



---

## DÉCLARATION

---

94/53

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

ALLOCATION DE L'HONORABLE ROY MACLAREN

MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL

À L'EMPIRE CLUB

TORONTO (Ontario)  
Le 23 septembre 1994

Permettez-moi d'abord de remercier l'Empire Club de m'avoir invité aujourd'hui.

On n'utilise pas habituellement le terme «révolutionnaire» pour caractériser la politique commerciale du Canada. Pourtant, et presque sans l'avoir remarqué, nous nous retrouvons à l'avant-garde d'une révolution économique qui est en train de transformer les Amériques -- une révolution aussi profonde dans ses incidences à long terme que les changements actuellement observés en Asie, en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique.

Cette révolution est clairement exprimée par notre décision prise plus tôt cette année d'établir avec les États-Unis et le Mexique l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Celui-ci s'inspire de notre engagement fondamental à élargir le commerce multilatéral basé sur un ensemble de règles au sein de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), qui sera créée le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Cet accord reflète -- et appuie -- l'émergence d'une économie nord-américaine encore plus véritablement intégrée, d'une économie intégrée qui déborde l'intensification des liens commerciaux pour englober des infrastructures convergentes, des réseaux communs de distribution et un circuit de production transfrontières de plus en plus complexe.

La tendance à une plus grande intégration économique n'est pas non plus limitée à la partie nord de l'hémisphère. En plus de l'ALENA, le Mexique a conclu des arrangements de libre-échange avec le Venezuela et la Colombie. Un Pacte andin revivifié liera les économies du Pérou, de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur et du Venezuela par une plus grande libéralisation du commerce.

De plus, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay viennent tout juste de manifester leur intention de faire du Mercosur un véritable marché commun. Dans aucune autre région du monde l'effort de libéralisation et de réforme économiques n'a été aussi vigoureux et aussi englobant que dans notre hémisphère.

Pourtant, malgré les progrès rapides des dernières années, cette libéralisation révolutionnaire des marchés semble maintenant montrer des signes d'essoufflement. Après avoir joué un rôle de chef de file dans l'achèvement, l'année dernière, des négociations menées dans le contexte de l'ALENA et de l'Uruguay Round du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), les États-Unis risquent maintenant de perdre leur dynamisme au plan de la libéralisation des échanges.

Ce risque est déjà évident dans le contexte de leurs relations bilatérales avec le Canada. Nos deux pays ont la plus importante relation commerciale bilatérale au monde -- et la grande majorité de nos échanges bilatéraux se fait sans problème --, mais nous

sommes confrontés à un nombre croissant de différends amers qui reflètent essentiellement le triomphe des intérêts protectionnistes étroits sur une vision commerciale plus large.

La question connexe de l'élargissement de l'ALENA est elle aussi remise en cause. Après avoir initialement préconisé le libre-échange de l'Alaska à la Terre de Feu, certains éléments aux États-Unis parlent maintenant d'une période indéfinie d'étude et d'évaluation qui pourrait éventuellement déboucher sur 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 immédiate de l'accession du Chili à l'ALENA est laissée en suspens.

Réagissant largement à l'indécision qu'ils perçoivent de la part des États-Unis, d'autres pays de l'Amérique latine ont commencé à réévaluer leurs options. Il n'est pas étonnant que les ententes bilatérales distinctes ou même l'idée d'une zone sud-américaine de libre-échange commencent à présenter aux yeux de certains des possibilités plus prometteuses alors même que la perspective d'une pleine intégration hémisphérique commence à s'estomper.

On ne peut exagérer les risques de perdre le sens de l'orientation à cette étape critique de notre cheminement. Les accords commerciaux ne sont pas des institutions statiques. Ce sont des arrangements dynamiques et évolutifs. Comme les bicyclettes, ils ont besoin d'un élan. L'ALENA n'a pour le moment d'autre choix que d'aller de l'avant en améliorant ses règles et en élargissant sa composition ou bien risquer de perdre du terrain.

Le cas échéant, le Canada devrait s'accommoder d'un accord essentiellement inachevé et, par extension, d'un nombre croissant de solutions imparfaites aux frictions qui sont associées à une intégration économique plus étroite. Si cet élan s'atténuait, le Canada pourrait aussi manquer une chance historique de bâtir des ponts vers les nouvelles économies de l'Amérique latine selon une approche globale et non discriminatoire. Mais, et c'est peut-être le plus important, il pourrait en l'occurrence subir un changement fondamental dans l'orientation de l'ALENA proprement dit, soit le risque que cet arrangement ouvert et dynamique ne se transforme en un bloc plus fermé et plus introspectif.

Ce n'est certainement pas un secret que la prudence croissante des États-Unis face à l'élargissement de l'ALENA est en très grande partie alimentée par les forces protectionnistes -- des forces à peine contenues pendant la difficile période de l'adoption de la loi de mise en oeuvre de l'ALENA par le Congrès américain l'an dernier. Si nous ne pouvons garantir que l'ALENA reste ouvert au Chili, à l'Argentine ou à d'autres partenaires éventuels, il y a un risque très réel qu'il reste fermé en permanence.

L'ALENA n'a pas non plus l'exclusivité régionale. Le Brésil a déjà proposé d'utiliser le marché commun du Mercosur comme pierre angulaire d'une zone sud-américaine de libre-échange. Comme moyen de démanteler les barrières dans la région, de libéraliser le commerce et de rassembler les pays dans un espace économique intégré, le Mercosur constitue une initiative audacieuse et innovatrice, que le Canada encourage. Mais il ne faut pas beaucoup d'imagination pour reconnaître que, se voyant exclus de l'ALENA, les pays du Mercosur seraient encore plus incités à se tailler leurs propres marchés et à formaliser leur espace économique distinct, peut-être en se donnant leur propre version du protectionnisme. Il y a alors risque que le rêve d'un commerce pan-hémisphérique ne cède la place à la *Realpolitik* des blocs régionaux rivaux -- une mentalité du «eux contre nous» si contraire à la libéralisation du commerce et à la croissance économique.

Il nous faut dès maintenant une grande politique commerciale et financière pour les Amériques -- une vision plus large et plus audacieuse qui pourrait aider à atténuer et, éventuellement, à faire disparaître les préoccupations plus locales qui nous divisent. En bref, il nous faut une politique qui reflète l'ouverture, la force et le dynamisme de nos économies; qui reconnaît la synergie créatrice pouvant émerger du mariage d'économies développées et en développement; et qui intéresse tous les pays désireux de mener un commerce plus intense, plus global et axé sur un ensemble de règles.

L'ALENA peut fournir le fondement d'une telle politique. Avec la volonté politique requise, il pourrait servir de noyau à une plus vaste association de libre-échange qui pourrait graduellement englober les pays de notre hémisphère et même des pays d'autres régions. Avec un engagement adéquat, il pourrait se transformer en une nouvelle forme d'association économique définie non par la position géographique mais par un engagement collectif d'intensifier le libre-échange; il pourrait devenir le noyau d'un nouveau GATT globalement amélioré.

L'idée de fond ne serait pas de remplacer le système multilatéral existant et encore moins d'établir un bloc régional discriminatoire; il s'agirait plutôt de former une coalition de pays souhaitant faire progresser plus rapidement l'objectif de libéralisation du commerce et de l'investissement. Une association plus vaste de libre-échange pourrait également constituer un moteur pour faire avancer le processus multilatéral plus lourd mais éminemment important que nous devons tous appuyer au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

La justification initiale de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis puis de l'accord trilatéral avec le Mexique était justement d'obtenir des progrès dans les domaines où notre degré d'intégration économique semblait réclamer un meilleur régime de

règles que ce que le GATT pouvait lui-même fournir. 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 type de consensus obtenu dans un contexte multilatéral plus vaste où les choses se font aussi plus lentement. Dans d'autres domaines d'importance cruciale comme la législation sur les recours commerciaux, le Canada travaille activement à l'amélioration de l'Accord.

Le Canada et le Mexique ont aussi manifesté le désir d'agir rapidement sur l'élargissement de l'Accord dans l'hémisphère occidental. Il est certes crucial de mener à bien l'accession du Chili, mais il n'y a pas de raison que tous les pays qui acceptent de respecter les règles de l'ALENA ne soient pas éventuellement invités à s'associer à l'Accord. Il n'y a pas non plus de raison de limiter cet élargissement à notre hémisphère. La clause d'accession de l'ALENA ne mentionne pas les «pays de l'hémisphère occidental», mais tout simplement «les pays ou groupes de pays». Le véritable test de l'adhésion serait l'engagement de se soumettre aux règles de l'Accord et la volonté de collaborer pour faire progresser les dossiers du commerce et de l'investissement.

Pour d'autres pays de l'hémisphère, la voie de l'accession ouvre la porte d'un accord dynamique et de haute qualité qui a déjà été mis en place, ce qui n'est pas un avantage négligeable étant donné les forces protectionnistes déjà mobilisées aux États-Unis pour contrer une libéralisation plus poussée du commerce.

Le Canada a affronté deux fois les négociateurs américains au cours des cinq dernières années, et n'en est pas sorti indemne. Et nous sommes le principal partenaire commercial des États-Unis. On ne peut qu'imaginer comment un pays comme le Chili ou l'Argentine s'en tirerait seul contre un Congrès américain de plus en plus activement protectionniste. Facteur tout aussi important, l'ALENA pourrait faire le pont entre l'ensemble de plus en plus complexe d'initiatives de libre-échange qui ont proliféré dans l'hémisphère.

Pour les trois partenaires actuels de l'ALENA, l'élargissement de l'Accord offre plus qu'un accès à des marchés en croissance. Il offre de nouveaux partenariats et de nouvelles alliances pour régler les difficiles questions commerciales de demain, ainsi qu'un cadre de négociation plus équilibré à l'intérieur duquel réaliser ces objectifs. Il nous offre aussi un puissant outil pour nos contacts avec le reste du monde en démontrant que les pays qui refusent d'accepter une plus grande libéralisation risquent de se trouver marginalisés par la dynamique du régionalisme.

L'ALENA a le potentiel requis pour activer un mouvement externe et compétitif en faveur de la réduction des barrières tarifaires

et non tarifaires au plan mondial, c'est-à-dire pour faire démarrer une nouvelle ronde de libéralisation commerciale globale. Car c'est ultimement vers le système commercial multilatéral en général et la nouvelle Organisation mondiale du commerce en particulier que nous devons nous tourner pour assurer l'avenir à long terme du libre-échange.

Nous avons déjà établi un lien direct entre nos résultats au plan trilatéral et le grand programme commercial au plan multilatéral. Par exemple, sur la question soulevée depuis peu du rapport qui existe entre le commerce et l'environnement, les discussions menées au GATT reflètent notre expérience de la négociation de l'accord additionnel à l'ALENA. Au moment où nous établissons l'ambitieux programme de l'OMC, l'ALENA pourrait encore une fois servir de creuset pour l'établissement d'un nouveau consensus et pour l'élaboration de nouvelles approches alors même que nous tentons d'élargir les horizons du système multilatéral de réglementation commerciale.

Mais le processus doit être enclenché dès maintenant. Le Canada, les États-Unis et le Mexique ont jeté les bases d'un nouveau type d'ordre économique. Nous avons évité les contraintes d'une union douanière ou d'un marché commun et privilégié une zone économique nettement plus ouverte -- une zone dont la dynamique inhérente vise à réduire les barrières et à accueillir d'autres membres. Nous avons établi un accord qui peut déborder le «libre-échange» et prendre en compte la nécessité d'une coopération économique plus étroite. Et nous partageons le même engagement philosophique envers la libéralisation des marchés, mais aussi envers les idéaux que sont l'ouverture, la libération et la liberté. C'est notre contribution permanente à l'avance de la civilisation.

Pour toutes ces raisons, nous devons collectivement nous attacher à faire progresser l'ALENA et à ériger une structure améliorée et élargie. Les accords commerciaux ne devraient pas être, et ne peuvent pas être, des structures sclérosées. L'Union européenne a été établie dans les années 1950 sous la forme d'un modeste accord sur le charbon et l'acier entre la France et l'Allemagne. Elle constitue aujourd'hui une fédération supranationale de 12 nations, et est sur le point de s'élargir encore une fois. L'Accord sur le resserrement des relations économiques entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande a été amélioré six fois depuis sa conclusion en 1983, dont une fois en 1990 par l'ajout d'une disposition visant à éliminer les mesures antidumping entre les deux pays. Des changements de cette ampleur nécessitent de la clairvoyance et de la volonté politique. Dans l'ALENA, nous avons établi des mécanismes et des règles pour nous aider à atteindre cet objectif; nous avons créé quelque 25 commissions, comités et groupes de travail qui, dans les mois et les années à venir, s'occuperont des aspects concrets de l'amélioration de notre zone de libre-échange. Les commissions du travail et de

l'environnement ont eu une plus grande visibilité politique, mais il y a nombre d'autres groupes qui se réuniront régulièrement pour traiter de l'aspect plus prosaïque du commerce, soit les règles d'origine, les normes de qualité pour les produits agricoles, les normes en matière de télécommunications, l'étiquetage des textiles et des vêtements, l'admission temporaire des gens d'affaires, et ainsi de suite.

Les deux groupes de travail nettement les plus importants ont été récemment établis pour traiter de l'absence de règles communes devant régir l'application des recours commerciaux prévus par la législation -- une législation qui n'a réellement pas de justification économique dans une zone de libre-échange. Nous savons qu'il ne sera pas facile de s'entendre sur ces questions; nous savons aussi que notre succès dans cette entreprise indiquera si les intérêts économiques communs des pays de l'Amérique du Nord peuvent transcender les préoccupations strictement nationales.

L'investissement est un autre domaine où l'ALENA peut être amélioré. La desserte d'un marché étranger suppose de plus en plus une présence sur ce marché, que ce soit par le biais de coentreprises, de partenariats stratégiques ou d'investissements directs. Nous avons déjà vu une croissance spectaculaire des investissements outre-frontière à l'intérieur même de l'Amérique du Nord, et dans l'ensemble de l'hémisphère occidental. Dans un monde où le commerce n'est pas seulement ce que vous faites, mais aussi comment et où vous le faites, un code progressif de l'investissement devrait être l'une des grandes justifications d'un ALENA.

Ici comme ailleurs, le Canada peut jouer un rôle de chef de file, même devant l'apparente incertitude des États-Unis. Nous avons une chance unique de faire progresser le programme hémisphérique, une chance unique de contribuer à tracer la politique commerciale des prochaines années, et même des prochaines décennies. Après tout, la politique étrangère du Canada a toujours été définie par son engagement envers l'établissement de règles internationales et l'édification d'un consensus. La sécurité et la prospérité du Canada ont toujours été inextricablement liées au bon fonctionnement des systèmes internationaux. Notre stratégie de collaboration sur des objectifs et des intérêts partagés a toujours reposé sur l'édification d'un ensemble commun d'obligations et de droits internationaux. Lorsque les pays de l'hémisphère occidental se retrouveront au Sommet des Amériques à Miami, en décembre, le Canada aura certainement un message clair à leur livrer.