

doc
CA1
EA533
93P08
FRE

.b252479X(F)

SANS COTE

DOCUMENT DU GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

N° 93/08

**Les approches particulières :
régionalisme et diplomatie économique canadienne**

par
Keith H. Christie
Directeur, Planification économique
Groupe de la planification des politiques

(mai 1993)

Les documents émanant du Groupe de la planification des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (tél. : (613) 990-0388 ou 944-0367, télécopieur : 944-0687). ISSN : 1188-5041. On peut en obtenir des exemplaires en en faisant la demande au Centre InfoExport (BPTE) du Ministère (télécopieur : (613) 996-9709; indiquer le code SP26F.

This document is also available in English.

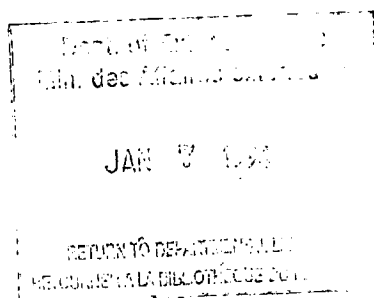
Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada



Canada

**Les approches particulières :
régionalisme et diplomatie économique canadienne**

	Résumé/Executive Summary	2
1.	Introduction	4
2.	Europe : le relâchement des liens	6
3.	Japon : les limites du bilatéralisme	13
4.	États-Unis : le partenaire incontournable	17
5.	La redéfinition de notre arrière-cour : l'Amérique latine et le bassin du Pacifique	20
6.	L'ALENA : l'instrument de prédilection	25
7.	Les partenariats économiques : la logique de nos choix	30



Résumé

En cette époque de l'après-guerre froide, la diplomatie économique revêt de plus en plus d'importance, en particulier pour un pays de taille moyenne, ouvert et tributaire du commerce comme le Canada. Le présent document passe en revue les relations économiques du Canada avec les principales régions du monde et tente de définir les grands courants qui se dessinent.

Le document traite essentiellement des changements à long terme concernant les parts des marchés d'exportation, l'investissement (direct et de portefeuille), les activités de recherche et de développement ainsi que les nouveaux facteurs de la politique commerciale présentant un intérêt pour le Canada. Les répercussions stratégiques de l'ALENA sur la diplomatie économique du Canada y sont abordées, surtout en fonction de l'importance croissante des pays riverains du Pacifique et des pays de l'Amérique latine. L'ALENA peut faciliter l'accès à un certain nombre de marchés régionaux. Il devrait aussi être perçu comme un instrument privilégié pour encourager à moyen et à long terme des négociations où le Canada pourrait faire avancer ses intérêts économiques au Japon et dans la CE tout en renforçant son accès au marché américain.

En termes généraux, le document indique que les liens que le Canada entretient avec l'Europe se sont relâchés au cours de la dernière génération, mais que les ressources financières et humaines que le gouvernement fédéral consacre aux relations commerciales et économiques avec l'Europe demeurent disproportionnées par rapport à l'importance croissante des pays du Pacifique et de l'Amérique latine au chapitre des échanges et de la politique commerciale canadienne. Ces pays devraient en outre influencer davantage sur d'autres éléments de la diplomatie économique canadienne, notamment l'aide et la coopération en matière d'environnement. Par ailleurs, le document réaffirme que les relations économiques avec les États-Unis demeurent un élément essentiel de la prospérité du Canada, et constate que les ressources qui y sont consacrées ne font pas défaut. En revanche, il serait justifié de renforcer la politique commerciale (qu'il faut distinguer de l'expansion du commerce) à l'égard des États-Unis, étant donné l'importance accrue des règlements commerciaux énoncés dans l'ALE et dans l'ALENA pour la gestion de ces relations bilatérales spéciales.

Executive Summary

In the post Cold War era, economic diplomacy matters more than ever, especially for a middle-sized, open and trade-dependent economy such as Canada. This Staff Paper reviews Canada's economic relations with the major regions and attempts to identify critical emerging trends.

The Paper focuses on long-term changes in export market shares, investment (both direct and portfolio) patterns, research and development activity, and trade policy developments of interest to Canada. The strategic impact of the NAFTA on Canada's economic diplomacy is discussed, especially in light of the growing importance of the Pacific Rim and Latin America. The NAFTA can assist in achieving improved access to a number of regional markets. It should also be viewed as an important instrument for encouraging a negotiating dynamic over the medium to longer term that can address Canadian economic interests in Japan and the EC, as well as with regard to further securing access in the U.S.

Broadly stated, the Paper indicates that Canada's ties with Europe have loosened over the past generation, but that the financial and personnel resources that the federal government dedicates to trade and economic relations with Europe are still proportionally greater than merited when compared to the increasing importance of the Pacific Rim and Latin America for Canada's trade and trade policy agenda. Other elements of Canada's economic diplomacy (aid, environmental cooperation) should also take Latin America and the Pacific Rim into greater account. The Paper reaffirms that economic relations with the U.S. remain critical to Canada's well-being; although the level of resources dedicated to that task does not appear lacking. More emphasis on trade policy (as distinct from trade promotion) might be merited with regard to the U.S., given the heightened importance of trade rules embodied in the FTA and the NAFTA for the management of this special bilateral relationship.

1. Introduction

Le présent document a pour but de stimuler la discussion sur les choix qu'il nous faut faire.

La fin de la guerre froide a supprimé une barrière idéologique à l'intégration plus poussée du système mondial du commerce et des paiements. L'actuel abandon de la planification centrale et la démythification saisissante de l'État des travailleurs ont débouché sur un consensus quant aux avantages considérables de l'économie de marché. Le caractère douloureux de la transition, ce dont témoigne la résurgence de nationalismes très circonscrits (et périphériques), le ciment du totalitarisme impérial soviétique s'étant lézardé, n'a pas de quoi détourner vraiment notre attention des conséquences de cette nouvelle réalité de grande envergure. En outre, l'acceptation croissante des forces du marché a renforcé la tendance à l'approfondissement de l'intégration économique transfrontalière, qui se manifeste dans les courants des biens, des services, des investissements et des techniques, lesquels s'accroissent à des rythmes constamment supérieurs à celui de la croissance des économies nationales depuis une génération. L'intensification de la concurrence et de l'intégration transfrontalières, à leur tour, suscitent de nouvelles pressions en faveur de l'atténuation des différences de fond entre les entités dans de nombreux domaines que la plupart des décideurs considéraient par le passé comme relevant éminemment des sphères nationale et locale. Dans ce contexte, la diplomatie économique n'a jamais revêtu autant d'importance.¹

Pourtant, peut-être nous sommes-nous laissés exagérément éblouir par l'effondrement étonnant de la planification centrale et par la logique apparemment inexorable de la mondialisation économique. Ni l'une ni l'autre de ces évolutions n'est permanente ou achevée. Ni l'une ni l'autre ne doit forcément pousser un pays de taille moyenne comme le Canada à être présent partout en même temps et avec le même degré d'intensité. Ni l'une ni l'autre ne nous dispense, ce qui aurait été bien commode, de la lourde, mais cruciale nécessité de faire des choix.

Le slogan du type «La mondialisation tous azimuts» recouvre beaucoup plus de nuances qu'il n'y paraît à première vue; du moins, ce devrait être le cas. La plus grande partie du bien-être économique du Canada est générée au

¹ On trouvera une description plus détaillée de cette toile de fond dans Keith Christie, «La mondialisation et la politique officielle au Canada : la recherche d'un paradigme», Document 93/01 du Groupe de la planification des politiques, janvier 1993.

pays même, tandis qu'une part sensible de l'importante croissance découlant des échanges commerciaux et du mouvement des capitaux de part et d'autre des frontières se produit aux échelles sous-régionales et régionales en Amérique du Nord. D'autre part, nous pouvons repérer de précieux créneaux sur d'autres marchés, alors que le caractère d'ouverture de l'économie canadienne est essentiel pour nourrir la concurrence nécessaire afin de garantir que la croissance ne perde pas de son dynamisme. Ce dynamisme, de son côté, revêt une importance décisive pour ce qui est d'attirer des investissements et des techniques de qualité, quelle que soit leur provenance. Nous avons fait et devrions nous efforcer de faire encore d'importants progrès marginaux (au sens donné à ce mot par les économistes) du point de vue de notre bien-être grâce à l'amélioration de nos relations commerciales et économiques avec des pays clés dans d'autres régions.

Le présent document, par un choix délibéré de son auteur, ne met pas l'accent sur les négociations commerciales multilatérales (NCM). Le bon aboutissement des NCM et le lancement d'un Round subséquent avant la fin de la décennie doivent demeurer des objectifs centraux du Canada. Même un accord limité en ce qui concerne les NCM procurera au Canada des avancées utiles en matière d'accès aux marchés; il comprendra des disciplines améliorées régissant le recours aux règles commerciales (particulièrement en ce qui a trait aux pratiques relatives aux subventions et à l'imposition de droits compensateurs) et, ce qui constitue peut-être l'élément le plus important, il préservera une "option multilatérale" d'importance, laquelle fera office de nécessaire toile de fond à l'intégration régionale accrue. Il n'en demeure pas moins qu'une part importante du dynamisme caractérisant les relations économiques internationales se situe en ce moment et restera à un niveau moins «mondial». Le régionalisme a son importance et nécessite des choix qui reposent tout autant sur une vision de l'avenir et sur le dynamisme que ce n'est le cas des changements économiques qui se déroulent sous nos yeux.

En dernière analyse, le but stratégique ultime d'une économie de taille moyenne, ouverte et tributaire du commerce doit être l'accès mondial et des règles du jeu mondialisées qui correspondent à nos besoins et à nos réalités de façon à ce qu'elles sous-tendent la croissance économique nationale. Or, la stratégie que suit le Canada pour faire ces pas en avant est incontestablement de nature empirique et pragmatique, particulièrement pour ce qui est des quelque dix prochaines années, pendant lesquelles de graves contraintes budgétaires continueront de régir l'utilisation de ressources financières et humaines limitées de la part des gouvernements dans notre pays.

Comment pouvons-nous maximiser l'utilisation de ressources limitées à l'étranger? Comment pouvons-nous tirer parti des atouts évidents de certaines régions pour faire d'autres progrès « marginaux » sur le plan « mondial »? Le texte qui suit se veut une tentative préliminaire de réponse au moins partielle à ces questions. La réponse, dans son intégralité, façonnera et orientera la diplomatie économique canadienne pendant la prochaine décennie, à un moment où nous nous efforçons de mettre en place les assises de la croissance au Canada, de limiter les dangers inhérents aux blocs repliés sur eux-mêmes et de nous préparer à aborder un ordre du jour sans cesse plus ambitieux et plus "dérangeants", à savoir les questions de politique économique et commerciale que nous aurons à traiter dans un avenir très proche.

2. L'Europe : le relâchement des liens

Il convient que nous examinions attentivement et avec esprit critique nos relations économiques avec l'Europe. En dépit des profondes racines européennes du Canada, tant l'Europe que le Canada ont énormément changé au cours de la dernière génération. Cette évolution a eu des effets considérables sur le contexte global dans lequel la diplomatie économique canadienne doit s'exercer efficacement.

Le mouvement dans le sens d'un regroupement économique et politique de l'Europe représente un processus important et positif pour ce qui est d'assurer à long terme la paix et la prospérité sur le Vieux Continent. Nous devrions souhaiter que ce processus aboutisse. Cela dit, le regroupement de l'Europe sur les fronts économique et commercial aura tendance à être, de manière générale, un processus tourné vers l'intérieur pendant l'avenir prévisible. Les Européens sont préoccupés, à juste titre, par la complexité des dimensions juridique, économique, politique et culturelle de la création d'une maison commune qui s'étend à l'Europe orientale et comprend aussi le resserrement des liens avec l'Afrique et le Moyen-Orient.

Les liens de parenté et d'amitié transatlantiques demeurent, mais, de toute évidence, ils se font plus ténus. Pendant les années 60, plus de 70 p. 100 des immigrants arrivant au Canada provenaient d'Europe. Cette proportion n'a cessé de décroître depuis, tombant même sous la barre des 20 p. 100 en 1992. En revanche, l'Asie représentait moins d'un dixième du volume d'immigration il y a une génération, comparativement à la moitié ces dernières années. La proportion des nouveaux arrivants en provenance d'Amérique latine et des Antilles a

augmenté, elle aussi, passant de moins de 5 p. 100 à 16 p. 100 de nos jours.² La plus grande partie de la population canadienne a encore des racines européennes, mais celles-ci tendent à être moins proches et à être ressenties moins directement sur le plan personnel, par opposition aux liens encore très étroits et sensiblement différents de ceux qui sont arrivés plus récemment.

Le rapatriement intégral de notre contingent de l'OTAN en Europe, présence qui n'a guère procuré de retombées économiques au Canada de toute façon, referme un chapitre coûteux, mais de plus de plus symbolique, des rapports transatlantiques du Canada. Le redéploiement au Canada est bien engagé et sera achevé début 1994. La présence actuelle de forces canadiennes dans les Balkans, à des fins de maintien de la paix, va peut-être durer plus longtemps que nous ne l'aurions souhaité. Cela étant, elle traduit davantage le prolongement d'un engagement de longue date afin que le système des Nations Unies joue pleinement son rôle partout où cela est nécessaire, qu'une politique «européenne» proprement dite. En tout état de cause, le maintien de la paix en Croatie et en Bosnie, tout en revêtant de l'importance en lui-même, n'a pas, qualitativement, la même valeur que le partage du fardeau de la défense en première ligne, au coeur de l'Europe, contre l'expansionnisme soviétique.

Malgré des efforts considérables et les nombreux contacts personnels qui existent, d'autres liens transatlantiques continuent de s'affaiblir. Les préférences commerciales et la rationalisation industrielle intra-européennes, l'intégration de plus en plus poussée de l'Amérique du Nord (amorcée par le secteur privé et renforcée par l'ALE et l'ALENA), de même que le dynamisme économique de l'Est de l'Asie ont provoqué d'importantes modifications des courants commerciaux et économiques mondiaux. Le Canada n'a pas échappé aux conséquences de ces modifications. L'Europe absorbait environ 20 p. 100 des exportations canadiennes de marchandises il y a 20 ans, et de 17 à 18 p. 100 dix ans plus tard. Cette part n'atteint plus qu'environ 10 p. 100 depuis le milieu des années 80. En outre, la part des exportations canadiennes de services écoulées dans la CE semble avoir, elle aussi, enregistré un léger recul, revenant d'une fourchette de 17 à 19 p. 100 au début des années 80 à environ 16 p. 100 une décennie plus tard. Les Européens commercent de plus en plus entre eux (les

² Statistique Canada, Catalogue 11-210.

échanges commerciaux entre pays d'Europe de l'Ouest sont passés de 27 à plus de 33 p. 100 du commerce mondial de marchandises entre 1980 et 1990).³

De plus, les économies européennes sont entrées dans une période de croissance relativement lente qui va probablement durer au moins jusqu'à la fin de la présente décennie. Tant la maison DRI/McGraw-Hill que le WEFA Group prévoient que, parmi les partenaires commerciaux de l'Amérique du Nord, c'est l'Europe qui connaîtra la croissance la plus faible.⁴

S'agissant des politiques commerciales, les Européens ne détiennent pas le monopole du protectionnisme et ils ne sont pas exclusivement responsables de l'impasse qui persiste dans les NCM. Reste que leur esprit de clocher sur plusieurs questions clés est frappant. L'engagement qu'a pris la Communauté européenne d'arriver à un ensemble complet et de grande portée dans les NCM n'a pas été, et de loin, à la hauteur de l'importance que revêtent pour elle la croissance et les marchés mondiaux. Les politiques agricoles prédatrices de la CE constituent la manifestation la plus évidente et la plus troublante de ce découplage. On peut citer d'autres exemples : une faible offre de réduction globale des droits de douane dans des domaines qui présentent un grand intérêt pour les exportations canadiennes, ainsi que le refus d'envisager une réforme en profondeur des procédures antidumping.

La CE a également adopté une position restrictive à l'égard d'un certain nombre de sujets de friction dans les échanges commerciaux bilatéraux avec le Canada. Figurent parmi ceux-ci le contingentement frappant le papier journal canadien, l'accès de nos exportations dans le secteur des pêches, la surpêche au large des Grands Bancs (jusqu'à récemment, alors que la crise des stocks de poissons a atteint une gravité telle que même les gens déraisonnables ne pouvaient en faire fi), les questions relatives à l'étiquetage de la fourrure, des préoccupations d'ordre phytosanitaire à propos du nématode du pin, la

³ GATT, *Le Commerce International 90-91*, Vol. II, p. 9; André Sapir, «Regional Integration in Europe», in *The Economic Journal*, 102 (novembre 1992), pp. 1491-1506; Norman S. Fieleke, «One Trade World, or Many: The Issue of Regional Trading Blocs», in *New England Economic Review* (mai-juin 1992), p. 13. Les données sur le commerce des services sont tirées du système Cansim et devraient être utilisées avec une certaine circonspection, compte tenu des difficultés de consigner ces échanges.

⁴ Selon des estimations récentes de la maison DRI, la croissance annuelle réelle du PIB, de 1995 à l'an 2000, sera de 5,2 p. 100 tant pour l'Asie que pour l'Amérique latine, comparativement à 2,8 p. 100 pour l'Europe prise comme un tout et pour la CE. Le WEFA Group prévoit des résultats largement similaires pour la période 1992-1997.

compensation pour les atteintes portées aux échanges commerciaux canadiens du fait d'élargissements antérieurs de la CE, ainsi qu'un règlement satisfaisant du problème déjà ancien des droits d'accès du blé canadien de qualité sur le marché de la CE (un point de friction remontant à 1962).

Les efforts déployés par le Canada pour accroître le volume des investissements d'Europe de l'Ouest chez nous ont connu un certain succès. Le total de l'investissement étranger direct (IED) au Canada en provenance de cette région a plus que doublé après 1985, dépassant le plateau des 36 milliards de dollars en 1991. Fait plus important, la part de l'IED au Canada détenue par l'Europe est passée de 19 à 28 p. 100 pendant la même période et a représenté le plus important contrepoids au recul de la part des États-Unis (de 76 à 64 p. 100). Dans l'autre sens, l'Europe de l'Ouest a attiré de plus en plus les investisseurs canadiens : elle a reçu 14 p. 100 du total de l'investissement direct canadien à l'étranger en 1985 et cette proportion a atteint 22 p. 100 en 1991.⁵ Il convient toutefois de situer cette évolution relative dans son contexte. Les facteurs suivants sont importants :

- Comme par le passé, un seul pays, le Royaume-Uni, est resté, et de loin, la principale source d'IED européen au Canada, sa part s'élevant à près de la moitié de celle de cette région aussi bien en 1985 qu'en 1991. Le Royaume-Uni a également reçu largement plus de la moitié du volume d'IED canadien en Europe.
- Les autres grands pays européens (Allemagne, Pays-Bas, Suisse, France et Suède) sont à l'origine de la plus grande partie du reste de l'IED européen au Canada.⁶
- Les décideurs font reposer leur recherche d'investissements étrangers de qualité sur les progrès en matière de recherche, de production et de commercialisation que ces investissements devraient permettre d'accomplir. Or, l'IED ne procure pas toujours le contrôle d'une entreprise, contrôle qui est souvent nécessaire pour garantir l'adoption des changements qui s'imposent afin que soit atteint l'accroissement de l'efficacité souhaité et, du même coup, afin que l'IED ait d'importantes retombées positives pour l'économie canadienne. Vues

⁵ Statistique Canada, «Bilan canadien des investissements internationaux», Catalogue 67-202 (1992), Tableau 9, pp. 67-72 et Tableau 29, pp. 101-106.

⁶ Statistique Canada, Catalogue 67-202 (1992), Tableau 29, pp. 101-106.

sous cet angle, les conséquences relatives de l'investissement européen au Canada ne se sont pas renforcées considérablement pendant les années 80. Des investisseurs européens contrôlaient 5 p. 100 de l'actif de toutes les sociétés non financières au Canada au début de la dernière décennie, et cette proportion est passée tout juste à 6 p. 100 en 1988 (dernière année pour laquelle on dispose de données). Leur part des recettes est demeurée stable, se situant à environ 5 p. 100.⁷

- En ce qui concerne l'investissement étranger indirect (c.-à-d., les instruments de portefeuille), la part des États-Unis s'est considérablement contractée pendant les années 80 (de 60 p. 100 en 1983 à 38 p. 100 en 1991). Les investissements en portefeuille de la part de la Communauté européenne ont contribué à combler l'écart, la valeur de ces avoirs progressant de presque 30 milliards de dollars pour atteindre près de 80 milliards de dollars pendant la même période. Néanmoins, la part détenue par la CE des investissements étrangers en portefeuille au Canada n'a que modestement augmenté : de 18 à 22 p. 100. Celle du Japon a crû beaucoup plus rapidement : de 4 à 16 p. 100. La part revenant à des pays non-membres de l'OCDE a progressé de 6 à plus de 11 p. 100.⁸

L'apogée de la dernière forte poussée de fusions et d'acquisitions est maintenant clairement chose du passé. En outre, les investisseurs d'Europe de l'Ouest s'intéressent de plus en plus au soutien de l'unification allemande, au réoutillage que nécessite le processus d'intégration de l'Europe 1992, ainsi qu'aux énormes besoins de l'arrière-cour orientale de l'Europe. Il s'ensuit qu'il n'y a guère lieu de s'attendre à ce que l'investissement européen au Canada dépasse pendant les années 90 les volumes relatifs atteints au cours de la dernière décennie.

⁷ Statistique Canada, CALURA 1988, Tableau 1, pp. 126-127, et Tableau 4, p. 139; CALURA 1982, Tableau 3, p. 141. Depuis le début des années 70, les sociétés contrôlées par des intérêts canadiens ont détenu, de manière générale, une part croissante de l'actif et des recettes des sociétés non financières; cette tendance ne s'est que modestement inversée, en ce qui concerne l'actif, durant la frénésie des fusions et des acquisitions de la part de sociétés étrangères, phénomène qui a atteint son apogée en 1988-1989.

⁸ Statistique Canada, Catalogue 67-202, 1981-1984, Tableau 15, pp. 48-49 et 1991, Tableau 2, pp. 35-37.

Sur le plan général, en outre, peu d'indices portent à croire que le Canada sera pris en considération, sauf de manière occasionnelle et marginale, dans l'ensemble de la planification et des priorités économiques de l'Europe dans un avenir prévisible. Il n'existe pas de relations particulières dans le domaine économique. Cela ne signifie pas, toutefois, que nous n'avons pas d'intérêts en Europe. Il ne fait pas de doute que nous en avons. Les échanges commerciaux ont diminué en termes relatifs, peut-être de façon permanente, mais ils restent importants. Les produits finis complètement transformés représentent un cinquième des exportations canadiennes vers l'Europe, beaucoup moins que vers les États-Unis, mais c'est une proportion sensiblement plus élevée que la maigre part de 5 p. 100 que ces produits atteignent dans nos exportations vers le Japon. En d'autres termes, le Canada écoule vers l'Europe des produits finis d'une valeur huit fois supérieure à celle des produits finis livrés au Japon, et deux fois plus élevée que celle des produits finis exportés dans l'ensemble de l'Asie, bien que le fossé se soit rétréci quelque peu depuis les années 70.⁹ En outre, plus de 40 p. 100 des exportations canadiennes vers l'Europe se composent de matières transformées, dont des produits à base de ressources naturelles complètement transformés, lesquels permettent de conserver au Canada un grand nombre d'emplois de haute qualité et à contenu canadien élevé.¹⁰

Le volume de l'investissement européen au Canada peut être modeste au regard de l'ensemble de l'économie canadienne et en comparaison de la présence, qui demeure importante, des investisseurs américains. Néanmoins, ces investissements continuent de faire une contribution utile à la prospérité du Canada et ils représentent un engagement six fois plus important (du point de vue des éléments d'actif contrôlés) que les investissements faits par les Japonais. En outre, plusieurs pays d'Europe de l'Ouest possèdent des techniques novatrices dans de nombreux secteurs. En 1989, la CE, prise dans son ensemble, a représenté 29 p. 100 du total de la recherche-développement au sein de l'OCDE, la part des trois leaders (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) dépassant tout juste 22 p. 100.¹¹ Le volume de l'engagement financier de la CE souligne

⁹ En 1990, 5,35 p. 100 du total des exportations canadiennes de produits finis ont été envoyés en Europe; 0,67 p. 100 au Japon, et 2,88 p. 100 en Asie, prise comme un tout.

¹⁰ À propos des retombées des exportations canadiennes sur le plan de la création d'emplois, voir Morley Martin, «Exports and Job Creation», Document du Groupe de planification des politiques, 93/06, à paraître.

¹¹ En fonction de la parité du pouvoir d'achat, la CE a représenté 29,4 p. 100 de la recherche-développement, les trois leaders au sein de la CE, 22,1 p. 100, le Japon, 18,4 p. 100, les États-Unis, 44,5 p. 100, et le Canada, 2,1 p. 100. Voir OCDE, Principaux indicateurs de la science et de

l'importance qu'il y a à chercher à établir des partenariats de recherche avec des sociétés innovatrices européennes, y compris au moyen de la participation d'entreprises canadiennes à des projets financés par la CE (des négociations sont en cours à l'échelle gouvernementale en vue d'établir le cadre d'une collaboration de ce type). Enfin, quatre des sept pays du Sommet sont européens, tandis que la CE est l'un des partenaires au sein de la Quadrilatérale, qui se réunissent à intervalles périodiques pour examiner des questions clés de politique commerciale. Ne serait-ce que pour ces raisons, l'Europe de l'Ouest mérite une présence canadienne vigoureuse et soutenue, si nous souhaitons conserver au moins une certaine influence sur les politiques budgétaire, monétaire, commerciale et en matière de taux de change des grands pays.

Il n'en demeure pas moins que l'attention des Européens se concentre de plus en plus sur l'Europe. La tâche, qui demande beaucoup de temps, consistant à gérer le processus complexe et en expansion de l'intégration, conjuguée à la fin des liens du temps de la guerre froide qui ont sous-tendu une grande partie de la coopération transatlantique, donne à penser que le Canada, s'il devait agir seul, sans partenaires extra-européens, aurait de la difficulté à préserver ne serait-ce que l'influence modeste qu'il exerce actuellement sur l'ensemble de l'ordre européen au bénéfice du Canada. Si nous oeuvrons surtout seuls, nous risquons de dépenser des ressources limitées, mais néanmoins bien supérieures aux avantages que nous pouvons tirer de cette démarche sur les plans du commerce et de la politique économique, où dans le domaine politique en général. Cette argumentation met en évidence l'importance croissante qu'il y a à repérer des partenaires efficaces dans d'autres régions et à unir nos efforts aux leurs; nous songeons ici à des partenaires qui, de manière générale, partagent notre objectif, à savoir, influencer sur les politiques économique et commerciale européennes.

Le même souci, bien que se présentant sous un angle différent, découle d'une analyse des ressources actuellement consacrées aux relations économiques avec l'Europe. Pas plus tard qu'en 1991-1992, les activités canadiennes en Europe bénéficiaient de près de 40 p. 100 des ressources du ministère des Affaires extérieures consacrées au développement du commerce. Pourtant, les crédits affectés à un volet, le populaire Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), ont donné un taux de rendement se situant tout juste entre la moyenne (Europe de l'Est) et un faible niveau (Europe de

la technologie, numéro 2 (1992), p. 16.

l'Ouest).¹² De plus, près de 30 p. 100 de notre personnel s'occupant de relations commerciales et économiques dans les missions bilatérales du Canada à l'étranger sont postés en Europe.¹³ Près de 30 p. 100 des visites officielles à l'étranger (1988-1992) faites par le ministre du Commerce extérieur et plus de 40 p. 100 des voyages faits par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures ont l'Europe pour destination.¹⁴ Tout compte fait, ces tendances correspondent à des liens traditionnels qui, s'ils sont encore importants, n'en ont pas moins perdu de leur pertinence comparativement à la situation antérieure.

3. Le Japon : les limites du bilatéralisme

La montée en puissance du Japon a de quoi fasciner et frustrer tout à la fois. Les motifs de la fascination sont évidents pour tout le monde. Les Japonais se sont progressivement imposés au cours des deux dernières décennies comme des exportateurs très compétitifs de biens, de services et de capitaux. Le Japon est un membre clé du G-7. Il constitue l'un des pays les plus innovateurs du monde sur le plan industriel; sa part de la recherche-développement parmi les pays membres de l'OCDE s'élève à 18 p. 100 et il n'est devancé à ce chapitre que par les États-Unis.¹⁵ Les véhicules automobiles japonais ont forcé les trois grands fabricants américains à améliorer leur qualité et à accroître l'efficacité de leur fabrication. Les producteurs japonais ont affronté les Américains et ont réussi à gagner une place importante et, pour la plus grande partie du passé récent, une place dominante sur le marché international des semi-conducteurs. La part du volume mondial de l'IED détenue par les Japonais a pratiquement décuplé, passant de seulement 1,3 p. 100 vers la fin des années 60 à 12,2 p. 100 en 1990. La

¹² Andrew Griffith, «From a Trading Nation to a Nation of Traders Toward a Second Century of Canadian Trade Development», Document du Groupe de la planification des politiques, 92/5, pp. 32, 44, 101-102.

¹³ AECEC/MCBA.

¹⁴ Nous avons étudié la période 1988-1992. Les pourcentages excluent les déplacements vers l'Europe qui, de toute évidence, ne sont pas axés sur ce continent (p. ex., réunions ministérielles de l'OCDE ou réunions liées au NCM). Des indices d'ordre anecdotique donnent à penser que cette disproportion en matière de déplacements vaut également pour d'autres ministres fédéraux et provinciaux.

¹⁵ Calculées en fonction d'une parité du pouvoir d'achat, les dépenses japonaises représentaient 18,4 p. 100 du total de l'OCDE en 1989, comparativement à 44,5 p. 100 pour les États-Unis, et à 22,1 p. 100 pour les trois leaders de la CE : Allemagne, France et Royaume-Uni. Voir OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie, numéro 2 (1992), p. 16.

contribution du Japon aux sorties mondiales de capitaux en vue d'investissements en portefeuille a bondi de 20 p. 100 vers la fin des années 70 à 50 p. 100 à la fin de la dernière décennie.¹⁶ Le revenu par habitant au Japon a connu un accroissement remarquable, doublant au cours des dix dernières années pour s'établir à 19 100 \$ US, ce qui a créé un important marché de consommateurs aisés.¹⁷ Fort de cette étonnante transformation, le Japon exerce de plus en plus d'influence sur la gestion des politiques économique et commerciale à l'échelle mondiale. Sur le plan régional, il continue de consolider sa position économique à travers le bassin du Pacifique au moyen du commerce, de l'aide, de prêts et d'investissements dans les secteurs de la transformation et des services.

Le Canada a su profiter, faisant même preuve d'une certaine ingéniosité, des débouchés qu'offrait l'essor économique du Japon. La valeur de nos exportations de marchandises vers le Japon a plus que quintuplé pendant les années 70 et elle a pratiquement doublé ensuite pendant la dernière décennie. Les exportations ont atteint leur sommet, soit près de 9 milliards de dollars, en 1989. Notre part du marché japonais des importations est passée de 3,1 p. 100 en 1981 à 4,4 p. 100 en 1988. Le volume de l'investissement direct japonais au Canada a plus que doublé après le milieu de la dernière décennie, atteignant 5,3 milliards de dollars en 1991. L'importance des instruments d'investissement en portefeuille détenus par des Japonais s'est accrue de façon encore plus marquée : de 6,4 milliards en 1983 à 58 milliards de dollars en 1991, la part japonaise du total des avoirs étrangers quadruplant pendant cette période.

Reste que les motifs de frustration dans les relations économiques canado-japonaises sont évidents, eux aussi, et tracent clairement les limites du bilatéralisme. Le Canada n'a attiré que 1 p. 100 des sorties d'investissements directs japonais à l'étranger de 1985 à 1990. La part des investissements directs au Canada faits par le Japon n'a que légèrement progressé et, puisqu'elle représentait 4,1 p. 100 du total de l'IED en 1991, elle demeure bien en deçà de ce qu'elle pourrait être et nettement inférieure à l'engagement et à la confiance à l'égard du Canada démontrés par les grands pays européens et par les Américains

¹⁶ Elle a ensuite chuté en 1990 et en 1991, revenant à 26 p. 100.

¹⁷ Au sein du G-7, le Canada a devancé de justesse le Japon au troisième rang, derrière l'Allemagne (19 500 \$) et les États-Unis (22 200 \$). Tous les chiffres donnés pour 1991 sont établis en fonction d'une parité du pouvoir d'achat.

(28 et 64 p. 100 respectivement). Pendant la dernière décennie, les éléments d'actif appartenant à des intérêts japonais au Canada sont passés de seulement 0,4 p. 100 du total de l'actif des sociétés non financières à une part négligeable de 0,9 p. 100.

Ces dernières années, en outre, les exportations canadiennes destinées au marché japonais ont plafonné. Le total des exportations a diminué de près de 2 milliards de dollars en 1990 et en 1991, et il a connu un léger redressement l'an dernier. La proportion du total de nos exportations qui est écoulée sur le marché japonais a constamment reculé depuis la fin des années 80, tombant de plus de 6 p. 100 à moins de 5 p. 100. S'ajoute à cela le fait que la part du marché japonais détenue par le Canada a diminué, tombant de 4,4 p. 100 des importations japonaises en 1988 à 3,3 p. 100 en 1991.

Mentionnons un autre facteur, qui est peut-être le plus préoccupant : la structure des exportations canadiennes vers le Japon reste largement dominée par les matières brutes, la place des produits finis y étant plus faible que sur tout autre grand marché d'exportation du Canada. En 1980, les produits bruts non comestibles représentaient 70 p. 100 de l'ensemble des importations japonaises et 45 p. 100 des exportations du Canada vers ce marché. Dix années plus tard, l'importance relative pour le Japon des mêmes produits importés avait sensiblement diminué, ne représentant plus que 41 p. 100 du total des importations (mais toujours 42 p. 100 des exportations canadiennes). Pendant la dernière décennie, les importations japonaises de produits semi-manufacturés ont doublé, passant de 7 à environ 14-15 p. 100 du total des achats à l'étranger, comparativement à une proportion relativement stable d'un tiers des exportations canadiennes destinées au marché japonais (ce qui témoigne de la persistance des atouts du Canada dans des secteurs qui offrent une quantité relativement importante d'emplois de bonne qualité, par exemple, le secteur des produits forestiers). La véritable déception, pour le Canada, réside dans le domaine des produits finis, dominés par les machines, les biens d'équipement et divers biens de consommation. La part de ces produits dans l'ensemble des importations du Japon a presque triplé pendant la dernière décennie pour atteindre 30 p. 100. Or, en 1980, les produits finis ne représentaient que 2,4 p. 100 de toutes les exportations canadiennes vers ce pays. Dix années plus tard, cette proportion n'atteignait que 5 p. 100 (un dixième de la proportion de nos exportations de

produits finis vers les États-Unis et un quart de celle de nos exportations à destination de l'Europe). Le Japon n'a pas été un marché particulièrement accueillant envers les produits manufacturés canadiens, y compris dans le secteur automobile.¹⁸

Fait ironique, les Canadiens éprouvent également des frustrations considérables lorsqu'ils demandent aux Japonais de s'engager à lever les restrictions qui entravent l'accès de plusieurs autres produits d'exportation traditionnels du Canada, dans des cas où notre compétitivité n'est absolument pas en cause. Deux exemples devraient suffire : le premier porte sur un produit semi-fini, le deuxième, sur une denrée alimentaire de base. Le bois d'oeuvre d'épinette, de pin et de sapin (livré en grande partie par le Canada) est assujéti à un droit d'importation de 8 p. 100 (droit qui n'est pas consolidé au sein du GATT) à son arrivée au Japon, comparativement à un droit nul pour un autre type de bois d'oeuvre préparé, pour lequel les États-Unis constituent le principal fournisseur, et au regard de droits nuls, dans la plupart des cas, pour le bois d'oeuvre tropical. Bien que le Canada ait également fourni une proportion importante du deuxième type de bois d'oeuvre, l'écart entre les droits de douane est une des raisons expliquant que les importations de bois d'oeuvre d'épinette, de pin et de sapin (dont nous sommes les principaux fournisseurs) soient considérablement moins élevées. Les efforts que le Canada a déployés en vue de redresser la situation n'ont rien donné, si ce n'est la possibilité d'un léger ajustement dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.

Le deuxième exemple donne une impression de succès alors qu'il recouvre un problème beaucoup plus vaste. Le Japon applique un droit d'importation nul dans le cas du blé. Les États-Unis, le Canada et l'Australie en sont les principaux fournisseurs. Toutefois, ce droit n'est pas consolidé au sein du GATT, ce qui permet à l'Agence alimentaire japonaise de majorer sensiblement le prix du blé importé sans violer les obligations du Japon auprès du GATT. Les majorations peuvent atteindre 130 p. 100, ce qui rend les produits à base de blé

¹⁸ Les données sur les importations japonaises sont tirées du périodique du GATT, *Le Commerce International 90-91*, Vol. II, Tableau A17, pp. 108-109; les données sur les exportations du Canada proviennent de la Division du commerce international de Statistique Canada (mai 1992). Par ailleurs, les exportations canadiennes de produits finis ne semblent pas, en général, créer autant d'emplois de haute qualité que les exportations de même valeur de produits transformés à base de ressources naturelles.

Les premiers contiennent une part plus élevée de facteurs de production importés. Cela explique en partie pourquoi des exportations canadiennes d'une valeur d'un milliard de dollars vers le Japon créent 50 p. 100 plus d'emplois que des exportations de même valeur vers les États-Unis, la moitié desquelles se composent de produits finis. (Voir Martin, «Exports and Job Creation»).

beaucoup plus coûteux et a pour effet de soutenir les producteurs nationaux de riz et de céréales. La consolidation de ce droit à zéro et l'élimination des majorations qui en découlerait permettraient d'abaisser de beaucoup le coût et d'accroître la demande de produits à base de blé, ce qui aurait des retombées très bénéfiques pour les producteurs canadiens, qui sont compétitifs sur les marchés internationaux. Les Japonais n'ont donné aucune indication de leur intention d'agir en ce sens.

Les relations canado-japonaises, incontestablement, sont importantes et permanentes. Le bilatéralisme et le multilatéralisme ont tous deux contribué au développement de ces rapports et ils demeureront tous deux importants. Il reste que les deux ne sont pas parvenus à concrétiser des avantages potentiels importants pour le Canada.

4. Les États-Unis : le partenaire incontournable

Il n'y a pas lieu de consacrer de longs développements à la présente section. Nos relations profondément ancrées et très diversifiées avec les États-Unis continueront de revêtir une importance fondamentale pour la prospérité du Canada et elles resteront, par nécessité, la pierre angulaire de la diplomatie économique canadienne. La part des exportations canadiennes écoulee aux États-Unis s'est accrue au cours des dix dernières années, passant de 67 à plus de 73 p. 100 de toutes les livraisons de biens et services canadiens à l'étranger. Pendant la même période, les États-Unis ont détenu une part relativement stable de presque 70 p. 100 du marché canadien des importations de biens et services.¹⁹ Les États-Unis ont absorbé, en 1990, près de 90 p. 100 des exportations canadiennes de produits finis, contre 77 p. 100 dix années auparavant.²⁰

Les secteurs industriels des deux économies sont étroitement intégrés sur le plan opérationnel, les États-Unis constituant de loin la première source de facteurs de production importés dans un contexte d'approvisionnement croissant à l'étranger de la part de nombreuses entreprises canadiennes. Le secteur des

¹⁹ Tous ces calculs ont été effectués par Statistique Canada d'après la balance des paiements.

²⁰ Statistique Canada, Division du commerce international, mai 1992. Il convient de faire remarquer que les produits finis (en partie parce qu'ils contiennent une proportion plus élevée de facteurs de production importés) ne créent pas, proportionnellement, autant d'emplois de haute qualité que les exportations de produits pleinement transformés à base de ressources naturelles. Néanmoins, la fabrication de ces produits finis comporte le recours à des techniques de pointe qui sont importantes du point de vue de la diffusion au Canada de ces techniques d'avant-garde.

véhicules automobiles constitue l'illustration péremptoire de ce phénomène qui, de plus en plus, caractérise la production canado-américaine dans d'autres secteurs de la transformation.²¹ L'ALE et l'ALENA vont accélérer cette tendance, tout comme le Pacte de l'automobile, en 1965, a favorisé une intégration de cette nature dans un secteur clé, approche qui a eu des incidences très favorables pour le Canada.

La part détenue par les États-Unis du volume total de l'investissement direct étranger au Canada a légèrement reculé pendant la dernière décennie. Néanmoins, en chiffres absolus, elle a augmenté de près de 18 milliards de dollars entre 1985 et 1991, et elle représente toujours presque les deux tiers du total de l'IED au Canada.²² S'agissant du contrôle d'entreprises, les investisseurs américains contrôlaient tout juste un peu plus de 17 p. 100 de l'actif de toutes les sociétés non financières dans notre pays à la fin des années 80, ce qui ne constitue qu'une faible baisse par rapport à la proportion de 18 p. 100 observée au début de cette décennie. Par ailleurs, les États-Unis constituent la première destination des investisseurs canadiens à l'étranger et ils abritaient 58 p. 100 (plus de 54 milliards de dollars) du volume de l'IED canadien à l'étranger, alors que cette proportion se situait à environ 67-68 p. 100 au début et jusqu'au milieu de la dernière décennie.²³

La part revenant aux États-Unis des investissements en portefeuille faits par des étrangers au Canada a enregistré une nette régression depuis le début des années 80, mais elle demeure tout de même, si on prend les pays séparément, la plus importante source de ces capitaux, puisque la proportion américaine s'élevait à 38 p. 100 (138 milliards de dollars) du total des avoirs étrangers en 1991, contre 58 milliards pour le Japon.²⁴ Le financement américain conservera son importance cruciale pour la gestion des déficits budgétaires du Canada pendant l'avenir prévisible. Notre voisin du Sud représente également une source dynamique de nouvelles techniques, sa part des dépenses de recherche-

²¹ OCDE, «International Sourcing of Intermediate Inputs», DSTI/STII/IND (92)1, mars 1992; voir également l'Association des manufacturiers canadiens, *De la compétitivité à la prospérité : une dynamique à maîtriser* (juin 1992), pp. 41-9.

²² Statistique Canada, Catalogue 67-202 (1992), Tableau 29, pp. 101-106.

²³ Statistique Canada, Catalogue 67-202 (1992), Tableau 9, pp. 67-72.

²⁴ Statistique Canada, Catalogue 67-202, diverses années.

développement faites par les pays de l'OCDE atteignant près de la moitié.²⁵ Ce fait met en évidence l'importance qu'il y a à garantir un accès non discriminatoire du Canada à des consortiums technologiques innovateurs aux États-Unis à l'étape «pré-compétitive».

Enfin, malgré des différends commerciaux périodiques et parfois âpres entre le Canada et les États-Unis, le fait est que, parmi les trois grands marchés, seuls les États-Unis se sont montrés disposés à éliminer par voie de négociation la plupart des barrières toujours en place qui entravent les exportations canadiennes et à garantir cet accès au moyen de règles exécutoires rédigées avec soin et assujetties à des modalités efficaces de règlement des différends : ces résultats dépassent ce qu'on a pu obtenir au plan multilatéral. Par contraste au moins partiel, la CE a maintenu des barrières (p. ex., des préférences tarifaires avec les pays membres de l'AELE ainsi qu'un certain nombre d'importantes barrières non tarifaires relatives aux secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, barrières que la CE a refusé d'aborder dans le cadre de négociations; le recours fréquent à un régime antidumping qui ne brille pas par sa transparence afin d'attirer des investissements dans les États membres). Pour sa part, le Japon ne s'est pas montré disposé à s'attaquer résolument à des questions commerciales qui revêtent une importance cruciale pour le Canada.

Les perspectives de croissance d'ici la fin de la décennie aux États-Unis paraissent modestes, en comparaison des taux prévus pour le bassin du Pacifique et pour plusieurs économies d'Amérique latine. Néanmoins, les États-Unis se sont, du moins, engagés envers des changements d'ensemble et envers l'intégration. Il nous faut continuer à exploiter cette orientation des politiques américaines afin de faire avancer les intérêts économiques canadiens : que ce soit en recherchant une libéralisation plus poussée en ce qui concerne les pratiques relatives aux marchés publics, en nous efforçant d'obtenir le remplacement des procédures antidumping par une politique de concurrence au sein de la zone de libre-échange, ou tout simplement en poursuivant la gestion courante des disciplines actuelles en faisant preuve de fermeté chaque fois que les États-Unis, soumis à des pressions protectionnistes internes, mettent à l'épreuve, à l'occasion, les limites des règles établies dans l'ALE, règles maintenant renforcées et clarifiées dans l'ALENA. Une question cruciale qui se pose au Canada sur le plan des politiques - et nous y reviendrons dans des sections ci-dessous - porte sur le point de déterminer les moyens de faire fond sur l'ALENA afin de garantir qu'il demeure un instrument de promotion de l'élimination des barrières toujours en place et qui

²⁵ Calcul fait en fonction de la parité du pouvoir d'achat.

entravent les exportations de biens et de services canadiens au sein de l'Amérique du Nord de même qu'ailleurs.

En ce moment, à peine plus du quart du personnel canadien chargé des relations économiques et commerciales en poste dans des missions bilatérales à l'étranger se trouve aux États-Unis.²⁶ Compte tenu de la meilleure connaissance qu'ont les exportateurs canadiens du marché américain et du degré élevé de l'intégration dans plusieurs secteurs industriels clés, il n'est probablement pas nécessaire d'accroître cette proportion, bien que le caractère de plus en plus juridique des relations commerciales, du fait de l'ALE et de l'ALENA, nécessitera qu'on accorde davantage d'attention à l'amélioration de la formation du personnel en matière de politique commerciale, aspect distinct de la promotion du commerce.

5. La redéfinition de notre arrière-cour : l'Amérique latine et le bassin du Pacifique

Nos rapports avec les économies des pays de la Triade (Japon, CE et États-Unis) sont d'une importance cruciale pour les perspectives de croissance économique du Canada. Cela dit, on peut constater l'existence d'autres possibilités séduisantes ailleurs. Séduisantes à la fois du point de vue de l'accès aux marchés et en ce qui concerne la coopération stratégique afin de gérer plus efficacement nos relations avec les grands pays.

Les pays riverains du Pacifique gèrent bien leur économie depuis quelques décennies. Ils ont, dans la plupart des cas, mis en oeuvre de façon constante des politiques budgétaire et monétaire judicieuses sur le plan interne et se sont attachés, avec succès, à faire des percées sur les marchés d'exportation (bien qu'ils n'aient pas toujours ouvert leurs propres marchés dans la même mesure). Il en a fréquemment résulté des taux annuels moyens de croissance réelle de 8 à 9 p. 100 pendant les années 70 et de 6 à 8 p. 100 au cours de la décennie suivante, la croissance étant encore plus vigoureuse dans certains cas. Des analystes indépendants prédisent une croissance légèrement moins forte, mais toujours impressionnante jusqu'à la fin de la présente décennie.²⁷ Les marchés asiatiques (à l'exception du Japon, mais comprenant l'économie chinoise, qui est de plus en plus dynamique) ont absorbé 3 p. 100 des exportations canadiennes de marchandises en 1970, cette proportion passant à 5 p. 100 en 1990. En outre,

²⁶ AECEC/MCBA.

²⁷ En guise d'exemple, voir les estimations de DRI/McGraw-Hill et de WEFA Group.

les matières ouvrées à plus forte valeur ajoutée, les machines, les biens d'équipement et les produits de consommation manufacturés ont représenté une part croissante, de 48 à 60 p. 100, de ces exportations pendant la même période, dont une proportion élevée de produits transformés à base de ressources naturelles, qui assurent la préservation d'emplois de qualité au Canada. De plus, plusieurs économies du bassin du Pacifique autres que celle du Japon ont accru leurs investissements directs au Canada ces dernières années, représentant près de 3 p. 100 du volume d'IED au Canada en 1991, comparativement à 0,3 p. 100 dix années plus tôt.²⁸

S'agissant de l'Amérique latine, plusieurs des principales économies ont enregistré des taux de croissance «à l'asiatique» pendant les années 70 (un fait qu'on oublie parfois), avant que les distorsions causées par la substitution des importations et la crise de la dette ne débouchent sur la décennie perdue des années 80, période pendant laquelle la région a pris beaucoup de retard. Depuis plusieurs années, les institutions et pratiques démocratiques se sont considérablement renforcées. L'Amérique latine a également adopté de nouvelles politiques économiques, de façon remarquable dans de nombreux cas. Bien qu'avec des degrés variables de détermination (la plus forte ayant été observée au Mexique et au Chili, l'évolution étant presque aussi impressionnante en Argentine, en Colombie et au Venezuela, et toujours hésitante au Brésil), les gouvernements latino-américains ont mis en oeuvre des réformes économiques de plus en plus cohérentes sur le plan interne et ont libéralisé de manière frappante leurs régimes en matière de commerce et d'investissement. Ils ont également manifesté l'engagement profond de donner un caractère officiel à ces changements au moyen d'obligations les liant à l'échelle internationale par l'entremise d'une accession au GATT, de propositions en faveur de l'ouverture des marchés soumises au cours des NCM, et d'une volonté de prendre des mesures concrètes allant dans le sens de la libéralisation des échanges grâce à une intégration sous-régionale plus poussée. Il ne fait pas de doute que plusieurs de ces pays sont résolus à aller encore plus loin en nouant des relations économiques d'ensemble sur un pied d'égalité avec les États-Unis et le Canada en adhérant à l'ALENA.

On s'attend à ce que la croissance réelle de l'Amérique latine atteigne en moyenne 5 p. 100 par année jusqu'à l'an 2000. En 1980, l'Amérique latine absorbait 5 p. 100 du total des exportations canadiennes de marchandises, cette proportion étant toutefois tombée à 2 p. 100 pendant la période troublée des années 80. Les exportations canadiennes s'accroissent à nouveau et pourraient

²⁸ Statistique Canada, Catalogue 67-202, Tableau 29, pp. 101-106. Hong-Kong se trouve en tête de liste à cet égard.

retrouver le plateau des 5 p. 100 d'ici la fin de la décennie en raison d'une croissance plus constante de la région et de l'approfondissement de l'intégration résultant de l'ALENA.²⁹ Cette région constitue un excellent marché pour les produits canadiens à plus forte valeur ajoutée : en 1980, les livraisons de matières ouvrées, de machines et de biens d'équipement, de même que de produits de consommation manufacturés, représentaient plus de 60 p. 100 des exportations du Canada vers l'Amérique latine.

Les possibilités d'un resserrement des relations économiques avec des pays clés d'Amérique latine et du bassin du Pacifique ne se limitent pas, loin s'en faut, aux retombées immédiates et prévisibles sur le plan des exportations. Le défi encore plus large qui se pose consiste à déterminer les moyens d'aborder un ordre du jour économique international de plus en plus global et, donc, empiétant sur la souveraineté des États, de façon à ce que le système « fonctionne » pour le Canada, à la fois par l'établissement de règles économiques claires correspondant aux intérêts de notre pays et par l'acceptation de ces règles de la part des trois grandes entités.

La codification du système commercial international a beaucoup progressé depuis dix ans. Des questions comme le commerce transfrontalier des services, des règles non discriminatoire en matière d'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la nature des mécanismes de règlement des différends ont largement dépassé les débuts hésitants et indécis du mouvement de réforme du début des années 80. Bien que cette codification soit loin d'être achevée au plan multilatéral, cet ordre du jour bénéficie maintenant d'une approbation nettement élargie. Et pourtant, tout indique que les années 90 vont faire avancer beaucoup plus loin cet ordre du jour en matière de « commerce ».

En réalité, les négociations commerciales se transforment rapidement en négociations économiques qui ont des répercussions profondes sur une gamme plus large de politiques qu'on a longtemps considérées comme étant de compétence nationale. Ce nouvel ordre du jour comprend le commerce et

²⁹ Les exportations canadiennes vers l'Amérique latine et les Antilles ont progressé de 19 p. 100 (selon la valeur déclarée en douane) en 1992, tandis que le Mexique est devenu, en importance, notre cinquième fournisseur. Statistique Canada considère que les exportations canadiennes à destination du Mexique ont été sous-estimées d'au moins un tiers parce qu'on n'a pas consigné avec exactitude les livraisons faites à des intermédiaires installés aux États-Unis. Il en va peut-être de même pour les exportations canadiennes destinées à d'autres pays de l'hémisphère, lesquelles sont transbordées aux États-Unis. Cette correction donne à penser que l'excédent commercial du Canada à l'égard des États-Unis est légèrement moins élevé que le volume officiellement consigné.

l'environnement, la politique de concurrence (dite «anti-monopole»), et des questions clés liées aux politiques industrielle et en matière d'innovation. Au fur et à mesure que le champ d'activité s'élargit, qu'on définit les règles du jeu - non seulement pour les «nouvelles» questions, mais aussi pour d'importantes questions encore en suspens, comme le commerce des produits agricoles - nous devons nous interroger sur les moyens d'atteindre trois objectifs cruciaux :

- un régionalisme dynamique qui, à terme, favorisera une large libéralisation multilatérale selon des modalités allant dans le sens des intérêts du Canada;
- un accès plus large et plus sûr aux trois marchés de la Triade,³⁰ y compris pour les produits transformés, agricoles et à base de ressources naturelles, dans le cas du Japon et de la CE, de même que les marchés publics et la réforme des recours commerciaux dans les trois entités; et
- la gestion efficace des «nouvelles» questions, de manière à ce que les résultats des négociations correspondent aux besoins et réalités d'économies de petite taille, ouvertes et tributaires du commerce, comme l'est celle du Canada.³¹

Si la communauté internationale définit de nouvelles règles applicables à la fois aux anciennes et aux nouvelles questions, que ce soit au plan multilatéral ou à l'échelle régionale, ou (ce qui est le plus probable) aux deux, quels seront nos alliés? Les importants travaux effectués en coopération dans le contexte des négociations commerciales multilatérales par le Groupe de Cairns, composé d'exportateurs de taille moyenne de produits agricoles, nous fournit à cet égard une précieuse leçon. Un groupe raisonnablement cohérent de pays exportateurs d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine se sont joints au Canada, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande et ont fait en sorte que les trois grands protagonistes entendent un autre son de cloche à la table des NCM.

³⁰ Les États-Unis, la CE et le Japon.

³¹ J'aborde cette question de façon plus complète dans «La mondialisation et la politique officielle du Canada : La recherche d'un paradigme», Document du Groupe de la planification des politiques, 93/01 (p. ex., en ce qui concerne la convergence des politiques de concurrence, aux pages 52 à 57); voir aussi Laura Tyson, «Managing Trade Conflict in High-Technology Industries», in *Linking Trade and Technology Policies*, ouvrage préparé sous la direction de Martha C. Harris et Gordon E. Moore (Washington, D.C., National Academy Press, 1992), pp. 75-78.

En réalité, ces intervenants d'Amérique latine et du bassin du Pacifique ont de nombreux intérêts en commun avec le Canada, y compris la recherche d'un accès meilleur et plus sûr aux marchés de la Triade, l'importance persistante du commerce des ressources naturelles (y compris des produits transformés à valeur ajoutée) pour leur économie (la Corée constituant à cet égard la grande exception), et le souci que les règles commerciales en préparation à propos de questions aussi diverses que la politique de concurrence, l'investissement et l'environnement continuent de tenir compte des caractéristiques structurelles différentes des économies moins fortes et davantage tributaires du commerce. De plus, ces pays jouent également un rôle actif sur le plan international et disposent d'un certain pouvoir de négociation, car le dynamisme de leurs marchés intéresse les exportateurs et les investisseurs de la Triade. Bien que la composition des coalitions soit appelée à varier selon la question à l'étude, l'établissement d'une coopération plus étroite, plus constante et plus soutenue avec certaines économies du bassin du Pacifique et d'Amérique latine ne peut qu'accroître l'influence du Canada tant au sein de l'ALENA que sur le plan multilatéral, dans la quête des objectifs ultimes que sont l'amélioration de l'accès aux marchés de la Triade et de la formulation de règles du jeu équilibrées qui correspondent le mieux possible aux réalités canadiennes.

La logique de notre nouvelle arrière-cour nécessite également davantage de lucidité en ce qui concerne l'utilisation qui est faite de ressources financières et humaines de plus en plus limitées. La région Asie-Pacifique représentait récemment près de 30 p. 100 des ressources affectées au développement des échanges commerciaux du ministère des Affaires extérieures, de même que 24 p. 100 du personnel gouvernemental s'occupant des relations commerciales et économiques dans des missions bilatérales à l'étranger. En raison d'un taux de rendement des crédits du PDME supérieur à la moyenne, du dynamisme de ces marchés ainsi que des besoins stratégiques mis en relief dans le présent document, une certaine augmentation de la part des ressources disponibles paraît justifiée. Toutefois, la plus grande lacune qui existe du point de vue de l'exercice de notre activité à l'étranger concerne notre présence en Amérique latine. Alors que le taux de rendement du PDME y est très élevé et que son dynamisme économique commence à se rapprocher de celui du bassin du Pacifique, et compte tenu de sa volonté de plus en plus affirmée de resserrer les relations commerciales et économiques avec l'Amérique du Nord, l'Amérique latine n'a reçu que de 5 à 6 p. 100 des ressources du Ministère affectées au développement des échanges commerciaux et ne compte que 12 p. 100 de notre personnel oeuvrant dans les secteurs commercial et économique en poste dans des

missions bilatérales à l'étranger.³² En outre, l'Asie-Pacifique et l'Amérique latine n'ont été la destination que d'un cinquième des voyages officiels à l'étranger (1988-1992) du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du ministre du Commerce extérieur. Il s'impose d'examiner ce déséquilibre de près.

6. L'ALENA : l'instrument de prédilection

Une des questions cruciales qui se pose, c'est le choix des instruments de politique commerciale permettant d'établir les relations clés mises en évidence dans la section précédente. Une possibilité de faire franchir le Pacifique à notre diplomatie réside dans l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), constituée vers la fin de la dernière décennie et regroupant le Japon, la Corée, les trois Chines (RPC, Taipei et Hong-Kong), les membres de l'ANASE, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada (le Mexique et le Chili cherchent activement à y adhérer). L'APEC n'est pas une organisation bien structurée, exception faite d'un petit Secrétariat mis sur pied récemment et de réunions de hauts fonctionnaires et de ministres tenues à intervalles raisonnablement périodiques. Elle ressemble plutôt à un groupement à vocation consultative aux liens assez lâches, qui met également en oeuvre un nombre limité de projet utiles, mais d'envergure modeste dans les secteurs économique et commercial. D'aucuns ont toutefois avancé l'idée selon laquelle les pays membres devraient maintenant déployer des efforts considérables afin de transformer l'APEC en mécanisme axé sur la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements transpacifiques. Un certain nombre d'Australiens, d'Américains et, à l'occasion, de représentants de l'ANASE ont pris position pour une démarche en ce sens.

L'APEC a joué un rôle utile en matière d'approfondissement du dialogue sur des questions économiques entre l'Amérique du Nord et l'Asie de l'Est. Néanmoins, les suggestions visant à transformer l'APEC en instrument légalement obligatoire s'appliquant au commerce des biens et des services, aux marchés publics, à l'investissement, à la propriété intellectuelle, au règlement des différends, ou à n'importe laquelle de ces questions prise séparément, supposent une affectation considérable de ressources de négociation limitées que nous ne pourrions justifier que si l'aboutissement vraisemblable en valait la peine, autrement dit, que si ces négociations débouchaient sur un ensemble de mesures globales et

³² Griffith, «From a Trading Nation to a Nation of Traders», pp. 32, 44, 104-111; AECEC/MCBA.

mutuellement bénéfiques. Vue sous cet angle, la possibilité consistant à proposer que l'APEC devienne une instance de négociation souffre, aux yeux du Canada, de plusieurs lacunes cruciales.

En premier lieu, on ne peut aucunement déterminer le nombre de membres de l'APEC qui pourraient être disposés à entreprendre une démarche aussi ambitieuse. Il se peut très bien que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Corée le soient. Les deux premiers pays bénéficient de leur propre accord de libre-échange et ont plaidé vigoureusement en faveur de la libéralisation des échanges dans le cadre des NCM. Pour sa part, la Corée a indiqué qu'elle était disposée à prendre des engagements importants et légalement obligatoires au cours des NCM et certains décideurs influents ont réclamé un engagement encore plus large. Or, le bilan de l'action concrète des membres de l'ANASE est beaucoup plus inégal, en dépit de l'accent qu'ils mettent sur les exportations et de leur approche généralement favorable à l'investissement étranger. Les efforts que les pays de l'ANASE ont eux-mêmes consacrés au commerce et à l'intégration économique se sont caractérisés, dans les faits, par des hésitations douloureuses. De plus, leur participation aux NCM a été décevante : collectivement, ils se sont montrés encore réticents à abandonner le traitement spécial et différencié ou à accepter des disciplines de grande portée dans le domaine de l'investissement. La RPC a fait d'impressionnants progrès économiques ces dernières années, mais la codification de la libéralisation du commerce et de l'économie nationale dans des accords internationaux exécutoires exigerait un engagement qui va beaucoup plus loin que ce que les dirigeants chinois ont accepté à ce jour.³³ Pour sa part, comme nous l'avons vu dans une section précédente, le Japon ne semble pas disposé, lui non plus, à franchir le seuil menant à un arrangement global et véritablement réciproque, y compris en ce qui a trait à des secteurs aussi sensibles que l'agriculture et à l'engagement d'étudier une réforme significative de sa politique de concurrence (anti-monopole).

Deuxièmement, des négociations portant sur les domaines énumérés ci-dessus et ayant l'APEC pour cadre supposeraient que nous fassions ce que nous avons déjà fait deux fois : négocier un cadre juridique soigneusement défini et de grande portée, qui définirait nos relations économiques avec les États-Unis. Le Canada dispose d'un cadre équilibré et établi au prix de grands efforts, lequel régit un grand nombre des multiples aspects de ses relations avec les États-Unis, y compris l'investissement, la propriété intellectuelle et le règlement des différends.

³³ Sans parler des réticences qui persistent en Occident pour ce qui est d'établir des rapports économiques beaucoup plus étroits et plus officiels avec la RPC tant et aussi longtemps qu'elle maintiendra son système politique totalitaire.

Ce cadre, c'est l'ALE remanié dans l'ALENA. Entreprendre la négociation d'un instrument relatif à l'investissement et applicable à l'ensemble des membres de l'APEC, par exemple, nous exposerait une fois de plus à la renégociations de nos relations avec les États-Unis sur le plan de l'investissement, y compris dans les domaines où le Canada conserve une certaine souplesse en matière de politique (p. ex., le droit d'imposer des exigences de rendement en ce qui a trait au transfert technologique dans les cas de prises de contrôle par des intérêts étrangers; les réservations sectorielles du Canada à l'égard de l'obligation de non-discrimination). Si les États-Unis devaient décider de donner suite sérieusement à la possibilité de négociations approfondies au sein de l'APEC, et si d'autres pays se montraient disposés à y participer, nous devrions envisager de près la possibilité de nous joindre à ce processus. Cela dit, aucun facteur irrésistible ne pousse le Canada à favoriser cette approche.

Troisièmement, il existe d'autres possibilités, qui sont plus judicieuses. En ce qui concerne l'investissement, le Canada a récemment révisé son instrument bilatéral modèle, l'Accord de protection de l'investissement étranger, afin d'y intégrer certaines des disciplines de meilleure qualité qui figurent dans l'ALENA. Dans la mesure où des investisseurs canadiens dans un pays asiatique recherchent davantage de sécurité et où il est possible d'interdire certaines pratiques qui affectent indûment les échanges internationaux dans ce pays, la négociation d'un accord de ce type serait opportune.

Mais ce qui est plus important encore, c'est que nous disposons maintenant de l'ALENA, dont l'entrée en vigueur est prévue en janvier 1994. Cet accord couvre une grande partie du champ relevant de la politique économique, y compris les disciplines et des engagements d'ensemble sur le commerce des biens et des services, l'investissement, la propriété intellectuelle et divers échelons de mécanismes de règlement des différends, mécanismes définis avec grand soin. Il prévoit un accès meilleur et plus sûr des producteurs canadiens aux marchés des deux autres signataires et renforce la position du Canada comme destination de prédilection de l'investissement (tant national qu'étranger). En outre, sont envisagées dans l'ALENA des négociations complémentaires (sans réouverture, toutefois, des ententes que les signataires ont déjà conclues) dans des domaines comme les marchés publics (qui représentent peut-être un sixième de la production nord-américaine chaque année), le commerce transfrontalier des services financiers et, sujet résolument tourné vers l'avenir en ces années 90, le rapport entre le droit de la concurrence et le commerce, y compris l'éventuel remplacement des régimes antidumping au sein de la zone de libre-échange.

L'acceptation de la proposition canadienne en faveur de l'inclusion d'une clause d'accession dans l'ALENA ouvre des possibilités importantes, voire exaltantes.³⁴ L'accession ouvre la voie à un accès meilleur et plus sûr des producteurs canadiens aux autres marchés, accès mutuellement bénéfique, sans rouvrir les règles définissant nos relations avec les États-Unis. L'accession signifie que d'autres pays, afin d'obtenir un accès préférentiel au marché nord-américain, devront accepter les disciplines génériques de haute qualité contenues dans l'ALENA (bien que subsiste la possibilité de réserves limitées qui devront faire l'objet de négociations). À cet égard, il vaut mieux ne pas considérer l'ALENA comme l'instrument d'une intégration économique totale, que ce soit à l'échelle de l'hémisphère, dans les Amériques, ou dans une dimension transpacifique. D'ici quelques années, certains pays latino-américains pourraient devenir d'excellents partenaires et il leur faudra être disposés à négocier dans une démarche largement réciproque (p. ex., certainement le Chili, peut-être l'Argentine, la Colombie et le Venezuela). Beaucoup d'autres auront vraisemblablement besoin de davantage de temps en raison de la confusion des politiques économiques nationales. De l'autre côté du Pacifique, la dynamique de l'ALENA pourrait certainement s'étendre à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et peut-être à la Corée (historiquement réticente à l'idée d'accepter le leadership régional du Japon et qui se montre de plus en plus attachée à l'ouverture des marchés.) Les membres de l'ANASE et la RPC, d'autre part, ne semblent pas être prêts, pour le moment, à prendre un engagement aussi vaste et légalement obligatoire.

L'accession renforcera encore plus au Canada la culture commerciale tournée vers l'exportation en incitant les entrepreneurs canadiens à rechercher des créneaux sur des marchés autres que ceux des États-Unis et en obligeant les Canadiens, dans une réaction créatrice aux pressions de la mondialisation, à continuer de réorienter les politiques nationales de façon modérée et

³⁴ L'article 2204 de l'ALENA est libellé comme suit :

- «1. Tout pays ou groupe de pays pourra accéder au présent accord, sous réserve des conditions convenues entre ce pays ou groupe de pays et la Commission et après approbation conformément aux procédures d'approbation applicables de chaque pays.
2. Le présent accord ne s'appliquera pas entre une Partie et tout pays ou groupe de pays qui y accède si, à la date d'accession, l'un ou l'autre ne consent pas à son application.»

progressive.³⁵ L'accession va également attirer d'autres partenaires économiques de grande qualité qui permettront de mieux équilibrer un arrangement au sein duquel les États-Unis demeurent le pays producteur et commerçant dominant. La présence de nouveaux membres déterminés créera une dynamique au sein de l'ALENA que le Canada pourrait mettre à profit pour faire avancer les travaux à accomplir dans des domaines comme la libéralisation des marchés publics et du commerce des services financiers, de même que les changements difficiles, mais nécessaires, en ce qui concerne la politique de concurrence.³⁶ L'augmentation du nombre de membres aidera le Canada à faire ce à quoi il excelle : utiliser des combinaisons de partenariats pour faire avancer des dossiers en négociation de façon créatrice et bénéfique.

Enfin, le recours à l'accession à l'ALENA pour construire de solides ponts reliant les deux rives du Pacifique présente, en puissance, deux avantages particuliers. En premier lieu, ce processus contribuerait à faire s'estomper la perspective de l'émergence progressive d'un bloc commercial asiatique gravitant autour du Japon. La possibilité de créer une zone officielle d'échanges préférentiels en Asie de l'Est afin de renforcer les liens importants, mais plus officieux, qui sont en place en matière de commerce et d'investissement n'est peut-être pas très grande, mais nous ne devrions pas nous reposer sur ces lauriers. Deuxièmement, l'accession à l'ALENA de la part de certaines économies d'Amérique latine et du bassin du Pacifique n'aurait pas pour seul effet d'embellir les perspectives de croissance au Canada; elle pourrait aussi, éventuellement, révolutionner le système commercial mondial à un point tel que nous pourrions, d'ici la fin de la décennie, créer une masse critique suffisante pour garantir des négociations plus fructueuses avec l'Europe et le Japon que ce que les actuelles NCM ont pu faire.

³⁵ Jagdish Bhagwati fait remarquer avec sagesse que les Parties aux accords de libre-échange devraient continuer de se méfier des groupes d'intérêts nationaux qui s'opposent à une plus grande libéralisation des échanges en faisant leurs opinions suivantes : «Notre marché est suffisamment important» et «Ce sont nos marchés». Cet état d'esprit traduit, intrinsèquement, le repli sur soi et une attitude protectionniste. Voir son article «Regionalism versus Multilateralism», *in The World Economy*, vol. 15, n° 5 (septembre 1992), pp. 535-555.

³⁶ Sur ce dernier point, voir Christie, «La mondialisation», pp. 43 à 57.

7. Les partenariats économiques : la logique de nos choix

L'analyse qui précède pose, de manière raisonnée et tournée vers l'avenir, les bases des choix que nous aurons à faire au cours d'une décennie pendant laquelle les ressources humaines et financières seront limitées. Elle a plusieurs incidences concrètes.

- D'abord, le vieux principe reste valable. Il nous faut continuer à consacrer des ressources considérables à la gestion de nos relations avec les États-Unis.
- Deuxièmement, au cours des prochaines années, il nous faudra nous attacher plus vigoureusement à cultiver des relations dans notre hémisphère et de l'autre côté du Pacifique, à la fois parce que ces marchés sont prometteurs et parce que certains pays de ces deux régions représentent des candidats de premier plan à l'accession à l'ALENA. Cette accession, à son tour, susciterait une dynamique propice à la défense des intérêts économiques du Canada au sein de la zone de libre-échange et au-delà.
- Troisièmement, ce glissement supplémentaire de notre orientation nécessite, pour être pleinement efficace, une coordination plus poussée des divers instruments de la diplomatie économique canadienne. L'accès à l'ALENA fait partie de ce processus. Toutefois, d'autres éléments devraient entrer en ligne de compte :
 - a) Le soulagement de la pauvreté en Amérique latine et dans le bassin du Pacifique, et la coopération économique avec ces régions, doivent prendre davantage d'importance dans les programmes canadiens d'aide publique au développement (APD) [ces régions représentent actuellement quelque 35 p. 100 des décaissements de l'APD canadienne]; l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud recevraient alors beaucoup moins que leur part actuelle, qui atteint environ 65 p. 100, proportion démesurée.³⁷

³⁷ L'assistance bilatérale comprend l'aide de gouvernement à gouvernement et le Fonds canadien. Elle ne comprend pas l'aide alimentaire, les secours d'urgence, les crédits accordés en vertu de l'article 31 de la Loi sur la SEE, les programmes de Coopération industrielle de l'ACDI, ni la coopération qui s'effectue par des mécanismes non gouvernementaux. Ces derniers volets tendent, dans les faits, à accroître la proportion du total de l'APD qui est accordée à l'Afrique. Les

- b) Le Canada devrait, en outre, s'efforcer activement d'établir des liens de partenariat dans le domaine de l'environnement avec certains pays d'Amérique latine et du bassin du Pacifique, aussi bien parce que ce type de coopération a une valeur intrinsèque considérable (p. ex., avec le Brésil, en ce qui concerne les pratiques forestières et le réchauffement de la planète), que parce qu'il renforcerait les rapports sur les plans du commerce et de la politique commerciale, rapports qui revêtent une importance croissante pour le bien-être économique du Canada.

- c) Les ressources consacrées au développement des échanges commerciaux et aux relations économiques (financement et dotation en personnel à l'étranger), de même que la destination des visites ministérielles, devraient refléter plus exactement l'importance nouvelle du bassin du Pacifique et de l'Amérique latine, ainsi que le relatif relâchement de nos liens avec l'Europe. Nous devrions affecter toutes les ressources nouvelles ou susceptibles d'être redéployables qui peuvent se libérer à des régions à l'extérieur de l'Europe, qui présentent des perspectives plus prometteuses de formation de coalitions pouvant soutenir les objectifs précis du Canada, lesquels sont de plus en plus d'ordre économique.

- Quatrièmement, nous devrions résister à la tentation naturelle de tenter de «faire beaucoup plus» en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique, où l'ajustement économique sera long et douloureux, ce qui en fait concrètement des marchés d'exportation moins attrayants et même encore plus périphériques, dans l'ensemble, du point de vue des intérêts économiques fondamentaux du Canada.³⁸ Les intérêts du Canada dans cette région sont surtout d'ordre géopolitique (c.-à-d., souci du désarmement et de la conversion du secteur de la défense; soutien à la difficile transition vers la mise en place d'économies de marché) et nous amènent à exercer nos responsabilités de membre du G-7 par la participation à une action internationale d'assistance. Toutefois, nos intérêts économiques directs en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique ont traditionnellement été modestes. On peut dire,

³⁸ Voir OCDE, *Le Forum de l'OCDE sur l'avenir*, «Perspectives à long terme de l'économie mondiale», OCDE/GD (92) 68.

de manière générale, que des économies affaiblies ne constitueront pas de bons marchés. En outre, la CE et ses États membres vont presque certainement conserver leur rôle prépondérant au fur et à mesure que la reconstruction de cette région s'effectuera (y compris, à terme, par l'accession à la CE). À la lumière de ces considérations et de l'existence ailleurs de possibilités concurrentes et plus prometteuses, le Canada devrait s'assurer que sa participation à l'aide financière et autre à l'Europe de l'Est demeure clairement tributaire de notre statut relatif au sein du G-7, sans plus.³⁹

- Cinquièmement, le Canada devrait réaménager dans une certaine mesure l'emplacement de ses ressources déjà affectées en Europe pour mettre l'accent encore plus clairement sur la Commission de la CE, ainsi que sur une activité de sensibilisation liée à la CE et sur la promotion de l'investissement dans les capitales d'États membres clés.
- Sixièmement, les tendances économiques internationales se traduisent davantage par un empiétement sur les domaines de compétence nationale, tandis que l'investissement étranger et les techniques novatrices se caractérisent par leur mobilité. Ces faits nécessitent le degré le plus élevé possible de cohérence des politiques au Canada lui-même si nous voulons que notre pays demeure un pôle d'attraction des investissements, nationaux et étrangers. Que la dynamique de la croissance économique soit créée aux échelles régionale, sous-régionale, hémisphérique, ou vraiment mondiale, il s'agit de plus en plus, à n'en pas douter, d'un phénomène transfrontalier. Si on veut favoriser l'investissement, attirer et encourager l'innovation, et créer des emplois, le contexte des politiques, qui est celui d'un seul grand marché, exige, plus que jamais auparavant, de la cohérence dans le choix et la mise en oeuvre des instruments économiques. Les décideurs (fédéraux et provinciaux) qui sont chargés sur le plan interne des transports, des télécommunications, de la main-d'oeuvre, de l'environnement ainsi que des lois et règlements en matière d'environnement et

³⁹ Les décideurs pourraient, bien évidemment, faire des exceptions si, en vertu de motifs commerciaux normaux, ils peuvent clairement repérer au cas par cas de réels débouchés commerciaux qui se comparent avantageusement aux débouchés qui existent ailleurs.

de fiscalité doivent revoir leur champ de compétence en élargissant leurs horizons et en tenant compte de la concurrence.

- Enfin, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, si l'analyse présentée dans le document est juste, ou même si elle ne l'est qu'à demi, doit de plus en plus concentrer ses ressources sur la formation et la conservation de ses ressources humaines (assorties des engagements financiers correspondants), celles qui comprennent la complexité et l'interdépendance des dossiers économiques et, en particulier, la façon de prendre en compte ces caractéristiques dans nos relations avec l'hémisphère occidental et avec le bassin du Pacifique.

DOCS
CA1 EA533 93P08 FRE
Christie, Keith H. (Keith Hutton),
1948-
Les approches particulieres :
regionalisme et diplomatie
economique canadienne
43266638



**DOCUMENTS DU GROUPE DE LA
PLANIFICATION DES POLITIQUES/
POLICY PLANNING STAFF PAPERS**

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale:
Recent Papers on Economic and Trade Policy Issues:

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders: Towards a Second Century of Trade Development, by Andrew Griffith. 92/5 (March 1992)
2. World Population Growth and Population Movements: Policy Implications for Canada, by Michael Shenstone. 92/7 (April 1992)
3. Trade and the Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, by Michael Hart and Sushma Gera. 92/11 (June 1992)
4. Globalization and Public Policy in Canada: In Search of a Paradigm, by Keith H. Christie. 93/1 (January 1993) (aussi disponible en français)
5. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. 93/4 (mars 1993) (also available in English)
6. Black Gold: Developments in the World Oil Market and the Implications for Canada, by Sushma Gera. 93/5 (February 1993) (aussi disponible en français)
7. Exports and Job Creation, by Morley Martin. 93/6 (June 1993)
8. Globalization: The Impact on the Trade and Investment Dynamic, by Dennis Seebach. 93/7 (June 1993)
9. Different Strokes: Regionalism and Canada's Economic Diplomacy, by Keith H. Christie. 93/8 (May 1993) (aussi disponible en français)