

doc
CA1
EA533
95P10
FRE

POLICY STAFF PAPER

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce International

CANADA

Les quatre Amigos et d'autres encore : vers une zone de libre-échange des Amériques

Keith Christie

Directeur

Direction des politiques économique et commerciale (CPE)

Groupe des politiques

OCTOBRE 1995

95/10

SP68F

Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions internationales. 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 des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 [Tél. : (613) 944-0367; télécopieur : (613) 944-0375]. On peut obtenir des copies de ce document en faisant la demande à InfoCentre (SKIO) du Ministère [1-800-267-8376; région outaouaise tel: (613) 944-4000; télécopieur : (613) 996-9709], en mentionnant le code SP68F.

An english version of the Paper is also available.

**LES QUATRE *AMIGOS* ET D'AUTRES ENCORE :
VERS UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES**

Résumé 2

Executive Summary 4

1. Introduction 7

2. La toile de fond 9

3. Des promesses à tenir 18

4. L'itinéraire hémisphérique : le cas du Chili 23

5. L'itinéraire hémisphérique : au-delà de l'accession du Chili 26

6. Postface 33

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

DEC 8 1995

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

43 274 582

Résumé

Forcément, l'attachement du Canada à un système commercial multilatéral ouvert reste fort, étant donné notre dépendance considérable à l'égard des mouvements commerciaux et d'investissement et les avantages durables obtenus sous l'égide du GATT grâce à plusieurs négociations multilatérales menées depuis la fin des années 1940. En guise de contexte, le présent document décrit brièvement les initiatives multilatérales les plus importantes actuellement en voie de réalisation, notamment les efforts pour terminer les travaux inachevés de l'Uruguay Round sur le commerce des services et les marchés publics, les pourparlers avec la Chine et d'autres pays au sujet de leur accession à l'OMC et une décision récente de l'OCDE d'entamer des négociations en vue de conclure un Accord multilatéral sur l'investissement. Des préparatifs sont aussi en cours maintenant pour organiser la première réunion ministérielle de l'OMC, prévue pour décembre 1996, qui pourrait établir un programme et mettre en marche un processus qui conduirait au lancement du prochain « round » commercial global d'ici la fin de la décennie. Manifestement, il existe une politique commerciale créatrice sur le plan multilatéral et elle se porte relativement bien.

Toutefois, une grande partie de l'impulsion qui engendre l'intégration économique trouve sa source au niveau régional ou infrarégional. Une forte croissance du commerce et des investissements régionaux, encore renforcée par des engagements officiels fondés sur des traités, crée les conditions propices. Dans l'hémisphère occidental, deux accords ont fait date au cours de la première moitié des années 1990 : l'ALENA et le MERCOSUR (comprenant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay). Bien qu'ils ne soient pas aussi complets l'un que l'autre (l'ALENA comprend une gamme de droits et d'obligations plus large que le MERCOSUR sous sa forme actuelle), les deux accords représentent des efforts ambitieux pour approfondir l'intégration économique officielle.

En outre, on continue de chercher activement à libéraliser le commerce et les investissements sur une base régionale. Étant donné le nombre croissant de questions de principe en jeu et de pays prêts à s'y engager, la politique multilatérale est devenue plus difficile à mener sans des efforts régionaux d'un genre nouveau qui cherchent à aller plus loin plus rapidement, mettant ainsi en marche le système mondial dans son ensemble. À cet égard, le présent document expose brièvement la portée de trois initiatives régionales qui ont attiré récemment beaucoup d'attention : le libre-échange transpacifique, de l'hémisphère occidental et transatlantique.

Les derniers paragraphes du document portent ensuite plus en détail sur les efforts déployés dans l'hémisphère occidental pour accroître l'interdépendance économique au moyen des négociations sur le libre-échange. À cet égard, le document expose la position canadienne sur les raisons pour lesquelles on souhaite l'accession du Chili à l'ALENA. Il met particulièrement l'accent sur le fait que les négociations avec ce pays sont considérées comme une mise à l'épreuve de la capacité de cet accord, par sa clause d'accession, de se transformer en un instrument dynamique ouvert sur l'extérieur qui joue un rôle (peut-être le rôle) central dans la réalisation du libre-échange dans les Amériques d'ici 2005, comme il a été décidé au sommet des dirigeants de l'hémisphère, qui a eu lieu à Miami en décembre 1994. Les négociations sur l'accession du Chili montreront dans quelle mesure la politique commerciale nord-américaine, et particulièrement celle des États-Unis, est crédible pour l'Amérique latine. Que les négociations aboutissent en 1995 ou en 1997 (après les prochaines élections présidentielles américaines), la question chilienne reste essentielle pour la politique étrangère canadienne d'expansion dans l'hémisphère.

Enfin, le document va au-delà de l'accession du Chili pour parler des prochaines mesures qui devraient être prises en cours de route pour respecter l'échéance de 2005. En particulier, il aborde la question de savoir comment créer une impulsion suffisante. La solution réside en partie dans d'autres accessions à l'ALENA (celle de la Colombie, qui est une prochaine candidate possible pour des raisons économiques). Mais les relations cruciales qui permettront d'atteindre ou non l'objectif de libre-échange dans tout l'hémisphère sont celles des pays de l'ALENA et du MERCOSUR, prises collectivement ou individuellement. À cet égard, il passe en revue les avantages et les inconvénients techniques et économiques de quatre options possibles : la négociation d'un accord complètement différent qui remplacerait l'ALENA et le MERCOSUR, la négociation d'un accord de libre-échange bilatéral distinct que chaque pays membre de l'ALENA conclurait avec le MERCOSUR, l'accession du MERCOSUR à l'ALENA ou l'accession individuelle à l'ALENA de chaque pays membre du MERCOSUR (l'Argentine étant la candidate la plus probable, étant donné que le Brésil continue d'hésiter à entreprendre des négociations de libre-échange avec l'Amérique du Nord).

Le document conclut que, bien que ce ne soit ni automatique ni une panacée, l'établissement d'une zone de libre-échange hémisphérique dans les Amériques est une chose sensée et réalisable. En outre, la tâche en perspective rapprocherait en fin de compte considérablement l'Amérique latine du centre de la diplomatie économique canadienne.

Executive Summary

Canada's commitment to the open, multilateral trading system necessarily remains strong, the result of our considerable reliance on trade and investment flows and the lasting benefits achieved under the aegis of the GATT through the several multilateral negotiations since the late 1940s. By way of context, this Paper briefly outlines the more important multilateral initiatives now underway, including the push to complete the Uruguay Round's unfinished business on trade in services and government procurement, WTO accession negotiations with China and others, and a recent OECD decision to begin negotiations to develop a Multilateral Agreement on Investment. Preparations are now also underway for the first WTO ministerial meeting scheduled for December 1996, a meeting that could identify an agenda and set in train a process that lead to the launch of the next comprehensive trade "Round" by the end of the decade. Evidently, creative trade policy is alive and reasonably well multilaterally.

Much of the dynamism driving economic integration, however, originates at the regional or sub-regional level. Strong growth in regional trade and investment creates the conditions for and is further fuelled by formal, treaty-based commitments. Within the western hemisphere, two agreements stood out during the first half of the 1990s: NAFTA and MERCOSUR (comprising Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay). Although different in their comprehensiveness (NAFTA encompasses a wider range of rights and obligations than MERCOSUR in its current form), both agreements represent ambitious efforts to deepen formal economic integration.

Moreover, the search for freer trade and investment on a regional basis remains active. With an increasing number of policy issues in play, and more countries prepared to engage, the multilateral game has become more difficult to sustain without creative regional efforts that seek to go further faster, thereby goading the global system as a whole into action. In this regard, the Paper briefly outlines the scope of three regional initiatives that have recently captured much attention: trans Pacific, western hemisphere and trans Atlantic free trade.

The final sections of the Paper then focus in greater detail on efforts in the western hemisphere to expand the scope of economic interdependence through free trade negotiations. In this regard, the Paper includes a Canadian perspective on the rationale underpinning Chile's hoped-for accession to the NAFTA. The Paper puts particular emphasis on the negotiation with Chile as a test case of the capacity of the NAFTA, through its accession clause, to re-invent itself into a dynamically outward-looking instrument with a central (perhaps the central) rôle in achieving free trade in

the Americas by 2005, the target set by hemispheric Leaders in their December 1994 Summit in Miami. The Chilean accession negotiation will take the true measure of the credibility of North American and particularly U.S. trade policy vis-à-vis Latin America. Whether the negotiations conclude in 1995 or 1997 (after the next U.S. presidential election), the Chilean case remains central to Canada's expanding hemispheric foreign policy.

Finally, the Paper looks beyond Chilean accession toward the next steps that should be taken along the road to the 2005 target date. In particular, the issue of how to create sufficient momentum is addressed. Part of the solution lies in further accessions to the NAFTA (with Colombia a possible next candidate on economic grounds). But the central relationship that will make or break the hemisphere-wide goal is that between NAFTA and the MERCOSUR countries, taken collectively or individually. In this regard, the substantive and technical pros and cons of four options are explored: the negotiation of an entirely new agreement that would replace the NAFTA and MERCOSUR; the negotiation of a separate bilateral free trade agreement by each NAFTA member with MERCOSUR; MERCOSUR accession to the NAFTA; or accession to the NAFTA by individual MERCOSUR countries (with Argentina the most obvious candidate, given Brazil's continuing hesitation about free trade negotiations with North America).

The Paper concludes that, while neither automatic nor problem-free, the successful construction of a hemispheric free trade area in the Americas is achievable and makes sense. Moreover, the task ahead would finally cement Latin America considerably nearer the centre of Canada's economic diplomacy.

Pourquoi pas!

Un représentant du Canada, au sujet de l'accession du Chili à l'ALENA
(Santiago, octobre 1994)

À mes yeux, les élections marquent la fin du coup d'État et la reconnaissance de la primauté du droit.

Biron Odige, sous-chef du conseil électoral communal
(Saint-Marc, Haïti - juin 1995)

1. Introduction¹

La politique commerciale du Canada a pris une certaine coloration latino-américaine. Si partiel qu'il soit inévitablement, ce changement devrait être permanent. À la faveur de la négociation et de la mise en application de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), Mexico compte tout autant que Londres ou Paris dans nos décisions sur la gestion de nos relations de politique commerciale avec les États-Unis. Au sein du mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), le Chili exerce avec plus de constance que la plupart des pays asiatiques des pressions en faveur d'une intégration économique transpacifique plus poussée, en collaboration étroite avec le Canada. Les Latino-Américains partagent généralement les vues des Canadiens sur la gestion de nombreux enjeux de politique commerciale, notamment sur le dossier du commerce et de l'environnement, dont l'importance ne cesse de croître, sur le besoin de nouvelles réformes des pratiques en matière de subventions agricoles, et sur la nécessité de resserrer considérablement les disciplines internationales sur les lois antidumping, voire de condamner purement et simplement de telles pratiques. Face à ces enjeux, notre position se rapproche souvent plus de celle du Mexique, du Chili, de l'Argentine ou de la Colombie que de celle des États-Unis ou de l'Union européenne. Par contre, les pays d'Amérique latine sont beaucoup plus près des pays développés, le Canada compris, que de la plupart des pays asiatiques, quant à l'importance à accorder à la négociation d'un cadre international d'obligations et de droits contraignants en matière d'investissement.

La réforme des politiques économiques latino-américaines, si incomplète et hésitante qu'elle soit dans certains pays, s'est finalement conjuguée à la proximité géographique pour que la diplomatie économique canadienne en faveur d'une véritable intégration hémisphérique ne se ramène plus essentiellement à un simple voeu exprimé à l'occasion de toasts ou à une simple prise de position publique.

D'une part, le Canada demeure nécessairement déterminé à privilégier un système multilatéral de commerce et d'investissement ouvert. Il suffit de voir les ressources qu'investit le gouvernement fédéral pour assurer un bon départ à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC). Classé parmi les grands États commerçants du monde, le Canada continuera de jouer un rôle de premier plan au sein des grandes instances où sont établies et administrées les politiques, telles l'OMC et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et lors des réunions périodiques quadrilatérales des ministres du Commerce du Canada, de l'Union

¹ L'auteur est le négociateur en chef du Canada dans les pourparlers sur l'accession du Chili à l'ALENA.

européenne, du Japon et des États-Unis. Ajoutons qu'il faut davantage d'imagination, de savoir-faire et de sang-froid pour bien gérer nos relations économiques avec les États-Unis que pour en faire autant avec n'importe quel autre de nos partenaires. Ces institutions et ces relations représentent collectivement la « ligue majeure » de la politique en matière de commerce et d'investissement dans le monde, où la qualité du « jeu » canadien doit être et est indéniablement de premier ordre (par ex., c'est le Canada qui a lancé en 1990 l'idée de créer une OMC dotée d'un mécanisme supranational de règlement des différends).

D'autre part, l'existence de cette « ligue majeure », malgré son rôle central, ne suffit plus. Parallèlement à l'émergence de nouveaux acteurs nationaux, depuis le milieu des années 1980, le dynamisme du processus d'adoption des règles internationales en matière de commerce et d'investissement est issu tout autant des efforts régionaux de réforme vers l'OMC, l'OCDE et la Quadrilatérale, que du mouvement inverse. Dans les Amériques, on voit apparaître des possibilités d'échanges et d'investissements qualifiées de chimères il y dix ans à peine. Fait tout aussi important à signaler, différents pays d'Amérique latine souhaitent l'adoption de nouvelles règles du jeu claires, équilibrées et applicables, un objectif qui coïncide souvent avec ceux du Canada et dont la poursuite contribuera à faciliter et à garantir notre accès aux autres marchés quadrilatéraux. À cet égard, la gestion de nos relations économiques avec les États-Unis, par exemple, n'est plus uniquement une question d'intenses efforts bilatéraux étayés par un travail multilatéral acharné au sein de l'OMC à Genève. On peut maintenant dire sans crainte de se tromper que nous assistons à la naissance d'un vaste marché hémisphérique qui, il y dix ans à peine, constituait un sujet de frustration pour les exportateurs et ne comptait pas dans la gestion de nos relations avec les États-Unis.

Dans les pages qui suivent, nous nous proposons : a) de voir comment ont évolué les politiques en matière de commerce international ces dernières années; b) de décrire la vitalité constante des initiatives régionales; c) de parler des voies que pourrait emprunter le Canada au moment d'élaborer sa nouvelle politique commerciale hémisphérique; et d) d'analyser différentes façons de libéraliser les échanges et l'investissement dans les Amériques.

2. La toile de fond

Depuis dix ans, des changements renversants se sont produits dans le monde. La fin de la guerre froide, l'événement sans doute le plus spectaculaire, nous a obligés à revoir du tout au tout le sens donné à la sécurité, tout en faisant tomber une barrière idéologique de taille à l'intégration plus poussée du système mondial du commerce et des paiements. La brutale démythification de la planification centrale et du supposé État ouvrier est venue s'ajouter à la médiocrité des résultats des politiques de substitution des importations suivies par de nombreux pays, contrastant avec le succès relatif remporté par les régimes qui avaient largement misé sur la croissance des exportations et la gestion prudente des bases financières et monétaires intérieures. Le bilan, inévitablement très nuancé, montre plus clairement que jamais auparavant que le jeu de la concurrence favorise nettement la croissance.

Une réussite générale n'exclut pas que puissent se poser d'importants problèmes liés aux coûts de l'exclusion sociale et de l'ajustement; les échecs économiques et sociaux que continuent d'essayer certains pays, surtout ceux d'Afrique subsaharienne et, dans l'hémisphère occidental, Haïti, en constituent des rappels utiles, tout comme la détérioration de la répartition des revenus dans certains pays en développement obligés de s'adapter à la concurrence². Or rares sont les analystes convaincus que les économies réglementées peuvent offrir des solutions permanentes à ce genre de problèmes, ou qu'un pays peut enregistrer une croissance soutenue en finançant un déficit important sans chercher à le réduire. Le débat porte plutôt aujourd'hui sur l'intervention de l'État dans le contexte d'une base économique solide à la lumière de l'importance cruciale de la compétitivité sur les marchés régionaux et mondiaux.

De plus, l'acceptation croissante des forces du marché³ a accentué une tendance sous-jacente vers l'augmentation de l'intégration économique transfrontières dont rendent compte les flux de marchandises, de services, de capitaux et de techniques dont les taux de croissance ont constamment dépassé ceux des économies

² Pour mieux connaître les dernières tendances en matière de répartition des revenus, voir Albert Berry et Frances Stewart, "Market Liberalisation and Income Distribution: The Experience of the 1980s", Ottawa, Institut Nord-Sud, juin 1994 (version provisoire), et Albert Berry, "The Social Challenge of the New Economic Era in Latin America", Centre for International Studies (University of Toronto) et Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), document de travail 1995-8, Toronto, 1995.

³ À l'heure où les gouvernements se demandent comment corriger les marchés « imparfaits » et remédier aux « échecs » des marchés là où la concurrence s'en ressent.

intérieures depuis une génération. La concurrence et l'intégration transfrontières croissante continuent par ailleurs d'augmenter les pressions en faveur d'une réduction des écarts substantiels entre pays dans de nombreux secteurs que les décideurs avaient toujours jugé être typiquement locaux par le passé⁴. On note donc une nette convergence de la réalité et de l'idéologie de la croissance, qui se produit sur une échelle globale encore jamais vue.

Malgré le travail qu'il reste à faire, les fruits que vient de produire cette recherche de la convergence sont impressionnants, tout comme les avantages en découlant. Par exemple, la communauté commerciale internationale, et plus particulièrement les États-Unis et l'Union européenne, a finalement manifesté en 1994 la volonté politique qu'exigeait la conclusion de la saga des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round qui duraient depuis presque huit ans. La nouvelle OMC est née en janvier 1995, en même temps qu'entraient en vigueur ses accords sur les marchandises, les services, la propriété intellectuelle, différentes obligations visant l'investissement, le règlement des différends et d'autres règles commerciales⁵.

D'après les estimations de l'OCDE, d'ici l'an 2002, les réductions des barrières tarifaires et non tarifaires négociées dans l'Uruguay Round feront augmenter le produit intérieur brut (PIB) mondial d'au moins 270 milliards de dollars US par année, dont quelque 86 milliards au profit des pays non membres de l'OCDE⁶. Cette part qui reviendra aux pays en développement correspondra à la moitié des contributions annuelles d'aide publique au développement faites à ces pays par les pays de l'OCDE au début des années 1990. En fait, les avantages globaux de ces réductions seront beaucoup plus importants, le modèle utilisé pour obtenir ces résultats ne tenant pas suffisamment compte des effets de croissance dynamique produits par la spécialisation, des économies d'échelle et de la confiance qu'un cadre commercial plus rassurant fait invariablement naître dans le milieu des affaires. Dans ses estimations, l'OCDE omet en outre de tenir compte des avantages économiques qui découleront de la libéralisation du commerce des services, de l'existence d'un mécanisme de

⁴ Pour plus de renseignements, voir Keith H. Christie, « La mondialisation et la politique officielle au Canada : la recherche d'un paradigme », Affaires étrangères et Commerce international Canada, Document du Groupe des politiques n° 93/01, janvier 1993.

⁵ L'imposition progressive de ces nouvelles obligations s'étendra sur plusieurs années. Pour un résumé des résultats de l'Uruguay Round rédigé en termes simples, voir Jeffrey J. Schott, avec la coll. de Johanna W. Buurman, *The Uruguay Round: An Assessment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1994.

⁶ OCDE, *Évaluer les effets du cycle d'Uruguay*, Paris, 1993, pp. 7, 20-21.

règlement des différends qui devrait être considérablement renforcé, et d'autres importants aspects des arrangements finaux.

Parmi les décisions prises à l'issue de l'Uruguay Round figuraient des ententes visant la poursuite et la conclusion des négociations concernant différents dossiers sur lesquels les participants n'avaient pas pu s'entendre en 1994. Les échéances fixées pour régler les points en suspens touchant le commerce des services et les marchés publics s'échelonnent du milieu de 1995 au milieu de 1996⁷. De plus, l'OCDE a continué de jouer le rôle très utile de guide dont elle s'acquitte depuis le début des années 1990 en favorisant la réflexion et les discussions préalables à la négociation sur de nouvelles questions comme le rapport existant entre le commerce et l'environnement, et les liens entre le commerce, les lois sur la concurrence (les lois antitrust) et le dumping transfrontières abusif de produits par des entreprises que les lois antidumping sont censées discipliner⁸. Les ministres des pays membres de l'OCDE réunis en mai 1995 ont décidé d'entamer des négociations destinées à parfaire les modestes résultats de l'Uruguay Round concernant l'investissement en établissant un accord multilatéral sur l'investissement. Cet accord auquel ne devaient adhérer au départ que les pays membres de l'OCDE pourrait s'étendre à d'autres pays une fois les négociations terminées, peut-être dès juin 1997. Ajoutons que des négociations sont en cours en vue de l'accession à l'OMC de plusieurs nouveaux membres, principalement la Chine et, plus tard, la Russie.

⁷ Plus précisément, les services financiers et la libre circulation des gens d'affaires et des professionnels d'ici le milieu de 1995; l'accès aux marchés publics visant l'acquisition de produits et de services destinés aux gouvernements eux-mêmes d'ici la fin de 1995; les services de télécommunications de base d'ici avril 1996; et les services maritimes d'ici le milieu de 1996. Font partie des services de télécommunications « de base » les réseaux publics de télécommunications (par ex. les lignes de téléphone primaires par opposition aux services à valeur ajoutée utilisant ces lignes -- télécopieurs, services de courrier électronique, Internet, transmission de données, etc. - qui ont déjà fait l'objet de négociations dans le cadre de l'Uruguay Round et de l'ALENA).

⁸ Depuis 1992, le Groupe des politiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international effectue des recherches sur différents problèmes connexes dans le but aussi bien d'éclairer le lecteur sur la nature des questions de principe soulevées par les négociations prévues dans les secteurs en question, que de commencer à rassembler l'information dont les négociateurs auront besoin. Le fruit de ces recherches est publié sous forme de documents et de commentaires du Groupe des politiques portant sur des enjeux tels la politique sur les échanges et la concurrence. Différents documents sur le commerce, les normes environnementales et les normes du travail, et sur leur application, ont été rassemblées dans Keith H. Christie, dir., *New Directions: Environment, Labour and the International Trade Agenda*, Ottawa, Carleton University Press, 1995.

Il va de soi que l'élaboration de politiques commerciales se poursuit sur le plan multilatéral. Le mouvement d'intégration économique a puisé une bonne partie de son dynamisme à l'échelle régionale ou infrarégionale, ce qui est parfaitement normal. C'est à l'échelon régional qu'a été en bonne partie enregistrée la croissance du commerce mondial des marchandises au cours de la dernière génération. En 1993, les importations européennes des pays de l'OCDE provenaient dans une proportion de plus de 65 % d'autres pays européens membres de l'OCDE; par contraste, cette proportion était de 52 % en 1960. En Amérique du Nord, la part des importations totales représentée par les importations intrarégionales, après avoir culminé à 43 % en 1969, a atteint un creux de 32 % en 1987. Depuis, cette part remonte une pente ascendante dont l'inclinaison est faible mais régulière. En Asie, la part des importations intrarégionales a aussi augmenté pour se situer à plus de 30 % en 1992, soit à près du double de ce qu'elle représentait en 1960, à 18 % des importations totales. Ces dernières années, l'Amérique latine a connu une croissance des échanges intrarégionaux (suivie de celle de son commerce avec l'Amérique du Nord) nettement plus forte que celle de ses échanges avec le reste du monde⁹.

Les échanges régionaux créent les conditions propices à la prise d'engagements publics dans le cadre de traités, qui les alimentent à leur tour. En observant les résultats, le régionalisme n'est ni meilleur ni plus dangereux que le multilatéralisme. Il n'est ni un élément prédestiné de la libéralisation de l'économie mondiale, ni une pierre d'achoppement inévitable. Malgré les craintes parfois fondées exprimées au sujet des répercussions commerciales néfastes de la création de blocs commerciaux régionaux, en pratique, le régionalisme peut faciliter la croissance et la création d'emplois.

On a souvent observé l'interaction du processus multilatéral et du processus régional qui, ensemble, contribuent tantôt facilement, tantôt au prix de certaines tensions créatrices, à améliorer l'accès général aux marchés. Le modèle d'intégration de l'Europe de l'Est, qui ne cesse de prendre de l'ampleur, représente l'exemple le plus ambitieux et le plus important du processus régional à l'oeuvre. Ce défi de construire une Europe plus dynamique a encouragé d'autres pays à perfectionner les règles internationales en matière de commerce et d'investissement. Autre exemple intéressant, l'ordre du jour établi au début de l'Uruguay Round en septembre 1986 a facilité la négociation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

⁹ Julie K. Fujimura, « Les blocs économiques régionaux : un fait accompli? », Affaires étrangères et Commerce international Canada, Document du Groupe des politiques n° 95/01 (février 1995), pp. 33-39. Voir également GATT, *Le commerce international : Tendances et statistiques*, Genève, 1994, pp. 6, 15-16, 24, 32, 35, 52.

(ALE), lequel a eu à son tour un effet de démonstration positif sur le « Round ». Cette tension créatrice s'est répercutée sur l'ALENA et sur les conclusions finales de l'Uruguay Round.

Ces efforts qui se renforcent les uns les autres sont utiles. Ils accélèrent le rythme des réformes à l'échelle internationale. Ils scellent des réformes intérieures qui risqueraient autrement de ne pas résister aux pressions exercées par des groupes locaux d'intérêts spéciaux à moins que des obligations à caractère exécutoire inscrites dans des traités ne viennent les soutenir. Et ils contribuent de ce fait à limiter les poussées unilatérales des grandes économies. Sans ces efforts tant régionaux que multilatéraux, le mouvement en faveur du renforcement du système de commerce et d'investissement fondé sur des règles risquerait de perdre de son élan.

Depuis dix ans, d'autres importants efforts ont été consentis afin de tirer parti des possibilités et des atouts régionaux dans le but d'améliorer l'accès aux marchés voisins. Par exemple, les mesures proposées pour accroître l'intégration régionale en Asie du Sud-Est, et les démarches entreprises dernièrement dans le but d'approfondir les relations commerciales transpacifiques constituent d'importants repères.

Depuis la fin des années 1980, le libre-échange dans l'hémisphère occidental a lui aussi considérablement augmenté. La négociation avec les États-Unis de l'ALE entré en vigueur en janvier 1989 est la première occasion qu'a saisie le Canada de jouer la carte régionale en matière de commerce et d'investissement. Il faut aussi signaler les efforts notoires destinés à redonner vie au Pacte andin, au Marché commun centraméricain et à la Communauté des Caraïbes. Le Mexique et le Chili ont pour leur part négocié un accord de libre-échange entré en vigueur en 1992 (qui vise principalement à éliminer progressivement les droits à l'importation entre les deux pays), le Mexique, la Colombie et le Venezuela en ayant fait autant dans le cadre d'un accord dont l'entrée en vigueur remonte à janvier 1995. D'autres accords semblables ont été signés ou sont à l'étude. Parmi tous ces accords, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le MERCOSUR retiennent particulièrement l'attention, chacun renfermant la promesse d'un véritable marché commun hémisphérique.

Entré en vigueur en janvier 1994, l'ALENA a été l'aboutissement de négociations intensives entreprises en juin 1991, auxquelles le nouveau gouvernement libéral a finalement mis un terme à la fin de 1993 en prenant la décision de proclamer la loi de mise en oeuvre de l'Accord au Canada. Sur le chemin tortueux parcouru dans l'intervalle, les parties se sont entendues en août 1992 sur le texte des négociateurs auquel ont été apportées des rectifications juridiques pendant tout l'automne de la même année, après quoi des accords additionnels sur la coopération en matière

d'environnement et de main-d'oeuvre ont été négociés le printemps et l'été de l'année suivante; plus tard cette année-là, la surveillance de la rédaction et de l'approbation par le Congrès de la loi américaine de mise en oeuvre de l'Accord s'est parfois révélé ardue¹⁰. Les artisans de l'ALENA ont puisé leur inspiration à différentes sources dont l'ALE et des accords multilatéraux clés en cours de négociation entre des pays participant à l'Uruguay Round (la voie tracée en matière de droits de propriété intellectuelle illustre sans doute le mieux l'influence de ce « round » dans les négociations sur l'ALENA).

Différents facteurs font que l'ALENA se retrouve au centre de tout examen de l'intégration économique de l'hémisphère occidental. Premièrement, il s'agit de l'accord économique ayant la plus grande portée dans les Amériques. L'ALENA traite non seulement des questions tarifaires et non tarifaires habituelles, mais également d'obligations importantes liées à d'autres aspects du commerce des marchandises (tels les procédures douanières et les marchés publics). Il comporte en outre des dispositions détaillées sur le commerce des services (se fondant sur le principe que tout ce qui ne fait pas explicitement l'objet d'une exemption est visé) et la propriété intellectuelle (qui, à certains égards, vont plus loin que les conclusions de l'Uruguay Round), ainsi que des dispositions entièrement nouvelles sur l'investissement. Parmi les excellentes modalités de règlement des différends figure un mécanisme original prévoyant le recours à un groupe spécial binational appelé à réviser les déterminations nationales de droits antidumping et compensateurs, rôle assumé auparavant par les tribunaux de chacun des pays.

Deuxièmement, on retrouve dans l'ALENA les deux accords additionnels de coopération en matière d'environnement et de main-d'oeuvre comportant des dispositions destinées à renforcer l'application des normes nationales dans des secteurs qui se rapportent autant (sinon plus) à la politique sociale qu'à la politique commerciale. Troisièmement, l'ALENA représente la preuve que des pays ayant atteint différents niveaux de développement, mais dont les engagements fondamentaux sont les mêmes, sont capables de conclure un ambitieux accord juridiquement contraignant propre à favoriser des relations économiques très étroites. S'il est prévu dans l'ALENA

¹⁰ Le nouveau gouvernement canadien n'a accepté la proclamation qu'après que ses partenaires dans l'ALENA eurent approuvé la création de deux groupes de travail (sur le dumping et les droits antidumping, et sur les subventions et les droits compensateurs) chargés de trouver des solutions propres à réduire le risque de différends à cet égard. Aux termes de l'arrangement conclu, les parties se sont engagées à formuler des recommandations concrètes d'ici la fin de 1995. Cette démarche découle de l'intérêt manifesté depuis longtemps par le Canada en faveur de l'exemption réciproque au regard de l'application des lois sur le recours commercial dans la zone de libre-échange.

que chacun des pays membres a droit à un certain nombre d'exceptions, et que la mise en oeuvre de l'Accord peut se faire progressivement dans les secteurs où une certaine période d'adaptation s'avère nécessaire, aucun des membres n'est mieux ni moins bien traité que les autres quand on envisage l'Accord comme un tout¹¹.

Finalement, les négociateurs ont fait en sorte que l'ALENA soit ouvert sur l'extérieur en prévoyant l'éventuelle accession de nouveaux membres sur une base d'entière réciprocité. Il est en effet stipulé à l'article 2204 (proposé au départ par le Canada, et adopté ultérieurement par le Mexique et les États-Unis) que :

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 [formée en pratique des ministres du Commerce des pays membres] et après approbation conformément aux procédures juridiques applicables de chaque pays.

Aucune limite géographique n'est prévue dans cette clause d'accession qui permet aux pays de l'ALENA de jouer un rôle prépondérant dans le débat sur le libre-échange hémisphérique.

Le MERCOSUR, quant à lui, représente une importante réalisation pour l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. D'un point de vue global, le MERCOSUR est un accord historique dans le cadre duquel les dirigeants politiques de l'Argentine et du Brésil, en particulier, expriment leur volonté d'oublier leurs rivalités géostratégiques épisodiques au profit d'une coopération accrue. D'une portée économique raisonnablement étendue en principe, cet accord se révèle jusqu'ici moins facile à appliquer dans les faits.

Le MERCOSUR a vu le jour en mars 1991, avec la signature du traité d'Asunción. Une série de documents subsidiaires sont venus ultérieurement étoffer le traité, dont le protocole d'Ouro Preto (au Brésil) approuvé en décembre 1994. L'objectif, audacieux, consiste à instituer un marché commun prévoyant la libre circulation des produits, des services et des facteurs de production entre les États membres, l'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC), l'adoption d'une politique commune en matière de commerce et la coordination des politiques

¹¹ La crise économique qui a éclaté au Mexique en décembre 1994, et dont les effets se font encore sentir, ne modifie aucunement le jugement selon lequel l'ALENA représente une remarquable contribution au rapprochement entre le Nord et le Sud, dont les philosophies faussaient tant, il y a dix ans à peine, les décisions en matière de politique économique. Cette crise a été provoquée à l'origine par la décision des dirigeants politiques mexicains de maintenir la sous-évaluation du peso pendant une bonne partie de 1993-1994 malgré l'importance du déficit courant, qui allait en se détériorant.

macroéconomiques et sectorielles¹². Dans les faits, les changements, si importants qu'ils puissent être, sont moins profonds que prévu (à plusieurs égards, ils le sont beaucoup moins que dans le cadre de l'ALENA). En pratique, les pays membres ont concentré leur attention sur le commerce de marchandises, en particulier sur l'harmonisation des droits à l'importation et sur l'élimination des barrières non tarifaires (BNT).

Au départ, on voulait fixer le tarif à zéro et interdire complètement les BNT au commerce intrarégional dès janvier 1995, une année supplémentaire étant accordée au Paraguay et à l'Uruguay avant l'application intégrale de l'Accord. Mais on s'est quelque peu écarté de cet objectif, les exceptions nationales au tarif intrarégional demeurant valables quatre années de plus, et quelque 200 BNT reconnues existant toujours.

Par ailleurs, à l'issue de longues négociations supplémentaires, le TEC sur la majorité des importations provenant de pays non membres du MERCOSUR est entré en vigueur en janvier 1995¹³. Des exceptions demeurent là aussi. L'objectif actuel consiste à les éliminer progressivement sur une période de six ou onze ans. Il reste que des pressions s'exercent toujours en faveur d'un retour en arrière. Depuis le début de 1995, le Brésil a unilatéralement (quoique « temporairement ») augmenté son tarif sur plus de 100 catégories de produits provenant de l'extérieur de la zone du MERCOSUR et contingenté les importations de véhicules à moteur. Les quatre pays membres ont convenu que le Brésil pourrait augmenter le nombre de ses exceptions nationales advenant la prolongation de la période de mise en application progressive, et l'Argentine a réinstauré une taxe « statistique » (de 3 %) sur la majorité des produits importés, également en violation du TEC.

Parallèlement aux problèmes que pose le TEC, le marché commun ne vise encore ni le commerce transfrontières de services, ni les droits de propriété intellectuelle, ni les normes et règlements sur les produits, ni les marchés publics, autant d'éléments qui constituent des caractéristiques importantes de l'ALENA. Le MERCOSUR a quand même donné d'autres résultats positifs outre l'harmonisation des droits à l'importation. Un protocole spécial établit de nombreuses règles sur l'investissement étranger qui se rapprochent de celles de l'ALENA. Mentionnons aussi la mise en place de mécanismes de règlement des différends raisonnablement étendus

¹² Voir l'article 1 du traité d'Asunción.

¹³ Depuis janvier 1995, le TEC s'applique à environ 85 % des lignes tarifaires, les droits oscillant entre 0 et 20 %.

(prévoyant notamment le recours à des groupes spéciaux d'experts dont les décisions ont force obligatoire)¹⁴.

Les résultats du MERCOSUR sont donc mitigés jusqu'ici. Mais il s'agit, tout bien considéré, de l'effort le plus ambitieux jamais consenti pour accroître l'intégration économique réelle de pays d'Amérique latine. Ajoutons que le traité d'Asunción (article 20) prévoit l'accession de certains autres pays¹⁵. Malgré ses limites, le MERCOSUR est la plus importante zone d'échange établie par traité entre des pays en développement. Les pays qui en font partie comptent ensemble tout près de 200 millions d'habitants et ont un PIB commun de 750 milliards de dollars US qui se rapproche du PIB que la Chine, Hong Kong, la Malaisie et la Thaïlande ont ensemble. Individuellement et collectivement, les membres du MERCOSUR disposent des atouts nécessaires pour jouer un rôle de premier plan dans le débat qui s'annonce sur le libre-échange hémisphérique.

¹⁴ C. William Robinson, dans "MERCOSUL: What It Is, What It Does" (Brasília, avril 1995), décrit avec compétence et en termes clairs l'évolution des droits et obligations des membres du MERCOSUR. Voir également le protocole de Colonia de janvier 1994 et le protocole de Buenos Aires d'août 1994, sur l'investissement, ainsi que le protocole de Brasília de décembre 1991 sur le règlement des différends.

¹⁵ Mais seulement des autres membres de l'Association latinoaméricaine d'intégration (ou de l'ALADI, son acronyme en espagnol, plus connu que son nom) outre les partenaires du MERCOSUR, soit de la Bolivie, du Chili, de la Colombie, de l'Équateur, du Mexique, du Pérou et du Venezuela.

3. Des promesses à tenir

Ces derniers temps, des changements concrets sont survenus dans la façon dont la communauté internationale, notamment dans l'hémisphère occidental, envisage l'interdépendance en matière d'investissement et de commerce. Des progrès réels ont été accomplis. Malgré une certaine lassitude consécutive aux négociations ayant mené à la conclusion de l'ALENA, et à l'Uruguay Round, d'autres voies entièrement nouvelles sont présentement explorées.

C'est essentiellement sur le plan multilatéral que les choses se passent, ou du moins entre pays industrialisés. Nous avons déjà parlé des efforts déployés pour régler les points demeurés en suspens au terme de l'Uruguay Round concernant le commerce de services et les marchés publics, des négociations visant l'adhésion de la Chine et d'autres pays à l'OMC, et de la récente décision de l'OCDE d'amorcer des négociations sur un éventuel accord multilatéral sur l'investissement. Les préparatifs de la première réunion ministérielle de l'OMC sont également en cours. Cette réunion qui doit avoir lieu à Singapour en décembre 1996 devrait permettre aux participants de se fixer un ordre du jour et d'entamer les démarches devant mener au lancement du prochain grand « round » de négociations commerciales multilatérales d'ici la fin de la décennie. Fait intéressant à noter, toutefois, ce sont les initiatives régionales qui retiennent le plus l'attention, et c'est là que sont en bonne partie investies les ressources de négociation et l'énergie créatrice disponibles.

Le régionalisme compte à n'en pas douter beaucoup plus aujourd'hui qu'en 1979, année où ont pris fin les avant-dernières grandes négociations multilatérales du « Tokyo Round ». Ce qui fait l'objet de négociations a maintenant un caractère très complexe et toujours plus vaste. Des joueurs partout plus nombreux sont prêts à s'engager plus à fond qu'auparavant, certaines économies nouvellement industrialisées étant toutefois plus tributaires du résultat que d'autres pays. Par ailleurs, certains pays en développement hésitent moins que certains pays industrialisés à prendre des engagements concrets au regard de réformes commerciales particulières (ce qu'illustre bien la vigueur avec laquelle certains pays latinoaméricains et asiatiques, par opposition à l'Union européenne, ont défendu pendant l'Uruguay Round l'idée de réduire beaucoup plus les subventions agricoles). Face à la multiplication des enjeux, et du nombre de joueurs prêts à s'y engager directement, mais souvent à contre courant, le jeu des négociations multilatérales se passerait aujourd'hui difficilement des efforts régionaux créateurs qui visent à faire avancer les choses et à les accélérer, ce qui a pour effet de stimuler l'ensemble du système international. À cet égard, trois initiatives régionales ont particulièrement retenu l'attention dernièrement, à savoir le

libre-échange transpacifique, le libre-échange dans l'hémisphère occidental, et le libre-échange transatlantique.

La première de ces initiatives est axée sur les relations transpacifiques en matière de commerce et d'investissement. Le mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) dont la création remonte à 1989¹⁶ se trouve au centre de cette initiative. L'APEC a encouragé l'accroissement du dialogue transpacifique sur les questions économiques. On a vu se constituer un important réseau d'institutions privées et publiques, auquel s'est ajoutée en 1993 la réunion annuelle des chefs de gouvernement. À leur première rencontre, ceux-ci se sont engagés en termes généraux à « [traduction] continuer de réduire les obstacles au commerce et à l'investissement afin de faciliter la libre circulation des produits, des services et des capitaux entre nos économies ». Réunis un an plus tard en Indonésie, les dirigeants de l'APEC ont de nouveau reconnu l'importance du système multilatéral en convenant d'accélérer la mise en oeuvre des engagements pris par leurs gouvernements respectifs dans l'Uruguay Round (sans préciser de quels engagements ils parlaient ni ce qu'ils entendaient faire), de favoriser une plus grande libéralisation à l'échelle multilatérale et de tout faire pour assurer un bon départ à l'OMC.

Mais c'est un caractère proprement régional qu'avait l'élément le plus innovateur et concret qui est ressorti de la réunion tenue en Indonésie. À cette occasion, les dirigeants des pays de l'APEC se sont fixé comme objectif à long terme de créer en Asie-Pacifique une zone d'échange et d'investissement libre et ouverte. Ils ont en outre décidé d'un commun accord :

[traduction] d'annoncer leur volonté d'atteindre leur objectif de créer une zone d'échange et d'investissement libre et ouverte au plus tard en l'an 2020. Les échéances tiendront compte des niveaux différents de développement économique des pays de l'APEC, les économies industrialisées devant atteindre leurs objectifs en matière de libre-échange et d'investissement au plus tard en l'an 2010, et les économies en développement, au plus tard en l'an 2020¹⁷.

Compte tenu de la diversité des économies composant l'APEC, et du fait que plusieurs membres clés hésitent toujours à se lancer dans de longues négociations risquant de les amener à prendre des engagements ayant force obligatoire aux

¹⁶ L'APEC se compose, de ce côté-ci du Pacifique, du Canada, du Chili, du Mexique et des États-Unis, et de l'autre, de l'Australie, de Brunéi, de la Chine, de Hong Kong, de l'Indonésie, du Japon, de la Malaisie, de la Nouvelle-Zélande, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Philippines, de Singapour, de la Corée du Sud, de Taiwan et de la Thaïlande.

¹⁷ Voir la déclaration commune des dirigeants des pays de l'APEC, Bogor, Indonésie (15 novembre 1994), paragraphes 2, 5 et 6.

conséquences beaucoup plus importantes que les résultats de l'Uruguay Round, il reste d'énormes obstacles à surmonter pour que cette promesse puisse être remplie. Bien peu a été fait jusqu'ici. Pour que leur engagement demeure crédible, les dirigeants des pays de l'APEC devront prendre un certain nombre de mesures précises et s'entendre sur les points à négocier avant leur sommet de 1997, dont le Canada sera l'hôte. Pour l'instant, ils ont au moins réussi à se mettre d'accord sur un « énoncé de mission » relativement ambitieux, lançant ainsi une sorte de défi, ce qui a contribué à soutenir l'élan du message de libéralisation de l'économie mondiale dans la période de lassitude qui a immédiatement suivi la fin de l'Uruguay Round.

À peine quatre semaines s'étaient écoulées quand les pays de l'hémisphère occidental ont relevé à leur tour le même défi. En décembre 1994, les 34 chefs de gouvernement démocratiquement élus des Amériques ont tenu à Miami leur premier sommet en 30 ans. Ils y ont déclaré vouloir constituer « un partenariat en faveur du développement et de la prospérité » en faisant des trois grands principes de la démocratie, du libre-échange et du développement durable les fondements de la communauté hémisphérique en voie de formation.

En ce qui concerne le volet d'intégration commerciale et économique, les chefs de gouvernement de l'hémisphère occidental ont suivi l'exemple de leurs homologues de l'Asie-Pacifique en déclarant :

[traduction] Nous convenons en conséquence d'entreprendre immédiatement de constituer une « zone de libre-échange des Amériques » (ZLEA) dans laquelle seront progressivement éliminées les barrières au commerce et à l'investissement. Nous convenons en outre que les négociations préalables à l'établissement de cette zone devront être conclues au plus tard en 2005, et que des progrès concrets en vue de la réalisation de cet objectif seront faits d'ici la fin du siècle¹⁸.

Outre que l'échéance fixée publiquement pour compléter le processus est nettement plus rapprochée que celle dont parle la déclaration de Bogor, les vœux exprimés traduisent une volonté plus arrêtée de s'atteler rapidement à la tâche, et un degré plus élevé de confiance de la part des pays en développement de l'hémisphère, ainsi qu'en fait foi leur acceptation de l'échéance commune (2005, par opposition à 2010/2020 dans la déclaration de Bogor).

De plus, les chefs de gouvernement des Amériques ont approuvé un plan d'action plus détaillé que celui de leurs homologues de l'APEC, exposant franchement les grands objectifs des négociations et décrivant l'étape préparatoire pendant laquelle

¹⁸ Voir la déclaration de principes du sommet des Amériques, Miami, 9-11 décembre 1994. Nous soulignons.

seraient rédigés dans un proche avenir les documents de travail dont se serviront les négociateurs. Les ministres du Commerce des pays représentés ont été invités à se rencontrer à Denver en juin 1995 afin d'examiner l'état d'avancement des travaux¹⁹.

Enfin, le sommet de Miami aura fourni au Premier ministre du Canada et aux présidents du Chili, du Mexique et des États-Unis l'occasion d'annoncer leur décision d'amorcer la procédure d'accession du Chili à l'ALENA, concrétisant du même coup à l'échelle régionale leur volonté de faire bouger les choses²⁰.

Les effets des initiatives des membres de l'APEC et des pays de l'hémisphère occidental se sont bientôt fait sentir ailleurs, c'est-à-dire de part et d'autre de l'Atlantique. À la fin de 1994, les Canadiens ont d'abord lancé l'idée d'un arrangement de libre-échange transatlantique dont la portée pourrait nettement dépasser celle des engagements multilatéraux actuels au sein de l'OMC, visant l'établissement d'un lien spécial entre l'Union européenne et l'ALENA. Tant le premier ministre Chrétien que le ministre du Commerce international MacLaren n'ont pas tardé à aborder la question sans détour, d'abord devant des auditoires sceptiques.

Sachant bien que la fin de la guerre froide avait entraîné un relâchement marqué des liens de sécurité dans l'Atlantique nord, les Canadiens se sont davantage intéressés à l'aspect économique de la relation. À cet égard, d'importants changements sont survenus depuis 30 ans. Malgré tous ces bouleversements, les liens transatlantiques sur les plans du commerce, de l'investissement et de la technologie sont demeurés solides et indispensables à la prospérité des pays situés de part et d'autre de l'Atlantique²¹. Ajoutons que tant les pays d'Amérique du Nord que ceux

¹⁹ Voir la section 9 du plan d'action du sommet des Amériques, Miami, 9-11 décembre 1994.

²⁰ Voir la déclaration des quatre chefs de gouvernement sur le Chili, Miami, 11 décembre 1994. Nous revenons plus loin sur le cas du Chili et sur son importance dans le contexte d'un éventuel ALEA.

²¹ En ce qui concerne le Canada, figurent par exemple parmi les changements dignes de mention la baisse significative de l'importance relative de l'Europe comme marché d'exportation, parallèlement à l'accroissement de son importance en tant que source d'investissement au Canada et que marché d'investissement canadien à l'étranger. Proportionnellement, les liens économiques entre les États-Unis et l'Union européenne demeurent nettement plus étendus. Voir Stephen Wilson, « Changements de partenaires et partenaires changeants : Tendances des relations économiques régionales du Canada », Affaires étrangères et Commerce international Canada, Document du Groupe des politiques n° 95/02 (mars 1995), et Stephen Lavergne et I. Prakash Sharma, "Renaissance: Re-engineering the Trans Atlantic Economic Relationship", Affaires étrangères et Commerce international Canada, Document du Groupe des politiques n° 95/13 (publication à venir en 1995).

de l'Europe continuent d'adhérer aux principes de l'ouverture des marchés et de la primauté du droit, que doivent forcément appliquer les pays désireux d'officialiser leurs droits et obligations à l'échelle internationale. Jusqu'à présent, aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord, les relations économiques établies par traité ont été encadrées par l'OMC et par son prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les pays concernés privilégiant par ailleurs une plus grande intégration avec leurs voisins. Il s'est ainsi produit ce qui a été perçu, dans les années 1990, comme une dérive dans les relations économiques entre les deux continents. Les dirigeants canadiens, selon qui une telle dérive n'est pas saine, sont arrivés à la conclusion qu'un marché transatlantique caractérisé par une intégration beaucoup plus profonde pourrait favoriser une « renaissance nord-atlantique²² ».

Par la suite, l'idée a fait son chemin. Tout au cours de 1995, les dirigeants et observateurs européens, britanniques, allemands et américains ont volontiers reconnu l'existence de la dérive en question. Nombre d'entre eux, à défaut de tous, ont suivi l'exemple des Canadiens en proposant d'assembler différents éléments concrets susceptibles de procurer assez rapidement des avantages, tout en créant une impulsion propre à établir les conditions propices à de véritables négociations²³. Le débat intellectuel est raisonnablement bien engagé, dans un esprit certainement plus positif qu'on ne l'aurait cru possible quand l'idée a été lancée en 1994. Le moment est maintenant venu de décider quelles doivent être, concrètement, les prochaines étapes.

Personne ne devrait douter de l'importance de ces initiatives régionales même si leur degré de précision varie et qu'elles comportent des échéances différentes. Ces initiatives ouvrent des voies intéressantes aux pays commerçants soucieux de favoriser une plus grande ouverture des marchés en établissant de nouvelles règles soit en assemblant les pièces nécessaires une étape à la fois, principalement à l'échelle régionale, soit en examinant globalement une partie ou la totalité des mesures envisagées dans le cadre d'une vaste négociation mondiale qui débiterait le plus tôt possible, c'est-à-dire en lançant un nouveau « round » de négociations commerciales multilatérales. Quand il est question d'accroître l'intégration économique, les bonnes idées ne manquent pas et, fait étonnant, l'intérêt est grand. Nous vivons à une époque

²² Voir « L'édification rapide du libre-échange transatlantique », notes pour une allocution de l'honorable Roy MacLaren, ministre du Commerce international, devant le Royal Institute of International Affairs, Londres (Angleterre), 22 mai 1995, p. 4.

²³ Parmi ces éléments pourraient figurer par exemple un accord de reconnaissance réciproque des normes en matière de technologie de l'information et de télécommunications, ainsi qu'une coopération accrue dans le secteur des enquêtes antitrust.

stimulante. Mais la question qui se pose vraiment est celle de savoir comment nous acheminer vers l'étape concrète des négociations, c'est-à-dire comment nous rendre là où nous voulons aller. C'est dans l'hémisphère occidental, directement dans la cour du Canada, qu'a été prise l'initiative régionale ayant acquis jusqu'ici l'impulsion la plus concrète, quoique encore fragile. Nous verrons en détail dans les deux sections qui suivent en quoi consiste cette initiative et où celle-ci pourrait nous mener.

4. L'itinéraire hémisphérique : le cas du Chili

L'importance de l'accession du Chili à l'ALENA tient à des facteurs passablement différents. En accédant à l'ALENA, le Chili jouira d'un accès amélioré et plus sûr au marché de l'Amérique du Nord. En augmentant la visibilité et la reconnaissance des politiques commerciales et économiques du Chili, l'accession accroîtra les chances que ce pays demeure un marché d'investissement intéressant aux yeux de la communauté internationale. Elle contribuera à renforcer les réformes entreprises au Chili en les liant à des obligations réciproques énoncées dans un traité international.

Le Canada a lui aussi des avantages à retirer de cette accession. Avec sa population d'à peine 14 millions d'habitants, le Chili risque peu de devenir autre chose qu'un marché à créneaux modeste, quoique toujours plus intéressant, aux yeux des exportateurs canadiens (en 1994, les exportations canadiennes au Chili ont tout juste franchi la barre des 300 millions de dollars). Il reste que l'élimination par le Chili du droit de 11 % à l'importation de produits nord-américains, et de certaines barrières non tarifaires visant ces produits, ne manquera pas de créer de nouveaux débouchés. De plus, les entreprises canadiennes ont beaucoup investi au Chili depuis le milieu des années 1980; leurs investissements effectifs s'élèvent pour l'instant à quelque 2 milliards de dollars, auxquels pourraient s'ajouter à plus ou moins brève échéance 3 à 4 autres milliards de dollars d'investissements projetés. Les Canadiens se classent ainsi au premier rang des investisseurs étrangers dans le secteur de l'exploitation minière au Chili, et au deuxième rang, après les États-Unis, dans l'ensemble des secteurs de l'économie chilienne; ils ont également des intérêts dans les secteurs bancaire, des communications et de l'énergie. Si le régime chilien d'investissement est en pratique transparent et non discriminatoire, l'accession du Chili à l'ALENA n'en donnera pas moins aux actionnaires canadiens des garanties publiques supplémentaires contre un éventuel retour à des pratiques discriminatoires - une police d'assurance, en quelque sorte.

Fort de sa bonne performance économique intérieure, le Chili s'est aussi acquis la réputation bien méritée de poursuivre en matière de commerce une politique de marché productive qui se rapproche à bien des égards des politiques encouragées par le Canada. Les membres actuels de l'ALENA réserveront donc un bon accueil au Chili. Ce pays et le Canada devraient être en mesure de collaborer étroitement à l'établissement, à l'intérieur de la zone de libre-échange, de nouvelles règles destinées à rendre encore plus sûr leur accès aux marchés américain et mexicain (de nouvelles disciplines concernant le recours abusif aux lois antidumping en constituent un bon exemple).

Mais c'est ailleurs que se trouve la raison pour laquelle les négociations avec le Chili revêtent une si grande importance. Ces négociations mettent pour la première fois à l'épreuve la capacité de l'ALENA, aux termes de sa clause d'accession, de se réinventer pour devenir un instrument dynamique ouvert sur l'extérieur appelé à jouer un rôle central (voire capital) dans la création d'une zone de libre-échange hémisphérique d'ici l'an 2005. En d'autres termes, le Chili est le cas type qui établira ou détruira la crédibilité de la politique commerciale des pays d'Amérique du Nord, et plus particulièrement des États-Unis, à l'endroit des pays d'Amérique latine.

La prochaine étape critique consistera à voir si l'Administration et le Congrès américains parviendront à élaborer et à mettre en application un projet de loi largement non partisan conférant au Président le pouvoir de négociation nécessaire. Ce pouvoir de recourir à une procédure accélérée permettra l'adoption relativement directe et rapide de la loi habilitante qu'exigera éventuellement l'adaptation de la législation américaine aux nouvelles obligations découlant de l'accession du Chili à l'ALENA. Le Chili a déjà fait savoir publiquement que sans procédure accélérée, il n'acceptera pas de conclure les négociations amorcées par les ministres du Commerce des pays de l'ALENA et le ministre des Finances du Chili à leur réunion du 7 juin 1995 tenue à Toronto²⁴.

²⁴ Quand la procédure « accélérée » est suivie, la loi habilitante est approuvée ou rejetée en bloc, aucune modification n'étant autorisée après son dépôt ni à la Chambre des représentants ni au Sénat. Si l'on n'a pas recours à cette procédure, il est alors possible que des modifications réduisant la portée de l'accord négocié soient non seulement proposées, mais également approuvées, compte tenu de l'absence relative de discipline de parti dans le système américain. Dans ce contexte, le pays étranger concerné se retrouverait dans l'obligation de négocier deux fois, une première avec l'Administration, et une deuxième avec des coalitions changeantes au Congrès. Il va sans dire que les gouvernements étrangers font tout pour éviter que les choses en viennent là. L'ALE, l'ALENA et les arrangements découlant de l'Uruguay Round ont tous été approuvés en vertu d'une procédure « accélérée ».

Toutes les parties aux négociations comprennent bien ce qui est en jeu : si le processus d'accession du Chili aboutit, la capacité de l'Amérique du Nord de créer une zone de libre-échange hémisphérique y gagnera considérablement en crédibilité; si le processus avorte, c'est-à-dire en cas d'échec attribuable à une faille du système américain, on verra s'éteindre la force la plus dynamique derrière le projet de création de cette zone en l'an 2005.

Pour l'instant, le processus d'accession du Chili progresse lentement. L'Administration américaine et le Congrès majoritairement républicain s'affrontent toujours au sujet des conditions dans lesquelles une procédure « accélérée » pourrait être suivie²⁵. Si cette procédure n'est pas approuvée en 1995, l'issue des négociations sera repoussée dans les faits jusqu'en 1997, après une année d'élections qui promet d'être très partisane et peu propice à l'éclosion d'idées nouvelles. Malgré ces incertitudes à court terme, l'accession du Chili à l'ALENA demeure un objectif prioritaire du Canada tout comme de l'Administration américaine et du Mexique. Ajoutons que les observateurs s'intéressent non plus exclusivement au prélude chilien, mais progressivement aussi à la prochaine étape du processus d'intégration hémisphérique qui nécessitera une phase préparatoire obligatoirement plus longue.

²⁵ Dont une entente devant permettre au Chili d'accéder aux deux accords additionnels à l'ALENA sur la coopération en matière d'environnement et de main-d'oeuvre.

5. L'itinéraire hémisphérique : au-delà de l'accession du Chili

Parallèlement à la négociation de l'accession du Chili, les travaux préparatoires se sont poursuivis relativement à l'objectif annoncé au sommet de décembre 1994 de créer une zone de libre-échange des Amériques. La réunion des ministres du Commerce de l'hémisphère tenue à Denver (États-Unis) à la fin de juin 1995 a constitué l'étape suivante.

La déclaration ministérielle publiée à l'issue de la réunion de Denver a fait avancer les travaux préparatoires. Habituellement, dans ce genre d'entreprise complexe à caractère multilatéral, les participants attendent, pour prendre position sur les questions de fond, que l'attention se soit détournée des objectifs d'ensemble pour porter davantage sur le détail de ce qui pourrait être négocié dans la pratique. La déclaration de Denver ne fait pas exception à la règle. Les activités préparatoires y sont échelonnées, certaines débutant immédiatement et d'autres, à une date ultérieure. De plus, le lien entre les travaux préparatoires et d'éventuelles négociations subséquentes est plus explicite dans certains secteurs (par ex. l'élimination des droits à l'importation) que dans d'autres (par ex. les obligations liées aux investissements), ce qui témoigne de certaines divergences entre les politiques des participants et (dans une perspective plus optimiste) permet à chacun de définir sa position avant le début des négociations.

Cela est tout à fait normal. Le simple fait que des hauts représentants de la plupart des pays de l'hémisphère se réunissent régulièrement pour voir comment pourrait être créée une vaste zone de libre-échange constitue une véritable révolution - il montre à quel point la politique économique dans la région a changé. Il est aussi normal que certaines petites économies souhaitent que l'on tienne compte de leurs besoins de transition « spéciaux », et que d'autres, plus grandes (en particulier le Brésil), veuillent que leur rôle « central » soit mis en évidence dans l'ordre du jour et le rythme du processus. Il est par ailleurs vrai que le degré de cohérence des politiques économiques varie à l'intérieur de la région, comme le montre le langage utilisé dans les déclarations publiques.

La déclaration de Denver a néanmoins clairement représenté une nouvelle étape franchie vers la création d'une zone de libre-échange des Amériques. Un programme de travaux préparatoires explicitement lié à d'éventuelles négociations y est établi. Les ministres ont confirmé que l'Accord portant création d'une telle zone devrait avoir une portée très vaste (c'est-à-dire couvrir entre autres les produits, les services, l'investissement et la propriété intellectuelle) et que le résultat final représenterait un

« engagement unique »²⁶. Sept groupes de travail (quatre autres seront établis au début de 1996) sont chargés de s'occuper de la plupart des grands dossiers et de rédiger les documents de travail et les recommandations devant faciliter l'enclenchement des négociations officielles. Chacun de ces groupes dispose d'un plan de travail raisonnablement détaillé approuvé par les ministres présents à Denver²⁷. La prochaine session ministérielle se tiendra en mars 1996 pour arrêter les futures étapes, et adopter des calendriers d'exécution. Il est prévu qu'une troisième réunion ministérielle suivra, vraisemblablement au début de 1997.

Il s'agit maintenant de se servir des résultats positifs, quoique fragmentaires, de la réunion de Denver et du fruit des travaux préparatoires déjà accomplis pour établir un échéancier précis devant mener au lancement de négociations officielles propres à permettre de réunir un ensemble crédible d'engagements exécutoires d'ici l'an 2000, soit à mi-parcours. À leur prochaine réunion de Cartagena, en Colombie, prévue en mars 1996 et à la troisième réunion qui suivra, les ministres devront se pencher sur la question de savoir comment et quand entamer les négociations s'ils veulent maintenir l'impulsion actuelle et répondre aux attentes créées.

D'où pourrait venir l'élan nécessaire? D'abord, le programme de travail détaillé établi à Denver devrait aider tous les acteurs régionaux à ne pas détourner leur attention de l'objectif du libre-échange. Les sept groupes de travail créés à Denver sont présidés par des pays différents, et les réunions ministérielles se tiendront probablement chaque fois à un nouvel endroit. Voilà des éléments positifs qui encouragent la trentaine de pays concernés à adhérer à la vision d'une zone de libre-

²⁶ L'expression est tirée du vocabulaire de l'Uruguay Round. Quand on parle d'engagement unique, les droits et les obligations dans chaque secteur spécifique sont considérés comme faisant partie d'un tout et non comme des engagements individuels qu'un pays est libre de choisir ou non. Le principe de l'engagement unique suppose également que les différents secteurs seront assujettis à un cadre institutionnel global unique, notamment à des mécanismes communs de règlement des différends.

²⁷ Les groupes de travail déjà établis s'occupent des dossiers suivants : l'accès aux marchés (barrières tarifaires et non tarifaires sur les marchandises); les procédures douanières et les règles d'origine; l'investissement; les normes et les obstacles techniques au commerce; les mesures sanitaires et phytosanitaires; les subventions et les droits antidumping et compensateurs; et les facteurs influant sur les petites économies. Les quatre groupes dont les travaux débiteront en mars 1996 examineront les questions liées aux marchés publics, aux droits de propriété intellectuelle, aux services et à la politique de la concurrence. Voir la « Déclaration commune », réunion des ministres du Commerce des pays du sommet des Amériques, Denver, Colorado, 30 juin 1995. Signalons l'absence d'un groupe sur le règlement des différends, question dont dépend pourtant l'efficacité d'un éventuel ALEA.

échange des Amériques en l'an 2005. Les pays qui disposent des ressources voulues pour soutenir les activités préparatoires — et le Canada est certes du nombre — ne devront ménager aucun effort pour veiller à ce que l'élan de la phase préparatoire en cours ne vienne pas se briser sur le double écueil des vétilles techniques et de la tiédeur de certains pays moins déterminés que d'autres à voir se réaliser l'objectif global de l'an 2005. Le programme de travail des réunions de Denver et de Cartagena, si indispensable qu'il soit à la création d'une ZLEA, risque fort de ne pas suffire à lui seul à créer l'impulsion nécessaire.

Par ailleurs, les pays en position de négocier doivent aller résolument de l'avant au cours des deux ou trois prochaines années pour générer une réelle dynamique du libre-échange qui se répercutera sur le processus plus global de la création de la zone de libre-échange des Amériques. Le Canada et les États-Unis devront entre autres chercher à approfondir leurs relations économiques avec les pays qui sont de solides candidats à l'accession à l'ALENA à moyen terme (c'est-à-dire avant l'an 2000). L'Amérique du Nord doit se préparer à entamer de sérieuses négociations le plus tôt possible. Le gouvernement canadien, quant à lui, n'hésite pas à se prononcer publiquement en faveur de nouvelles accessions à l'ALENA et du processus plus global de création d'une ZLEA. De plus, quand l'élection présidentielle de 1996 aura eu lieu, c'est-à-dire en 1997, les États-Unis devraient être davantage en mesure, sur le plan technique et politique, de négocier sérieusement. Or en matière de politique commerciale, 1997, c'est demain.

Ce délai sera vraisemblablement trop court aux yeux de plusieurs des économies de petite taille et de certains des acteurs les plus importants de la région, dont le Venezuela. Ce pays a en effet connu ces dernières années des difficultés économiques qui lui font préférer un processus plus lent et moins global.

Par contraste, la Colombie devrait être une candidate de choix à l'accession à l'ALENA compte tenu de sa situation économique. Ce pays affiche un solide bilan, et on y trouve le secteur d'exportation le plus équilibré et le plus dynamique parmi les pays du nord de l'Amérique du Sud²⁸. Son adhésion à l'ALENA, outre qu'elle serait

²⁸ Malgré un taux d'inflation qui persiste dans les 20 à 30 % et une performance moins qu'étincelante au chapitre du compte courant de la balance des paiements en 1993-1994, la plupart des indicateurs économiques concernant la Colombie sont fort positifs : un déficit fiscal combiné du secteur public de seulement 0,6 % en moyenne de 1990 à 1994; un taux de croissance annuel moyen du PIB de 4,5 % depuis 1970 (estimé à 5,3 % en 1994); une réduction de la dette publique extérieure, de 37 % du PIB en 1990 à 20 % en 1994; des marchandises autres que le café et les produits du pétrole comptant pour environ 60 % des exportations; et une gestion des taux de change à la fois efficace et axée sur le marché. Voir Fonds monétaire international, *Colombia: Recent Economic Developments*, Washington,

une autre étape claire et concrète vers le renforcement de l'Accord, aiderait à imprimer l'élan voulu pour enclencher de réelles négociations sur un accord de libre-échange des Amériques au moment même où d'autres pays commencent à se sentir laissés pour compte.

Dans une perspective plus générale, c'est la relation entre les pays de l'ALENA et leurs vis-à-vis du MERCOSUR, considérés ensemble ou isolément, qui aura une influence déterminante sur l'initiative de la création d'une vaste ZLEA. À la vérité, ces pays où vivent la majorité des habitants de l'hémisphère en génèrent aussi l'essentiel de la production, du commerce et de l'investissement. Comment ces deux groupes peuvent-ils faire converger leurs intérêts?

Les deux blocs pourraient négocier un accord entièrement nouveau qui remplacerait l'ALENA et le MERCOSUR (d'autres pays de la région pourraient sans doute y participer). Cette première option équivaldrait à construire l'ALEA de toutes pièces, les négociateurs disposant néanmoins de certains points de repère dans les accords existants. Cette approche comporte cependant au moins trois défauts. Premièrement, elle exigerait beaucoup de temps et de ressources humaines. Deuxièmement, la portée du produit final serait vraisemblablement moins étendue que ne l'est l'ALENA, les négociateurs devant tenir compte des intérêts de petites économies et de certains participants importants (dont le Brésil) aux yeux de qui le champ d'application de l'ALENA est trop vaste (par ex. en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle et le commerce des services). Troisièmement, l'élaboration d'un accord entièrement nouveau supposerait que nous participions pour la troisième fois en l'espace de dix ans à des négociations plutôt complexes avec les États-Unis, ce qui pourrait avoir pour effet de compromettre l'équilibre auquel nous sommes arrivés avec l'ALE et l'ALENA, un équilibre qui protège les sensibilités canadiennes²⁹.

Une deuxième option consisterait à laisser chacun des pays de l'ALENA négocier un accord bilatéral de libre-échange avec le MERCOSUR, ce qui reviendrait à reconnaître que celui-ci est une union douanière et que ses membres voudraient négocier collectivement. Cette façon de procéder pourrait être mise en parallèle avec

décembre 1994.

²⁹ Une proposition faite par les Américains (et rejetée par les délégations canadienne et mexicaine) durant la session de négociation tenue à la fin de juillet 1995 sur l'accession du Chili à l'ALENA nous a donné un nouvel exemple de la propension des États-Unis à vouloir obtenir des concessions additionnelles dans des domaines tels que les droits de propriété intellectuelle. Voir *Inside NAFTA*, vol. 2, n° 17, Washington, 23 août 1995, p. 1, 15-18. Une telle attitude gérable dans le contexte de l'accession à l'ALENA le serait beaucoup moins dans une négociation *ab initio* à plusieurs parties qui viserait à construire l'ALEA de toutes pièces.

le modèle utilisé en Europe, où les différents membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ont conclu des arrangements distincts, axés principalement sur les préférences tarifaires, avec l'Union européenne - la principale instance régionale sur ce plan. Une telle approche risquerait cependant de comporter certains inconvénients dans les Amériques.

Premièrement, il est probable qu'en raison de leur poids économique dans l'hémisphère, les États-Unis obtiendraient bilatéralement de meilleurs résultats que le Canada. Des résultats asymétriques favorisant l'accès américain au MERCOSUR ne serviraient pas les intérêts canadiens dans la région. Deuxièmement, il n'est pas du tout évident que l'exemple de l'AELE soit pertinent. En Europe, l'UE représentait non seulement une union douanière mais aussi une association beaucoup plus globale que l'AELE, et elle constituait de loin le plus gros marché et la plus importante source d'investissements. Dans l'hémisphère occidental, les pays de l'ALENA sont les « joyaux de la couronne » - l'unité infrarégionale la plus prospère et dynamique et le groupe le plus acquis à une intégration et à une coopération économiques globales. Dans cette perspective, ce sont les pays du MERCOSUR qui, en toute logique, devraient chercher à s'associer avec l'ALENA et non l'inverse.

Enfin, le Brésil a milité vigoureusement en faveur d'un TEC plus élevé lors des négociations avec ses partenaires du MERCOSUR. Il a par la suite violé même ces limites en imposant des tarifs plus hauts et, en ce qui a trait aux véhicules automobiles, des quotas. Dans ce dernier cas, il a agi de la sorte parce qu'il craignait les importations de l'Amérique du Nord et de l'Europe en particulier³⁰. Il s'est aussi montré réticent à s'engager internationalement à libéraliser en profondeur les règles touchant l'investissement, le commerce des services et les marchés publics. Il ne faut donc pas trop compter, du moins dans un avenir prévisible, voir le Brésil acquiescer à la négociation d'un accord bilatéral global entre le MERCOSUR et un pays industrialisé compétitif comme les États-Unis ou le Canada.

L'accession du MERCOSUR à l'ALENA représente une troisième option. Selon les principes de la politique commerciale et compte tenu des réalités du marché, cette approche serait la plus sensée étant donné l'envergure plus grande de l'ALENA et la taille de son marché. D'un point de vue économique, ce mariage représenterait la meilleure solution. Outre qu'elle assurerait au Canada un meilleur résultat dans l'ensemble que la formule bilatérale, l'accession du MERCOSUR à l'ALENA éviterait les complications dont s'accompagnerait forcément le genre de reconstruction totale

³⁰ Voir la section 2.

englobant les relations économiques canado-américaines envisagé dans la première option³¹.

Cette approche achoppe toutefois principalement sur le fait que le Brésil n'est toujours pas prêt ou disposé à s'engager. Son hésitation semble tenir à deux facteurs. D'abord, sa politique économique intérieure n'a pas encore le genre de cohérence indirectement requise pour qu'un pays puisse facilement adhérer à un accord de l'importance de l'ALENA. Le bilan financier et monétaire du Brésil reste inégal malgré les efforts méritoires consentis par le président Cardoso et son administration, et l'orientation de sa politique commerciale, plus libérale qu'auparavant, demeure quand même incertaine. L'absence, au Congrès, d'une majorité claire favorable aux tentatives de réforme de Cardoso vient compliquer les choses, tout comme les barrières constitutionnelles à une politique économique cohérente³².

Ensuite, et conformément à l'image qu'il a depuis longtemps de lui-même comme nouvelle puissance mondiale (surtout à l'heure où la « puissance » devient de plus en plus économique), le Brésil conçoit également le MERCOSUR comme le pivot d'un accord de libre-échange sud-américain dont il serait le leader « naturel » en raison de la taille de son marché et de sa population. Le Brésil souhaite donc à tout le moins consolider et élargir la portée du MERCOSUR parmi les pays avoisinants avant d'amorcer des négociations de fond avec l'Amérique du Nord. Selon cette vision brésilienne du nouvel ordre hémisphérique, la zone de libre-échange des Amériques serait décidée à terme par les États-Unis et le Brésil, les leaders « naturels » des deux blocs. Mais selon le scénario le plus ambitieux, une zone de libre-échange sud-américaine dont le Brésil serait le leader éviterait entièrement tout engagement réel à l'égard du processus de l'ALEA, ce qui permettrait au Brésil d'assumer un rôle de leadership dans l'arène économique mondiale où il se joindrait à une poignée de décideurs clés.

³¹ Les règles d'origine qu'utilise actuellement l'ALENA pour déterminer si un produit peut bénéficier de la circulation en franchise, préférentielle, au sein d'une zone ALENA élargie suffiraient sans doute pour empêcher qu'on contourne les tarifs du pays membre A sur les importations en provenance de pays non membres entrant dans le pays membre B (qui a un tarif extérieur relativement bas) pour être transformées quelque peu avant leur expédition dans le pays A (qui a un tarif extérieur plus élevé afin de protéger sa production intérieure).

³² Pour une description des tensions qui sous-tendent l'élaboration de la politique économique brésilienne, voir Stephen Wilson, « Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA », Document du Groupe des politiques n° 95/09, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, août 1995.

Il existe des variations sur ces thèmes. Il n'y a pas une opinion qui domine au Brésil. Certains prônent plus de pragmatisme et l'établissement de relations directes avec l'ALENA le plus rapidement possible. Compte tenu de cette diversité de points de vue, il est improbable que le Brésil soit bientôt prêt à négocier une libéralisation générale du commerce avec l'Amérique du Nord s'il est possible de l'éviter, du moins à moyen terme.

Il reste donc une quatrième et dernière option : l'accession individuelle à l'ALENA de pays membres du MERCOSUR, qui se joindraient au Chili et éventuellement à la Colombie. On pense évidemment d'abord à l'Argentine, qui affiche depuis plusieurs années un bilan impressionnant au chapitre des politiques macroéconomique et commerciale. Cette approche suscite un intérêt croissant, surtout à la lumière de l'accession du Chili à l'ALENA en 1997 sinon cette année, et des troublantes volte-face du Brésil. Techniquement, l'accession de l'Argentine exigerait une gestion prudente, mais elle est généralement envisageable sur la plupart des plans, même si ce pays est membre d'une union douanière en devenir³³. La principale difficulté que soulève cette option en est une de volonté politique. Nous avons mentionné dans la section 2 que l'objet du MERCOSUR est d'abord et avant tout d'intégrer les marchés de la région. Mais cette union vise aussi à faire table rase de la vieille rivalité géostratégique plutôt stérile entre l'Argentine et le Brésil, parfois ponctuée d'escarmouches militaires. Même si l'Argentine a tout intérêt, économiquement, à adhérer à l'ALENA (tout en restant membre du MERCOSUR), les Argentins peuvent fort bien hésiter à faire un tel geste tant que la réaction probable du Brésil n'aura pas été analysée.

Il n'est donc pas facile de dire quelle voie le Canada devrait suivre au regard de la poursuite de l'objectif du libre-échange hémisphérique. S'il veut demeurer un acteur central capable d'infléchir les résultats dans le sens de ses intérêts nationaux, le

³³ Si un membre d'une union douanière devait faire une demande parallèle d'adhésion à un accord distinct de libre-échange, deux questions devraient particulièrement retenir l'attention des négociateurs : les règles d'origine applicables aux biens importés en vertu de droits préférentiels et toute exigence interne portant que les avantages accordés à une entité non membre de l'union douanière - c.-à-d. aux membres d'un accord distinct de libre-échange comme l'ALENA - soient accordés automatiquement et sans obligation de réciprocité aux autres membres de l'union douanière. Cette dernière exigence est énoncée dans les dispositions du MERCOSUR relatives au commerce des marchandises et à l'investissement. Il s'agit d'enjeux importants. Il ressort cependant de récents travaux du Groupe des politiques sur les obligations des membres du MERCOSUR que si ces questions techniques soulèvent des difficultés, celles-ci ne sont pas aussi insurmontables qu'on l'avait d'abord craint. Voir Wilson, « Ensemble ou séparément », p. 31-40.

Canada se doit d'agir. Il lui faut, dans le cadre de son engagement hémisphérique, consacrer des ressources à la mise en application du programme de travail sur un éventuel ALEA. Il importe aussi que les négociations sur l'accession du Chili soient menées à terme et que des discussions soient amorcées rapidement avec la Colombie sur son adhésion à l'ALENA. Mais le plus grand défi que doit relever le Canada est celui de trouver comment favoriser une entente ALENA-MERCOSUR, ou à tout le moins une entente ALENA-Argentine. Car ce sont ces liens qui constitueront les fondements de l'intégration hémisphérique.

6. Postface

Deux observations s'imposent en terminant. Premièrement, notre propos a visé à montrer l'importance des règles et de leur mode d'adoption dans le contexte des relations économiques internationales, d'où l'attention accordée ici aux arrangements commerciaux officiels. Les règles énoncées dans des traités prévoyant une procédure de règlement des différends contribuent à ouvrir des marchés aux exportateurs et investisseurs canadiens, et à les garder ouverts. Les règles, cela va de soi, comportent des obligations pour les deux parties. Le Canada a considérablement augmenté le champ de ses obligations internationales, et il entend multiplier ses engagements tant régionaux que multilatéraux dans les prochaines années. Pourquoi?

Pour une économie de taille relativement petite qui ne peut qu'être tributaire de ses échanges commerciaux et qui compte depuis toujours sur l'investissement étranger, la réponse est simple. La primauté du droit garantit à tout pays des rapports civilisés tant sur le plan intérieur qu'avec l'extérieur. Quand les « règles » sont claires, les citoyens et les entreprises se sentent capables de prendre des engagements à plus ou moins long terme en étant raisonnablement certains de pouvoir les respecter. Cette certitude encourage la croissance et la création d'emplois. Il est tout aussi important de noter que des règles bien pensées aident à corriger le déséquilibre des pouvoirs entre pays qui peut fausser le jeu du marché, et le fausse effectivement. En d'autres termes, sous l'angle de la politique commerciale, ce sont les pays, les entreprises et les travailleurs capables d'offrir un produit ou un service de qualité dans les délais prévus et à un prix concurrentiel qui devraient profiter de l'économie de marché, et non les pays ou les industries qui comptent sur leur puissance commerciale et sur l'imprécision des règles établies pour tirer leur épingle du jeu.

Deuxièmement, les propositions de création d'une zone de libre-échange à la grandeur des Amériques comprennent une autre initiative visant à clarifier les règles

et à en augmenter la portée. Il s'agit peut-être de l'initiative régionale qui a le plus de chances d'aboutir à des résultats concrets significatifs d'ici l'an 2000. Mais rien n'est garanti. Quelle que soit la formule adoptée, d'importantes ressources humaines devront être investies dans la phase préparatoire et dans les négociations proprement dites, surtout quand les chances de faire des progrès réels augmenteront. Les spécialistes de la politique commerciale dont le nombre est déjà à peine suffisant, compte tenu du nombre de dossiers à traiter, verront leur charge de travail augmenter. Selon nous, l'objectif du libre-échange hémisphérique justifie une telle concentration des ressources. Tout comme dans la négociation de l'ALENA et de ses accords additionnels, et tout comme dans le cadre du processus d'accession du Chili, les Canadiens peuvent, s'ils le veulent, influencer grandement sur les résultats à la fois en favorisant l'accession de nouveaux membres à l'ALENA et en encourageant la réalisation du programme de travail sur l'ALEA établi à Denver.

Sur un plan strictement stratégique, l'accession de nouveaux pays à l'ALENA et de solides acquis à mi-parcours dans la négociation d'un éventuel ALEA, outre qu'ils créeront l'impulsion souhaitée en faveur d'une libéralisation du commerce transpacifique et transatlantique, accroîtront les chances de voir les prochaines négociations commerciales multilatérales débiter le plus rapidement possible. Les perspectives de réalisation du libre-échange hémisphérique auront un important effet de démonstration ailleurs.

À plus ou moins brève échéance, la réussite de l'entreprise offrira aux exportateurs canadiens un plus grand accès aux marchés de l'hémisphère, et elle éliminera certains obstacles auxquels se heurtent les investisseurs. Elle pourra aussi faciliter la gestion des relations économiques toujours spéciales que nous entretenons avec les États-Unis, et elle positionnera l'Amérique latine bien plus près du centre de la diplomatie économique canadienne. La création d'une zone de libre-échange des Amériques est un objectif logique et réalisable.

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

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

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993).* SP19
2. Commerce et protection de l'environnement : comment mettre fin au dialogue de sourds?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992).* SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993).* SP25
4. Le contrôle des fusionnements à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993).* SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993).* SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commercante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993).* SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993).* SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993).* SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994).* SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994).* SP36
11. Convergence de la politique de concurrence : les cartels d'exportation, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994).* SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994).* SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994).* SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, par I. Prakash Sharma et Prue Thomson, avec Keith Christie. Document n° 94/11 (décembre 1994). SP45
15. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (juillet 1994).* SP47

16. L'Organisation mondiale du commerce et les programmes environnementaux : Rapprochements dangereux, par Anne McCaskill. Document n° 94/14 (juin 1994). * SP48
17. Condamnés à agir : réflexions sur les régimes antidumping et la politique de concurrence, par Keith H. Christie. Document n° 94/15 (juillet 1994). * SP49
18. Les droits compensateurs et l'environnement : une boîte de Pandore ?, par Rob Stranks. Document n° 94/19 (octobre 1994). * SP53

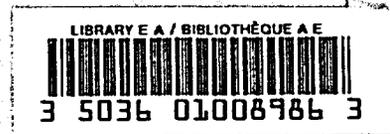
B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993). * SP24
3. L'effet des exportations: analyse entrées-sorties de commerce extérieur canadien, par James McCormack. 92/24 (décembre 1994). * SP58

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993). * SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993). * SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994). * SP40
4. La Chine en l'an 2000 : Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994). * SP44
5. Établissements financiers et entreprises : une relation à la japonaise, par James McCormack. Document n° 94/16 (juillet 1994). * SP50
6. Les blocs économiques régionaux: un fait accompli?, par Julie Fujimura. Document n° 95/01 (février 1995). * SP59
7. Changements de partenaires et partenaires changeants: Tendances des relations économiques régionales du Canada, par Steve Wilson. Document n° 95/02 (mars 1995). * SP60
8. L'intégration économique des pays de l'Asie du Nord: réalité ou illusion?, par Steve Lavergne 95/03 (mars 1995). * SP61
9. Ensemble ou séparément: l'Argentine, le Brésil et l'ALENA, par Stephen Wilson, 95/09 (août 1995). SP67
10. Les quatre Amigos et d'autres encore: vers une zone de libre-échange des Amériques, par Keith Christie, 95/10 (octobre 1995). SP68

D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :



1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).* SP14
2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22
3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993).* SP23
4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994).* SP42
5. L'épée de Damoclès est-elle toujours là? Retour sur la crise de l'endettement des PMA, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994)* SP43
6. Les sanctions proactives : techniques du passé, vision moderne pour une gestion sans violence, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (juin 1994).* SP51
7. Stress environnemental, conflits violents et sécurité nationale: L'arbre dans la forêt, par Rob Stranks. 95/05 (À paraître) SP63

COMMENTAIRE DU GROUPE DES POLITIQUES

- No. 1 L'Uruguay Round : ses avantages pour les pays en développement, par Robert T. Stranks * (mars 1994).
- No. 2 L'investissement direct à l'étranger et l'emploi intérieur, par Julie Fujimura et Robert T. Stranks * (avril 1994).
- No. 3 Les statistiques sur le commerce et l'investissement direct : des données tout à fait conciliables, par James McCormack * (mai 1994).
- No. 4 Les sanctions économiques : une arme à deux tranches, par Stranks * (mai 1994).
- No. 5 Entrées de capitaux récentes en Amérique latine : Troisième rapport, par Rick Mueller * (août 1994).
- No. 6 Pas encore sortis de Bretton Woods: Déséquilibres et réformes proposées, par James McCormack * (février 1995).
- No. 7 Veiller au grain: L'impact de la réduction du déficit, par James McCormack * (mars 1995)
- No. 8 Le problème des chiffres: Les dépenses militaires de la Corée du Nord, par James McCormack *(juin 1995)
- No. 9 Dossier en Souffrance: Vers la création d'une organisation internationale, par Robert T. Stranks (juin 1995)
- No. 11 Négociateurs en baskets: Produits dérivés, volatilité et risque, par James McCormack * (mai 1995)

DOCS
CA1 EA533 95P10 FRE
Christie, Keith H. (Keith Hutton),
1948-
Les quatre amigos et d'autres
encore : vers une zone de
libre-échange des Amériques
43274582

* Disponible en français - available in English

