

# *Déclaration*

---

95/18

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

**NOTES POUR UNE ALLOCUTION  
DE  
L'HONORABLE ROY MACLAREN,  
MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,  
DEVANT LE NATIONAL PRESS CLUB  
DE L'AUSTRALIE**

**CANBERRA, Australie  
Le 14 mars 1995**



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

**Canada**

Il est impossible de ne pas s'apercevoir que le système commercial international est en pleine transformation. Au cours des 12 derniers mois, nous avons assisté à la naissance de l'ALENA [Accord de libre-échange nord-américain] et de l'Organisation mondiale du commerce [OMC]. Contrairement à tout ce que l'on prédisait il y a un an seulement, les membres de l'APEC [mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique] ont accepté d'appliquer le libre-échange entre les économies développées d'ici 2010 et entre les pays en développement d'ici 2020 - s'il existe, toutefois, un membre de l'APEC qui peut encore être considéré comme un pays en développement dans 20 ans. Ne voulant pas être en reste, les pays de l'hémisphère occidental ont fixé l'an 2005 comme date cible pour l'introduction du libre-échange dans la région; le Canada, les États-Unis et le Mexique ont, pour leur part, déjà engagé les discussions sur l'accession du Chili à l'ALENA. Par ailleurs, l'Union européenne [UE] a dévoilé ses propres plans d'expansion vers le nord comme vers l'est - tout en observant avec intérêt le dynamisme de l'Asie et des Amériques.

Nombre de ces initiatives ne peuvent encore guère être considérées comme plus que des énoncés de bonnes intentions. Un ralentissement subit du cycle économique ou, disons, une nouvelle guerre commerciale pourrait bien éteindre l'enthousiasme pour le libre-échange et jeter le doute sur nos meilleurs plans. Pourtant, des forces plus fondamentales sous-tendent les déclarations publiques. Tout comme le Mur de Berlin s'est subitement écroulé en 1989, les barrières au commerce et à l'investissement internationaux semblent crouler sous le poids de leurs propres contradictions. Ce à quoi nous allons peut-être assister aujourd'hui est la naissance d'un nouvel ordre économique international - soit la genèse difficile et troublée d'un système de libre-échange mondial.

Le système commercial est en pleine transformation parce que quelque chose de fondamental s'est déjà produit dans l'économie mondiale. Les semi-conducteurs, les fibres optiques et les communications par satellite ne sont que quelques-unes des multiples innovations technologiques qui modifient complètement l'économie mondiale. Les pays peuvent toujours trouver des moyens d'empêcher que le grain ou l'acier ne traverse les frontières; mais ils ont beaucoup moins de contrôle sur le mouvement transnational de l'information, du savoir-faire ou des idées. Pourtant, ce sont justement ces « produits » - si l'on peut utiliser ce terme - qui font maintenant progresser l'économie mondiale à un rythme si vertigineux. Si « la connaissance est le pouvoir », la mondialisation fait que ce pouvoir est maintenant plus diffus que jamais. Tout comme l'Union soviétique a découvert à ses dépens qu'il est en dernière analyse impossible d'arrêter les idées, nous découvrons nous aussi, d'une façon moins dramatique, que l'introduction d'une économie axée sur les connaissances contourne et diminue d'une manière ou d'une autre l'influence des gouvernements nationaux.

Il serait salutaire que les décisionnaires puissent tirer crédit de l'édification de cette économie mondiale. Mais la réalité est que la libéralisation du commerce suit les grandes tendances économiques autant qu'elle les précède. Le libre mouvement mondial des capitaux, des investissements et des idées doit éventuellement s'accompagner du libre mouvement de la production et de la distribution.

L'expansion actuelle du réseau d'accords bilatéraux, plurilatéraux et multilatéraux de libre-échange témoigne des efforts des gouvernements nationaux pour gérer des économies de dimensions régionale et mondiale. La politique commerciale servait autrefois à régir les relations commerciales entre les économies nationales, surtout par la négociation de régimes tarifaires. Aujourd'hui, elle consiste plutôt à établir les règles de base d'une économie transnationale dans des domaines qui, auparavant, étaient essentiellement d'ordre interne : normes et réglementations, investissement, politique de concurrence, etc.

De plus, cette expansion du libre-échange a favorisé sa propre compétitivité. Dans un monde où les barrières nationales deviennent autant de blessures auto-infligées, nous sommes tous soumis à des pressions irrésistibles qui nous incitent à suivre le mouvement de la libéralisation des marchés. Les pays qui acceptent le libre-échange pour accroître leur avantage concurrentiel découvrent tout simplement que d'autres se joignent au mouvement par peur de perdre du terrain en termes d'investissement, de technologie et d'accès aux marchés. Il en résulte une sorte de jeu d'échecs global dans lequel les initiatives commerciales bilatérales et régionales viennent renforcer le grand mouvement mondial de libéralisation plus poussée et plus rapide — tout en ayant l'effet cumulatif de faire progresser le libre-échange à l'échelle mondiale. Ce n'est pas un jeu à somme nulle; c'est une dialectique permanente qui produit sa propre croissance dynamique.

Cette impulsion a été en partie donnée par l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis [ALE], puis par l'accord trilatéral avec le Mexique. Le but était de faire progresser des dossiers comme le règlement des différends, l'investissement, le commerce des services et les marchés publics — des domaines dans lesquels notre niveau d'intégration économique semblait réclamer un régime de règles et de procédures plus détaillées que ce qui pouvait être obtenu sur la tribune multilatérale du GATT, où les choses évoluent à plus grande échelle mais aussi plus lentement. Mais en recherchant le libre-échange avec nos voisins immédiats, nous voulions faire savoir clairement à nos autres partenaires commerciaux que l'Amérique du Nord était engagée envers un ordre économique international plus ouvert et mieux structuré et que nous étions disposés à laisser derrière les pays qui refusaient de s'orienter dans cette

direction. Il n'est pas étonnant que nombre de progrès réalisés dans l'ALENA se soient subséquemment reflétés dans les résultats finals des négociations d'Uruguay menées sous les auspices du GATT.

Il est maintenant temps de faire progresser à nouveau l'ALENA. D'une part, le Canada s'efforce d'élargir l'Accord et d'en appliquer les règles à un plus grand nombre de pays. L'adjonction du Chili à l'ALENA représentera plus que l'accès à un marché de 14 millions de consommateurs : elle établira un lien d'une importance capitale pour nous avec l'Amérique du Sud, accélérera le rythme de l'intégration à l'échelle de l'hémisphère, et contribuera à garantir que l'architecture de l'ALENA reste essentiellement ouverte et dynamique. Avec l'accession du Chili, il faudra remplacer la dénomination ALENA par une autre, par exemple l'ALEA [Accord de libre-échange des Amériques], et il ne s'agira pas d'un simple changement sémantique. Ce sera le signe des progrès réalisés sur la voie de l'instauration du libre-échange à l'échelle de l'hémisphère occidental dans 10 ans. Cette stratégie globale s'appuie sur l'idée centrale que ce n'est qu'en allant de l'avant – en améliorant les règles de l'ALENA et en élargissant le nombre de ses adhérents – que l'Accord restera un pilier et non une pierre d'achoppement du libre-échange mondial à venir.

La dynamique que nous avons créée avec l'ALENA – et maintenant avec la zone de libre-échange de l'hémisphère occidental – est l'un des facteurs qui ont mené à l'initiative de l'APEC. Mais même le régionalisme a son propre élan. L'engagement que les membres de l'APEC ont pris à l'égard de la libéralisation des échanges en Indonésie, en novembre dernier, est proprement révolutionnaire : libre-échange entre les États-Unis et le Japon dans 15 ans; libre-échange entre les États-Unis et la Chine dans 25 ans. Le dynamisme même des économies asiatiques donne à l'APEC une importance spéciale car cette région est devenue le point de focalisation d'immenses réaménagements au sein de l'économie mondiale. Outre la croissance continue et rapide du Japon et des « dragons asiatiques », la région voit l'émergence de deux économies énormes et auparavant fermées : la Chine et l'Inde. Leur émergence enverra, plus vite que ce qu'on pense généralement selon moi, des ondes de choc dans le système économique mondial; des ondes de choc qui devront être prises en compte et en bout de ligne absorbées, surtout par l'adhésion à la nouvelle Organisation mondiale du commerce et, du moins dans le cas de la Chine, par l'intégration à l'APEC. Cela fera, presque par définition, de la région Asie-Pacifique une région clé où se prendront les décisions de politique commerciale de demain.

L'importance de l'APEC tient, en outre, à ce qu'elle englobe les deux rives du Pacifique. Certains peuvent douter de la capacité de deux ou trois superpuissances économiques – les États-Unis, le Japon et, potentiellement, la Chine – de coexister au sein du

même bloc; mais l'APEC peut, avec une structure adéquate, fournir une interface entre les deux économies continentales — soit un « tampon » géopolitique réduisant la possibilité que l'intégration régionale en Asie ou que l'élargissement du libre-échange dans les Amériques ne crée une ligne de faille à travers le Pacifique. Ce rôle n'est pas sans importance pour le Canada étant donné nos importants intérêts sur les deux continents. Ici encore, notre objectif est de maintenir l'élan, de poursuivre l'élargissement et le renforcement des structures et de garantir que la vision collective est tournée vers l'extérieur et axée sur l'expansion.

Mais cela ne sera pas réalisé seulement par de bonnes intentions. Il nous faut un processus. Il est clair qu'une tâche difficile nous attend. Il est essentiel que les membres de l'APEC prennent dès maintenant des mesures significatives pour atteindre l'objectif du commerce libre et ouvert dans leur zone d'intervention.

Je sais qu'il y a des divergences de vues sur la meilleure façon de procéder. Mais le Canada serait inquiet s'il permettait que la réalisation des engagements collectifs de l'APEC soit laissée aux seules initiatives individuelles ou unilatérales. L'expérience passée nous montre que les perspectives de succès d'une telle approche seront inévitablement limitées par l'absence d'un processus plus structuré visant à équilibrer les concessions et les avantages.

J'espère que le sommet de l'APEC qui se tiendra à Osaka en novembre nous permettra d'en venir à une entente sur un ensemble de mesures concrètes, à prendre collectivement, pour nous rapprocher de notre objectif commun de libre-échange. Le Canada n'a pas d'objection à ce que des membres proposent des initiatives unilatérales de libéralisation à Osaka. Ce type d'initiative peut même contribuer à renforcer la confiance et à soutenir l'élan; mais les initiatives individuelles et unilatérales ne peuvent à elles seules remplacer les mesures convenues entre les dirigeants à Bogor.

Pour être jugé crédible, le sommet de l'APEC de cette année doit à tout le moins convenir d'un échéancier pour l'engagement de négociations sur un ensemble valable de mesures devant non seulement faciliter le commerce régional, mais aussi le libéraliser. Assumant la présidence de l'APEC en 1997, le Canada sera bien placé pour donner suite à tout engagement de cette nature pris à Osaka. Le Canada et l'Australie ont beaucoup à retirer du succès de l'APEC. Nous reconnaissons tous deux que des progrès substantiels et démontrables doivent absolument être obtenus à Osaka. Nous comptons continuer à collaborer avec l'Australie pour la réalisation de notre objectif commun.

Une question se pose aujourd'hui avec de plus en plus d'acuité : pendant combien de temps l'Europe – ou du moins, les principaux pays d'Europe – peut-elle demeurer à l'écart de ces échanges dynamiques entre l'Asie et les Amériques. Déjà, certains indices permettent de penser que l'Europe est consciente du risque d'isolement pouvant découler d'événements qui se produisent en dehors de son territoire – ce qui pourrait expliquer ses démarches récentes visant à explorer les moyens d'établir une association économique plus étroite avec le Mercosur, association qui voit au-delà de ce qui est offert sous le régime de la nouvelle Organisation mondiale du commerce.

Maintenant que le Canada s'est engagé à rechercher le libre-échange, d'abord avec l'Amérique latine, puis avec une bonne partie des pays d'Asie, les barrières commerciales qui subsistent avec l'Europe apparaissent de plus en plus anormales. D'autant plus que l'Europe est un important partenaire commercial, et que ce partenariat ne se résume pas à de simples échanges traditionnels de produits et de services, mais constitue plutôt un réseau de plus en plus complexe d'investissements et d'échanges technologiques transatlantiques.

Il est évident que le régionalisme a contribué à propulser à l'avant-scène les questions commerciales, d'une manière et à un rythme qu'il n'aurait pas été facile d'atteindre dans le cadre traditionnel du GATT, mais, en toute logique, nous devons nous demander où nous conduiront toutes ces avenues différentes. L'expansion rapide de l'ALENA, de l'APEC et de l'Union européenne marque-t-elle le triomphe du régionalisme? Ou cette expansion nous indique-t-elle que les blocs régionaux doivent finir par converger vers un ordre commercial plus global? Sommes-nous en train de comprendre que les entreprises internationales actives sur les marchés mondiaux devront, tôt ou tard, obéir à des règles internationales? Pouvons-nous tous intensifier et accélérer le mouvement en faveur du libre-échange – et soutenir la dynamique de la libéralisation concurrentielle – tout en évitant le caractère restrictif inhérent aux blocs régionaux?

Dans un avenir qui n'est pas très éloigné, le moment viendra où nous serons confrontés à la question de savoir comment réagissent les blocs régionaux et comment l'on pourrait orchestrer une convergence éventuelle dans le contexte du chevauchement des règles ou des structures. Dans un monde idéal, tous les chemins nous ramèneraient à l'Organisation mondiale du commerce – c'est d'ailleurs l'objectif que poursuit le Canada. Mais pour l'instant, il n'est probablement pas réaliste de présumer que la centaine de membres que compte cette Organisation pourraient, à l'unisson, se libéraliser suffisamment pour rattraper les blocs régionaux; il serait tout aussi irréaliste de penser que les blocs régionaux pourraient volontairement s'ouvrir au reste du monde rien qu'en adoptant la règle de la nation la plus favorisée. De telles initiatives ne réussiraient pas à régler la

question des « resquilleurs »; elles pourraient même freiner le mouvement concurrentiel qui contribue à faire progresser l'ordre du jour du commerce international.

Une autre approche pourrait être envisagée. Comme nous avons souscrit au libre-échange dans les Amériques, au libre-échange au sein de l'APEC et peut-être au libre-échange avec l'Europe, un nouvel arrangement commercial, une sorte de super-Organisation mondiale du commerce, pourrait être conclu en temps voulu et rapprocher tous les blocs. Le recrutement des membres ne se ferait plus en fonction de la région, mais en fonction de la volonté de pratiquer des échanges commerciaux et des investissements plus intenses et plus globaux obéissant à des règles précises. L'un des avantages évidents d'une telle approche serait d'atténuer les nombreuses complexités d'un monde régi par de multiples accords de libre-échange. Tout au moins pourrions-nous nous débarrasser d'une bonne partie des règles d'origine qui deviennent de plus en plus complexes. Le maintien de faibles tarifs douaniers, conjugué aux règles d'origine, engendre, pour les opérations internationales, des frais tout à fait disproportionnés par rapport aux soi-disant bénéfices qu'en retirent les industries protégées. Il est temps de reconnaître que l'époque des tarifs douaniers est finalement révolue et de nous attaquer à d'autres problèmes, plus difficiles et plus pressants.

Mais le plus grand mérite de l'approche axée sur une super-Organisation mondiale du commerce serait d'atténuer la rivalité entre les différents blocs régionaux. Il serait agréable d'imaginer que les grandes puissances économiques mondiales se lanceront avec enthousiasme et confiance dans l'univers du libre-échange, mais je suis moins qu'optimiste à cet égard. Les gouvernements sont encore très enclins au mercantilisme, surtout dans les domaines de haute technologie. Dans un monde découpé en blocs régionaux, le risque que la concurrence commerciale dégénère en conflit commercial serait plus grand.

Un aspect plus inquiétant du régionalisme est celui de la « friction des systèmes ». Même si nous parvenons à abolir tous les obstacles extérieurs au commerce, nous continuerons d'afficher nos différences sociétales – celles de nos systèmes juridiques, de nos réglementations financières, de nos structures gouvernementales – qui à leur tour façonnent nos économies. Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour comprendre que même les différences systémiques légitimes peuvent fort bien être perçues par certains comme des « pratiques commerciales déloyales », surtout lorsque ces différences semblent conférer des avantages économiques. Sous les tensions commerciales entre les États-Unis et le Japon, on peut déjà déceler une certaine « friction des systèmes ». L'une des solutions consiste sans doute à promouvoir une plus grande harmonisation des systèmes, à inciter les pays à aborder de la même manière les différentes règles et les

différents systèmes économiques. La politique commerciale a déjà fait de grands pas dans cette direction, tentant d'extirper les règles et règlements qui ne sont rien d'autres que des obstacles cachés au commerce. Mais il peut aussi être dangereux de pousser trop loin l'harmonisation, de trop essayer « d'uniformiser les règles du jeu ». En agissant ainsi, nous pouvons justement supprimer les différences, les forces et les capacités d'innovation – pour tout dire, les avantages comparatifs – qui sont à l'origine même d'un marché libre. Quelle ironie du sort, si au nom d'une plus grande liberté – y compris la liberté commerciale – nous dressons l'échafaudage d'un État homogène à l'échelle mondiale.

Une autre solution consiste à reconnaître qu'il existera toujours certaines différences entre les économies, comme entre les sociétés, et à tenter de mettre en place les institutions et les règles qui permettraient à ces différences de coexister tout en atténuant les tensions qui peuvent apparaître. Peut-être pouvons-nous nous inspirer ici de quelques idées européennes : tout d'abord, le principe de subsidiarité selon lequel le processus de décision et l'administration des règles doivent être confiés au palier de gouvernement le plus proche de la collectivité locale; et ensuite, la notion de reconnaissance réciproque selon laquelle les pays partenaires acceptent un système d'intégration dans lequel les règles n'ont pas besoin d'être identiques – pourvu qu'elles poursuivent les mêmes fins. Mais pour parvenir à un tel consensus, il est évident que l'ordre du jour futur de la politique commerciale devra être axé sur des considérations inter-régionales, tout autant qu'intra-régionales.

Comme je l'ai déjà laissé entendre, les dirigeants ne peuvent s'accaparer tout le mérite du mouvement vers le libre-échange international. Ce que nous pouvons faire, c'est nous assurer que les règles qui régissent cette nouvelle réalité mondiale tiennent compte de nos intérêts réciproques et ne nous soient pas simplement imposées par les acteurs les plus influents. En d'autres mots, nous devons veiller à ce que la transition vers la mondialisation des marchés soit aussi juste et équitable que possible. Il s'agit de bien plus qu'un énoncé de principe pour le Canada; c'est l'intérêt national qui est en jeu.

Le libre-échange version ALENA a essaimé en Asie, et contribuera peut-être à l'établissement de relations commerciales plus vigoureuses avec l'Europe – ce qui renforcera un régime mondial centré sur l'OMC.

L'Australie et le Canada sont bien placés pour aider à ériger ces nouvelles structures. Ensemble, nous avons joué un rôle prépondérant dans l'évolution de l'idée d'une Organisation mondiale du commerce dans les années 1980. Nous avons été des partenaires actifs et innovateurs au sein de l'APEC. Mais au-delà de ces initiatives, nous sommes à la recherche d'un idéal

englobant. La notion de primauté du droit occupe une place centrale dans nos valeurs et apparaît comme l'essence même de la civilisation, tant dans chacun des pays que dans les rapports qu'ils entretiennent entre eux. La contribution peut-être la plus importante et la plus durable du Canada et de l'Australie à la nouvelle civilisation mondiale consiste à demeurer à l'avant-garde des pays qui cherchent à élargir la primauté du droit international.

Le Canada et l'Australie, en tant que membres de l'OMC, partenaires du Commonwealth et membres enthousiastes de l'APEC, ont tous deux grandement intérêt à favoriser la croissance mondiale, à élargir le libre-échange et à promouvoir la primauté du droit international. Par leur collaboration, le Canada et l'Australie peuvent apporter une importante contribution à la réalisation de ces objectifs communs.

Le tableau que je viens de brosser est-il trop optimiste? Peut-être. Mais j'ai des raisons d'être confiant. Le libre-échange n'est pas seulement une nécessité pratique, mais un idéal inspirant. Pour préserver les fondements de la liberté politique et des autres libertés, il est primordial que les pays jouissent d'une certaine liberté dans leurs échanges commerciaux. Je crois que le libre-échange des idées et des capitaux, l'échange ouvert des produits et des services, et la sûreté des règles et des institutions établies d'un commun accord sont la base de rapports civilisés entre les peuples. Et je suis étonné de la rapidité avec laquelle l'idéal du libre-échange est en voie de se transformer en réalité internationale. Je ne m'attends à rien de moins que d'être ébahi au cours des années à venir.

Merci.