

Déclaration

95/22

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

**NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DE
L'HONORABLE ROY MacLAREN,
MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,
À LA CONFÉRENCE 1995 SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE
DE L'ECONOMIC STRATEGY INSTITUTE,
PACIFIC BASIN ECONOMIC COUNCIL - U.S.**

**WASHINGTON, D.C.
Le 29 mars 1995**



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

La semaine dernière, la communauté internationale s'est finalement entendue sur le choix d'un nouveau directeur général de l'Organisation mondiale du commerce [OMC] - trois mois après l'échéance fixée et près d'un an après le lancement triomphal de l'OMC à Marrakech.

Ces débuts peu prometteurs ne révèlent pas seulement les faiblesses qui caractérisent le processus suivi pour le choix des dirigeants d'institutions multilatérales, bien que ces déficiences soient certainement préoccupantes. La persistance du désaccord entre l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie sur cette question reflète à maints égards le défi plus fondamental auquel fait face l'économie mondiale : comment faire en sorte que les forces de plus en plus grandes du régionalisme, particulièrement au sein des économies dites de la triade, continuent à contribuer à l'édification d'un ordre multilatéral plus vaste?

Car, malgré les attentes considérables que suscite la nouvelle OMC, son succès dépendra en grande partie du rôle que les blocs régionaux auront choisi de jouer dans les mois et les années qui viennent.

Il n'est pas question de raviver le débat aussi stérile qu'ancien au sujet des vertus du multilatéralisme par opposition au régionalisme. S'il y a une leçon à tirer des événements des dernières années, c'est bien qu'un régionalisme dynamique et ouvert peut être le moteur puissant d'une libéralisation mondiale du commerce et de l'investissement.

Dans un monde où les barrières économiques font maintenant figure de handicaps que l'on s'impose à soi-même, en s'isolant des décisions qui se prennent de plus en plus à l'échelle mondiale en matière d'investissement et de production, nous sommes tous soumis à des pressions irrésistibles qui nous incitent à rester au diapason de la libéralisation des marchés. Des pays nouent des relations de libre-échange dans le but d'accroître leurs avantages sur le plan de la concurrence, pour constater aussitôt que d'autres entrent dans la course par crainte de perdre investissements, technologie et accès aux marchés. Les initiatives commerciales bilatérales et régionales génèrent leur propre dynamique concurrentielle, qui joue en faveur d'une libéralisation plus poussée et plus rapide, et dont l'effet cumulatif est de faire reculer les frontières du libre-échange mondial.

Le régionalisme, loin d'être l'antithèse du multilatéralisme, est peut-être le chemin le plus court qui mène à un nouvel ordre économique mondial. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a préparé le terrain à l'ALENA [Accord de libre-échange nord-américain], qui à son tour a donné l'impulsion au libre-échange à l'échelle de l'hémisphère. Les retombées de ce phénomène se font sentir jusqu'en Asie, où l'APEC [Coopération économique Asie-Pacifique] s'est récemment engagée sur la voie du libre-échange transpacifique.

Pendant ce temps, l'Union européenne poursuit elle-même des projets d'expansion vers le nord et vers l'est, tout en observant avec anxiété le dynamisme de l'Asie et des Amériques. Des stratégies commerciales sont à l'oeuvre, mais non au sens où l'entendent les tenants de la « nouvelle théorie du commerce ». Il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle, mais d'une dialectique permanente, génératrice de croissance dynamique.

Pour le Canada, le régionalisme n'est pas une fin en soi; au contraire, nous encourageons l'expansion des blocs régionaux pour pouvoir un jour les remplacer par autre chose. C'est pourquoi il importe d'entretenir la dynamique de l'ALENA. D'un côté, nous nous efforçons d'étendre l'Accord à d'autres pays, d'en élargir le cercle et d'en propager les règles.

L'adhésion du Chili à l'ALENA représente plus que l'accès à un marché de 14 millions de consommateurs; elle procurera un lien critique avec l'Amérique du Sud, elle aidera à accélérer l'intégration à l'échelle de l'hémisphère et elle contribuera à faire en sorte que l'architecture de l'ALENA reste fondamentalement ouverte et dynamique.

Cela nous obligera à transformer le sigle « ALENA » en « AALE » ou quelque chose du genre, mais, au-delà du changement sémantique, on peut y voir le reflet des progrès réels qui ont été accomplis en moins de dix ans sur la voie du libre-échange à l'échelle de l'hémisphère. D'autre part, nous nous appliquons à développer ce que nous avons déjà réalisé dans l'ALENA et à entreprendre la négociation d'un éventail de plus en plus large de questions difficiles.

Or, parmi ces questions, aucune ne tient plus à coeur au Canada que ses efforts au sein des deux groupes de travail de l'ALENA pour obtenir des règles commerciales arrêtées d'un commun accord et propres à réduire ou à éliminer l'application arbitraire de recours commerciaux qui n'ont aucune justification économique dans une zone de libre-échange.

Le principe qui anime cette stratégie globale (renforcement des règles et extension à un plus grand nombre de pays) est l'idée que l'ALENA doit évoluer pour rester un tremplin vers le libre-échange mondial, plutôt qu'un obstacle.

À l'APEC, également, notre but est d'entretenir la dynamique, de réclamer d'élargissement et le développement des structures et de veiller à ce que la perspective commune soit ouverte et accueillante.

Les engagements pris par l'APEC à Bogor, en Indonésie, en novembre dernier, ne sont rien de moins que révolutionnaires : libre-échange entre les États-Unis et le Japon dans 15 ans, et libre-échange entre les États-Unis et la Chine dans 25 ans. En

fait, le dynamisme même des économies asiatiques confère à l'APEC une signification spéciale. L'Asie-Pacifique est devenue le point de convergence de grands bouleversements de l'économie mondiale.

Non seulement le Japon et les « Tigres d'Asie » maintiennent leur croissance rapide, mais la région voit émerger deux économies gigantesques et longtemps fermées : la Chine et l'Inde. Plus rapidement que ne s'en rendent compte la plupart des observateurs, leur émergence va envoyer des ondes de choc dans tout le système économique mondial, des ondes qui devront être gérées et absorbées, principalement par l'adhésion de ces pays à la nouvelle OMC, mais aussi, et de plus en plus, du moins dans le cas de la Chine, par l'adhésion à l'APEC.

Voilà qui fera de la région Asie-Pacifique, presque par définition, une arène où se disputeront les enjeux commerciaux de l'avenir.

Il est clair que les blocs régionaux font avancer la cause du commerce d'une manière et à un rythme que permettait difficilement le cadre plus traditionnel du GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce]. On voit moins bien où mènent tous ces chemins divergents. Peut-être le régionalisme, par son expansion, va-t-il mener tout naturellement au libre-échange mondial.

Plus probablement, les progrès en ce sens vont être difficiles tant que les relations des blocs entre eux et leurs rapports avec l'ensemble du système multilatéral demeureront mal définies. Si la dynamique régionale prend le pas sur l'OMC, risquons-nous de créer un vide entre les blocs?

Perdons-nous le fondement – en termes de règles et de structures – du discours transatlantique ou transpacifique? Pis encore, notre préoccupation à l'égard de l'architecture régionale nous empêche-t-elle de voir nos intérêts à l'échelle mondiale? En faisant avancer le régionalisme, nous devons être conscients du fait qu'à un certain moment, nous devons régler la question de l'interaction entre nos divers blocs et, lorsque les règles et les structures se recouperont, décider comment nous pourrions orchestrer leur convergence ultime.

Dans l'idéal, la nouvelle OMC devrait permettre de régler ces questions, ainsi que bien d'autres, et tel demeure en fait l'objectif fondamental du Canada. En encourageant l'OMC à se montrer ambitieuse et prévoyante, nous pouvons relever le niveau de l'ordre multilatéral et, à terme, vider de son sens toute notion d'exclusivité régionale.

Après tout, dans un monde véritablement libre-échangiste, les accords préférentiels devraient fondre comme neige au soleil.

Mais, pour l'instant, il serait probablement irréaliste de supposer que tous les membres de l'OMC, soit plus d'une centaine de pays, pourraient, à l'unisson, libéraliser leurs marchés de façon telle qu'il leur serait possible de rattraper les blocs régionaux. Il serait tout aussi irréaliste de supposer que les blocs régionaux s'ouvriraient volontairement au reste du monde selon le principe de la nation la plus favorisée.

Non seulement serait-ce ainsi faire abstraction du problème des « francs-tireurs », mais cela pourrait nuire à la dynamique concurrentielle qui fait avancer le commerce mondial.

Au lieu de cela, on pourrait trouver des moyens de jeter des ponts entre les blocs.

C'est sur cette nécessité – la nécessité de rapprocher les régions et d'éviter les affrontements – que repose l'invitation faite récemment par le Canada à l'Union européenne d'envisager le libre-échange avec les pays de l'ALENA.

Maintenant que le Canada s'est engagé à pratiquer le libre-échange avec l'Amérique latine ainsi qu'avec une bonne partie de l'Asie, la persistance de certains obstacles au commerce avec l'Europe tient chaque jour davantage de l'anomalie.

D'autant plus que le lien transatlantique, composé d'entrelacs croissants d'investissements et de technologies, est déjà l'un des plus intégrés au monde.

Certes, il devrait être possible, d'approfondir, plus facilement et plus rapidement qu'avec toute autre région, la relation que l'Amérique du Nord entretient avec l'Europe. En effet, il s'agirait non seulement d'améliorer l'accès à nos marchés respectifs, mais de bâtir sur le dynamisme, la compétitivité et la masse critique de l'économie transatlantique ; autrement dit, et comme l'a suggéré notre premier ministre, de réactiver notre relation économique.

Dans toute discussion ayant trait au commerce transatlantique, certaines difficultés viennent immédiatement à l'esprit, dont la moindre n'est pas la négociation des questions agricoles. Mais pourquoi vouloir trébucher d'emblée? Pourquoi ne pas entreprendre au départ un projet global et de plus ample portée, en ne négociant de façon détaillée que les questions sur lesquelles les pays ne réussiraient pas à s'entendre?

Pour commencer, nous pourrions proposer d'éliminer les droits de douane sur les produits industriels à compter d'une date donnée, ce qui refléterait à bien des égards des engagements déjà pris au sein de divers forums régionaux. L'investissement est un autre secteur où les progrès pourraient être plus significatifs dans le cadre transatlantique que dans d'autres contextes, à la fois plus

vastes et moins homogènes. Par ailleurs, une telle démarche pourrait déboucher sur l'élaboration d'un code d'éthique qui définirait les règles devant régir la concurrence loyale.

En fait, un ambitieux accord de libre-échange Nord-Atlantique pourrait donner naissance à une nouvelle conception de la libéralisation du commerce et de l'investissement, qui permettrait d'éviter l'exclusivisme inhérent aux blocs régionaux. Après tout, si nous nous engageons à pratiquer le libre-échange à l'échelle des Amériques comme dans le cadre de l'APEC, et peut-être aussi par delà l'Atlantique, il est possible que nous parvenions un jour à un accord de libre-échange qui joigne tous les blocs - à une OMC-plus, en quelque sorte. L'adhésion reposerait non pas sur l'appartenance à une certaine région, mais sur la volonté d'intensifier le commerce et l'investissement dans le cadre d'un système à la fois plus réglementé et plus global. En formant ainsi une coalition de pays résolus à cheminer plus loin et plus rapidement vers le libre-échange, l'Amérique du Nord et l'Europe joueraient un rôle déterminant dans l'édification du nouvel ordre économique mondial.

La constitution d'une OMC-plus aurait l'avantage évident d'aplanir les difficultés que pose la multiplication des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux dans le monde. À tout le moins, elle nous aiderait à nous débarrasser des règles d'origine qui se font chaque jour plus complexes. La persistance de droits de douane peu élevés, conjuguée aux règles d'origine, impose aux transactions transfrontières un coût disproportionné en regard des avantages que sont censées en tirer les industries protégées.

Reconnaissons enfin que les tarifs douaniers ont fait leur temps, et qu'il nous faut maintenant porter notre attention sur d'autres questions, à la fois plus difficiles et plus pressantes. Toutefois, le véritable mérite d'une OMC-plus réside dans ce qu'elle éliminerait la mentalité antagoniste associée aux blocs régionaux.

Certes, il serait salubre de penser que les grandes économies mondiales accepteraient de se lancer avec enthousiasme et confiance dans un libre-échange universel, mais je ne suis guère optimiste. De très puissants intérêts poussent encore les gouvernements au mercantilisme, surtout au chapitre de la technologie de pointe. À en croire Lester Thurow, l'Amérique du Nord serait déjà engagée avec l'Europe et l'Asie dans une lutte vitale ayant pour enjeu la suprématie technologique; une lutte qui ferait certainement des gagnants et des perdants et dans laquelle interviendrait largement ce qu'il est convenu d'appeler la politique commerciale stratégique.

Même les gouvernements qui épousent les idées d'Adam Smith ont souvent une vue sélective de l'avantage comparatif, se considérant comme seuls destinés à approvisionner le monde en

produits et services de haute technologie, les autres pays n'ayant à offrir qu'une main-d'oeuvre à bon marché et des matières brutes. Ironie du sort, les secteurs à forte concentration de savoir sont probablement les plus difficiles à manipuler, ce qui n'empêche pas les gouvernements d'essayer. Dans un monde défini par des blocs régionaux, la concurrence commerciale risque toujours de dégénérer en conflit commercial.

Tout cela ne doit pas nous cacher la question fondamentale, à savoir si notre monde veut encore libéraliser le commerce. Ma réponse est simple, sinon simpliste : nous n'avons vraiment pas le choix. La libéralisation des échanges est aussi bien le résultat que la cause des courants profonds qui agitent l'économie internationale.

Les semi-conducteurs, les fibres optiques, les communications par satellite ne sont que quelques exemples des multiples innovations technologiques qui refont l'économie mondiale de fond en comble. Les décideurs politiques ne peuvent guère s'attribuer le mérite de cette progression vers le libre-échange planétaire, mais ils peuvent faire en sorte que les règles et les institutions établies pour régir cette nouvelle réalité ne soient pas tout simplement imposées par les plus gros intervenants. Autrement dit, il nous appartient de veiller à ce que la transition vers la mondialisation s'effectue de la manière la plus juste et la plus équitable possible.

Le Canada est bien placé pour participer à l'édification de cette nouvelle architecture. Nous avons beaucoup contribué à faire avancer l'idée d'une Organisation mondiale du commerce dans les années 1980. Nous avons joué un rôle actif et créatif, nous l'espérons, au sein de l'ALENA et de l'APEC dans les années 1990. Nous recherchons aujourd'hui des liens nouveaux avec l'Union européenne.

Mais, au-delà de ces initiatives, nous sommes un pays tout entier tendu vers un idéal suprême. Aux yeux des Canadiens, la primauté du droit est l'essence même de la civilisation, aussi bien au sein des nations qu'entre elles. Cette notion est au coeur des valeurs qui nous sont les plus chères. Et c'est sans doute en restant à l'avant-garde des pays qui cherchent à élargir le règne du droit dans le monde que le Canada apporte sa contribution la plus importante et la plus durable à la nouvelle civilisation planétaire.

Merci.