. Établir prospérité et stabilité en Europe de l'Est grâce au développement économique et à la coopération avec l'Occident constitue un véritable défi pour les décideurs politiques. Dans le cas du Canada, ce défi supposera de nouvelles initiatives traduisant davantage une nouvelle façon d'envisager d'anciens instruments et programmes de soutien.

NOTES

- ¹ Dans le présent document, on entend par « Europe de l'Est » ou « Europe orientale » et « région » les sept pays européens membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou COMECON) et de l'Organisation du Pacte de Varsovie qui ont longtemps formé le noyau de ce que l'on appelait le « bloc soviétique ». Ce sont la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République démocratique allemande, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique. Deux autres pays d'Europe orientale dirigés par des partis communistes, la Yougoslavie et l'Albanie, sont restés en dehors du Pacte et du COMECON; en conséquence, l'Occident les a traités assez différemment.
- ² Les relations commerciales avec la Tchécoslovaquie et la Pologne étaient régies par des conventions d'avant-guerre encore en vigueur et par l'appartenance de ces deux pays à l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT). Des accords commerciaux bilatéraux ont été conclus avec la Bulgarie en 1969, la Roumanie en 1971, la Hongrie en 1972 et la République démocratique allemande en 1983. En 1986, un accord à long terme pour le développement de la coopération commerciale, économique et industrielle a été signé avec la Tchécoslovaquie.
- ³ Il s'agissait d'un Protocole de consultations soviéto-canadien, d'un Accord sur la coopération dans l'application industrielle des sciences et techniques et d'un Accord général d'échanges, tous signés en 1971, et suivis en 1975 d'un Protocole financier puis, en 1976, d'un Accord à long terme sur la coopération technique en matière économique, industrielle et scientifique.
- ⁴ Maureen Molot et Fen Hampson (sous la dir. de), *Canada Among Nations 1989*, Carleton University Press, Ottawa, 1990, p.7.
- ⁵ En tant que membre fondateur de l'OTAN, le Canada participe depuis longtemps aux processus consultatifs du COCOM, qui supervise l'embargo stratégique occidental institué à l'encontre du bloc soviétique. Le COCOM est une instance au sein de laquelle on discute librement et où l'on établit une liste mutuellement acceptable de produits dont l'exportation doit être restreinte pour des raisons stratégiques. Cette liste constitue un minimum que les pays membres peuvent compléter à leur gré. Aux termes des règlements du COCOM, les produits dont on propose l'exemption doivent être soumis à un processus d'exonération spécial. À l'exception de l'Islande, tous les pays de l'OTAN sont membres du COCOM. Deux pays n'appartenant pas à l'OTAN, le Japon et l'Australie, y siègent également.

- ⁶ Dans les documents officiels, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada définit comme étant « stratégiques » tous les « biens, matériels et techniques industriels pouvant servir à accroître la capacité militaire d'un pays ». La liste de contrôle comprend aussi des marchandises dont l'exportation est limitée pour « des raisons de politique économique et étrangère nationale ».
- ⁷ S'agissant de la prolifération des missiles balistiques et des techniques s'y rapportant, sept pays industriels occidentaux, dont le Canada, ont décidé de créer, en 1987, un régime de contrôle des techniques relatives aux missiles.
- ⁸ Dans les années 1970, la croissance des exportations occidentales à destination des pays de l'Est était en grande partie financée par des crédits octroyés par les gouvernements et les banques commerciales occidentales. En conséquence, à la fin des années 1980, les sept pays membres du COMECON avaient accumulés envers l'Occident une dette dépassant 100 milliards de dollars.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- A. Balawyder (sous la dir. de), *Canadian-Soviet Relations 1939-1980*, Mosaic Press, Oakville (Ontario), 1981.
- Canadian Business Review*, Special Report: Focus on Soviet Union and Eastern Europe, vol.17, n°2, été 1990.
- Carl H. McMillan, *After Detente: Canada's Economic Relations with the USSR in the 1980s*, Working Paper n°4, Centre for Russian and East European Studies, Université de Toronto, octobre 1989.
- Maureen Molot et Fen Hampson (sous la dir. de), *Canada Among Nations 1989*, Carleton University Press, Ottawa, 1990.

Carl H. McMillan est professeur d'économie à l'Université Carleton. Dans le présent document, il met à jour et approfondit son analyse de la politique canadienne, que M. Molot et F. Hampson présentent dans leur ouvrage de 1990.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Also available in English
ISBN 0-662-96619-8

