



DÉCLARATION

94/23

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION

DE

L'HONORABLE ROY MACLAREN,

MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,

DEVANT

LE CONSEIL DES GENS D'AFFAIRES CANADA-ÉTATS-UNIS

WASHINGTON D.C.

Le 24 mai 1994

J'aimerais commencer par remercier le Conseil des gens d'affaires Canada-États-Unis de me donner cette chance de m'adresser à vous. Il est de coutume en pareille occasion de faire le point des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis et, ce qui est peut-être encore plus important, de faire un peu de prospective en ce qui concerne l'avenir de l'Amérique du Nord, dans le cadre de notre nouveau partenariat au sein d'un important accord de libre-échange avec le Mexique.

Dans cette optique, j'aurais pu vous resservir la vieille litanie sur la plus longue frontière non défendue du monde. J'aurais également pu vous rappeler pour la énième fois que le Canada est le principal partenaire commercial des États-Unis, que vous exportez plus vers la seule province d'Ontario qu'au Japon, que nos différends commerciaux ne concernent que quelque 5 p. 100 du commerce bilatéral entre nos deux pays, etc.

Mais cela n'est pas nouveau pour vous. Je voudrais m'arrêter sur le fait que, malgré cinq ans de libre-échange bilatéral et la conclusion récente d'un accord trilatéral, les différends commerciaux persistent. Avant même qu'à Marrakech l'encre n'ait séché sur le document final des accords du GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce], les États-Unis ont annoncé qu'ils allaient restreindre les importations de blé canadien, faisant soi-disant l'objet de subventions - allégations qui n'ont toutefois jamais pu être étayées lors des divers examens de groupes spéciaux -, alors même que le déséquilibre entre l'offre et la demande de blé ne fait que s'aggraver aux États-Unis du fait des subventions qui y ont cours. Les États-Unis, qui s'acharnent depuis huit ans sur le bois d'oeuvre canadien, poursuivent par ailleurs leurs démarches pour en limiter l'importation, en l'absence de subventions ou de tout préjudice - telle est la conclusion des groupes spéciaux - et en dépit du fait qu'aux États-Unis les stocks s'épuisent et que les prix grimpent. Or, il ne s'agit là que des plus récents différends, dont la liste ne cesse de s'allonger, du porc à l'acier en passant par la bière. De fait, si nous laissons la situation se dégrader, nous risquons de freiner les échanges commerciaux et de ralentir les flux d'investissement transfrontière.

Qu'est-ce qui ne va pas? D'un certain point de vue, ces différends sont symptomatiques du fait que des points importants de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis [ALE], puis de l'Accord de libre-échange nord-américain [ALENA], ont été laissés en suspens lors des négociations initiales. L'objectif de départ du Canada, en 1988, ne se résumait pas à réduire les barrières tarifaires entre nos deux pays, ce qui avait déjà été accompli (ou était en bonne voie de l'être) dans le cadre de l'Uruguay Round. Ce que le Canada réclamait, c'étaient des règles commerciales admises par les deux parties et des dispositions l'exemptant de l'application de plus en plus arbitraire des recours commerciaux américains, qui permet à des intérêts particuliers d'attaquer la concurrence devant les tribunaux plutôt que sur le marché libre.

Au terme des négociations, ce problème clé n'a toujours pas été réglé. S'il n'institue pas de règles commerciales communes, l'ALE offre cependant un lot de consolation : un mécanisme binational de règlement des différends permettant de veiller à ce que les lois régissant le commerce de chaque pays soient appliquées de manière équitable et cohérente. L'ALE n'exige pas des deux pays qu'ils harmonisent leurs lois de manière à tenir compte de l'ouverture des frontières et de l'intégration des économies. Pas plus qu'il n'élimine les interminables et coûteuses batailles juridiques dont l'effet a été si nuisible à nos échanges.

À la conclusion de l'ALENA, quatre ans plus tard, cette question essentielle n'était toujours pas résolue. On note certes des progrès par rapport au premier accord de libre-échange : normes du travail et de protection de l'environnement, règles d'origine clarifiées, dispositions sur les investissements et le commerce des services et, surtout, une clause d'accession. La question des lois communes sur le commerce, véritable trou noir au coeur de cet accord, n'en demeure pas moins irrésolue.

Cette question importante demeure d'actualité, car le problème reste entier et les différends que nous avons connus ces dernières années, notamment sur le bois d'oeuvre, l'acier et maintenant le blé, vont continuer de plus belle. Mais l'aspect le plus important de ce problème est qu'il est révélateur d'un problème plus fondamental, qui est celui du relatif manque de conviction avec lequel les États-Unis mettent en oeuvre la politique du libre-échange. Le gouvernement américain n'a en effet pas manqué d'empressement pour faire entériner l'ALENA et les résultats de l'Uruguay Round par le Congrès, mais les incitatifs offerts pour obtenir cette acceptation font paradoxalement le jeu des groupes de pression et donnent lieu à des mesures protectionnistes en faveur d'intérêts particuliers, en contradiction complète avec le contenu même de ces ententes.

Comment peut-on, par exemple, justifier sur le plan économique la pérennité de mesures antidumping dans une zone de libre-échange? De qui exactement préservons-nous les intérêts, vu le niveau poussé d'intégration de nos deux économies? Pouvons-nous réellement nous permettre de nous livrer à un protectionnisme aussi dévastateur et à si courte vue alors que l'Amérique du Nord est aux prises avec la concurrence de plus en plus forte d'une Europe unie et d'une Asie en plein essor? Ce sont précisément ces questions, ainsi que d'autres encore, qui sont éludées du fait de la tendance des États-Unis à céder à leurs groupes de pression ou à rechercher leur avantage immédiat.

Cette absence d'un engagement manifeste en faveur du libre-échange est d'autant plus surprenant que le succès économique de nos deux pays est jusqu'ici indissociablement lié à la libéralisation du commerce et à l'ouverture des marchés. Notre position dominante au sortir de la dernière guerre nous a permis

de contribuer à ce que soit créé le système de libre commerce et de règlements internationaux qui a joué un si grand rôle dans la croissance de l'économie mondiale. C'est notre vision commune à Bretton Woods qui a aidé à construire deux des grandes institutions multilatérales des 50 dernières années, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, mais non pas, il convient de le souligner, l'Organisation internationale du commerce. C'est notre détermination qui nous a permis de faire aboutir les rounds successifs de libéralisation du commerce dans le cadre du GATT, y compris le dernier et le plus ambitieux, finalisé récemment à Marrakech. Le succès de notre politique de libre-échange est illustré par le développement sans précédent du commerce mondial depuis 1945, mais se mesure également à l'aune du dynamisme et de la puissance de l'économie nord-américaine aujourd'hui.

De la même façon, le rôle dominant de l'Amérique du Nord au sein de l'économie mondiale ne serait plus assuré si l'on devait se retrancher derrière le protectionnisme, et encore moins s'il fallait faire abstraction de nos intérêts économiques communs. Aujourd'hui, et dans les années à venir, notre force économique reposera essentiellement sur notre volonté de rester à l'avant-garde du libre-échange et de faire preuve de dynamisme et d'imagination dans nos efforts visant à créer de nouveaux liens et à construire de nouvelles structures qui, au fil du temps, pourront élargir la zone d'influence d'un ordre international régi par des règles de conduite.

L'ALENA pourrait constituer un point de départ pour un accord de commerce encore plus ouvert et global, à condition qu'il reflète une volonté commune de permettre à nos pays de profiter d'un accord de libéralisation plus complet - un GATT amélioré -, et non une tentative de protéger des intérêts nationaux ou régionaux étroits. Le Canada a appuyé l'ALENA à la condition expresse que les trois partenaires actuels se concertent afin de clarifier la question épineuse de savoir ce qui constitue une subvention et comment il convient de réprimer le dumping dans une zone de libre-échange, autant de questions qui, faute d'être résolues, pourraient priver les trois pays des avantages d'un marché unique nord-américain.

Par ailleurs, le Canada a appuyé l'ALENA à la condition qu'il puisse continuer à profiter d'un régime de libre-échange complet et non discriminatoire, ouvert pour l'essentiel à tous les pays qui souscrivent à ses règles. C'est pourquoi nous réitérons notre volonté de faciliter l'élargissement et l'approfondissement de l'Accord. Nous continuerons en outre à faire valoir que les éventuels nouveaux partenaires de l'ALENA ne devraient pas se limiter à l'Amérique latine, ni même à l'hémisphère occidental.

Bien qu'il soit tout à fait raisonnable d'envisager l'adhésion éventuelle du Chili ou d'autres pays de l'hémisphère occidental, il faut aussi reconnaître que la clause d'accession ne fait

nullement mention de «pays de l'hémisphère occidental», mais tout simplement de «pays ou de groupes de pays». D'ailleurs, Singapour, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Corée ont tous exprimé leur intérêt d'une façon ou d'une autre.

Le Canada s'engage résolument dans la poursuite d'une stratégie commerciale mondiale plus ouverte, conformément aux engagements que nous avons pris à l'échelon régional et multilatéral. Certes, l'ALENA ne constitue pas le seul moyen d'élargir nos horizons commerciaux, mais reste préférable aux accords bilatéraux. Le libre-échange par voie bilatérale peut facilement engendrer des chevauchements de droits et d'obligations, y compris de multiples règles d'origine, qui prêtent à confusion et qui entraînent une hausse des frais des entreprises et découragent les sociétés de taille modeste désireuses de participer aux échanges. Aucun d'entre nous n'a d'intérêt à créer un labyrinthe d'accords bilatéraux alors qu'un effort unique suffirait - surtout pour des pays comme le Chili, qui sont manifestement capables de se conformer aux règles de l'ALENA.

Par ailleurs, le Canada croit que l'ALENA devrait se montrer ouvert et dynamique aux yeux du reste de la planète. En effet, une zone de libre-échange ouverte et dynamique rappellerait aux pays qui refusent d'accorder un meilleur accès à leurs marchés et à lancer des réformes qu'en plus de son soutien à l'Organisation mondiale du commerce [OMC], l'Amérique du Nord s'est dotée d'une stratégie à long terme et d'une politique bien définie. Ainsi, nous manifesterions notre soutien à un ordre économique international multilatéral plus ouvert et plus structuré, et nous ferions comprendre aux pays qui refusent de libéraliser leurs échanges qu'ils risquent d'être laissés pour compte à l'aube des régionalismes dynamiques.

Bref, en faisant preuve de crédibilité, de vision et de dynamisme, l'ALENA pourrait permettre aux États-Unis, au Canada et au Mexique d'exprimer une politique étrangère claire à leurs autres partenaires commerciaux. S'il est employé à bon escient, l'ALENA peut contribuer à une plus grande libéralisation des échanges mondiaux (et non seulement continentaux) en mettant en marche une dynamique de concurrence externe visant à réduire les barrières tarifaires et non tarifaires à travers le monde. Autrement dit, l'ALENA pourrait constituer la pierre angulaire et non la pierre d'achoppement du commerce mondial. N'oublions pas que finalement, c'est dans l'ensemble du système de commerce multilatéral que nous devons placer nos espoirs, et en particulier dans la nouvelle Organisation mondiale du commerce.

En fait, pour construire un nouvel ordre international régi par des règles de conduite, l'Organisation mondiale du commerce et l'ALENA peuvent jouer un rôle complémentaire. Le premier objectif de l'OMC consiste à obtenir des résultats, à démontrer sa capacité de gérer son propre ordre du jour, d'établir ses propres mécanismes de règlement des différends et de préparer le

terrain pour la résolution des questions résiduelles de l'Uruguay Round.

La politique en matière de commerce et de concurrence devrait faire partie des priorités tant de l'OMC que de l'ALENA. Toutefois, les autres questions jugées connexes par certains ne pourront être renégociées rapidement que lorsqu'un consensus aura été atteint et accepté par tous. Sans un tel consensus, l'OMC et l'ALENA risquent de servir de véhicules supplémentaires au protectionnisme.

Que faire? Nos deux pays ont connu des débats intenses et épineux au sujet de la politique commerciale. Nous avons tous deux senti les bouleversements de la mondialisation. Et pourtant, contre toute attente, nous avons atteint un nouveau carrefour. J'ai le sentiment que l'ALENA traverse une période incertaine, et que nous devons aller de l'avant en précisant les règles du jeu et en élargissant le nombre de pays membres pour éviter de revenir en arrière. Les accords commerciaux ne constituent pas des institutions immuables, mais plutôt des ententes dynamiques qui évoluent dans le temps. C'est le mouvement constant qui les tient en équilibre, comme les bicyclettes. Grâce à une volonté politique, nous pouvons créer un accord de libre-échange plus dynamique. Avec des objectifs bien définis, l'ALENA peut aider à promouvoir la libéralisation des échanges mondiaux. La grande question n'est pas de savoir ce que nous devons faire maintenant, mais plutôt de voir s'il existe une volonté commune d'aller de l'avant.