

# *Déclaration*

---

95/32

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION

DE

L'HONORABLE ROY MACLAREN,

MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL,

DEVANT

LE ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

« L'ÉDIFICATION RAPIDE DU LIBRE-ÉCHANGE TRANSATLANTIQUE »

LONDRES (Angleterre)

Le 22 mai 1995



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

Canada

Depuis la fin de la guerre froide en 1989, les dirigeants politiques sont encore à la recherche d'un nouvel ordre mondial qui, chose curieuse, prend pourtant déjà forme sous nos yeux. Ce nouvel ordre est façonné non par les facteurs militaires ou géopolitiques, mais par les forces immuables de l'économie et de la technologie. Ses leaders ne sont ni des généraux ni des hommes d'État, mais une multitude d'entrepreneurs, d'innovateurs, et d'investisseurs et de consommateurs qui sont en train de concevoir un nouveau monde sans frontières.

Ce qui manque à l'heure actuelle, ce n'est pas d'avoir une idée de l'orientation que le monde prendra dans les prochaines décennies, mais plutôt une vision plus large des moyens à prendre pour orienter cette évolution. Ces dernières années, l'Europe et l'Amérique du Nord ont joué un rôle central dans l'édification du nouveau système commercial multilatéral. Ces efforts ont été couronnés par l'institution récente de l'Organisation mondiale du commerce. Nous avons chacun recherché une meilleure intégration régionale, d'abord au sein de l'Union européenne puis, plus récemment, dans le contexte de l'ALENA [Accord de libre-échange nord-américain], qui a stimulé la libéralisation du commerce en Asie, en Amérique latine et ailleurs. Mais aujourd'hui, l'Europe et l'Amérique du Nord semblent étrangement paralysées, et apparemment incapables de voir la route à suivre tout en comprenant que la mondialisation rend le statu quo périmé.

Il est temps de faire le prochain pas logique et de bâtir le libre-échange transatlantique. Les flux commerciaux et financiers justifient déjà un cadre économique plus structuré – des échanges commerciaux de 250 milliards de dollars et des investissements de 460 milliards de dollars reflètent une production transatlantique combinée de plus de 2 billions de dollars. Les statistiques ne saisissent pas non plus la qualité essentielle de nos relations économiques, soit le rôle que jouent l'Amérique du Nord et l'Europe à l'épicentre d'un réseau toujours plus dense d'échanges transfrontières de capitaux, de techniques et d'idées – les nouvelles artères d'une économie mondiale florissante. Pour plusieurs industries, les arrangements continentaux existants, au niveau pan-américain ou pan-européen, ne sont tout simplement plus assez larges pour englober leurs intérêts. Les firmes qui opèrent au niveau mondial veulent de plus en plus des règles mondiales.

Outre nos liens commerciaux et financiers, l'Europe et l'Amérique du Nord restent au coeur de l'ordre économique mondial. Nous partageons en principe, si non toujours en pratique, le même engagement envers l'ouverture des marchés et la primauté du droit. Nos institutions politiques, nos régimes juridiques et nos normes culturelles s'inspirent des mêmes racines historiques et intellectuelles. Et nos initiatives continentales respectives, au sein de l'Union européenne et, jusqu'à un certain point, dans le contexte de l'ALENA, nous ont amenés à créer des structures uniques pour la coopération et l'intégration économiques – des structures qui peuvent, avec de l'imagination, devenir les

éléments constitutifs d'un pont transatlantique encore plus ambitieux. La relation qui nous unit pourrait être approfondie plus facilement et plus rapidement que celle que nous entretenons avec toute autre région du monde.

Mais l'impact réel du libre-échange transatlantique serait peut-être ressenti dans le reste du monde. Certains ne veulent manifestement pas que l'ordre multilatéral déborde de beaucoup les engagements de l'Uruguay Round – ceci malgré la nécessité de suivre l'évolution des années 1990 et au-delà pendant même que l'intégration mondiale s'accélère. Aux pays qui refusent de libéraliser davantage leur commerce en prétextant la « fatigue », nous ferions clairement savoir que la communauté atlantique a une vision dynamique de son avenir, que nous sommes déterminés à pousser plus loin la libéralisation économique et que nous sommes disposés à aller seuls de l'avant si nécessaire. En autant que l'objectif n'est pas de remplacer le système multilatéral et encore moins d'établir un bloc défensif, mais plutôt de dépasser les engagements pris envers l'Organisation mondiale du commerce, un nouveau partenariat de libre-échange entre l'Europe et l'Amérique du Nord pourrait mettre en mouvement une dynamique concurrentielle axée sur la réduction des barrières au plan mondial. En bref, le libre-échange transatlantique pourrait redynamiser l'ensemble du système mondial et enclencher le processus crucial de liaison de blocs potentiellement exclusifs.

Je ne veux pas minimiser les défis posés par le libre-échange outre Atlantique, surtout dans le prolongement des difficiles négociations de l'Uruguay Round. Mais c'est précisément parce qu'il reste des problèmes à régler qu'une nouvelle initiative d'envergure a du sens. C'est pour cette raison que nous devrions nous donner un objectif ambitieux – soit un accord de libre-échange intégral ou peut-être même, comme l'a récemment suggéré le ministre du Commerce de la Suède, Mats Hellstrom, une zone économique commune. Les droits de douane appliqués dans la plupart des secteurs industriels sont déjà faibles, soit d'en moyenne 2 à 3 pour cent. Nous devrions pouvoir nous engager à éliminer progressivement tous les autres droits de douane sur les produits industriels selon des échéanciers convenus, en limitant les négociations plus détaillées à des questions sur lesquelles il sera plus difficile de s'entendre, comme l'agriculture et le textile. Laissons l'Europe et l'Amérique du Nord être les premières à reconnaître que l'ère tarifaire est révolue et à s'attaquer à des problèmes plus pressants.

Le secrétaire britannique au Foreign Office, Douglas Hurd, a suggéré que nous devrions dès maintenant commencer à nous occuper sérieusement des barrières non tarifaires. Il a absolument raison. Les véritables obstacles à l'accès aux marchés sont de plus en plus souvent camouflés derrière nos politiques nationales – soit une myriade de normes et de réglementations différentes, de pratiques d'achat restrictives, de procédures

pour l'octroi de licences et de restrictions à l'investissement. Chose encore plus préoccupante, ces différences entre les politiques nationales systémiques seront de plus en plus souvent la source de conflits inter-régionaux, ou de « frictions entre systèmes », dans les années à venir. Ici encore, les progrès réalisés pourraient être plus utiles dans un contexte transatlantique que sur un front plus large et moins homogène. Nous avons déjà accepté en principe la négociation d'un accord contraignant sur l'investissement sous les auspices de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques]. Le vice-président de la Commission européenne, sir Leon Brittan, a suggéré que nous tentions d'obtenir la reconnaissance mutuelle des normes, surtout dans les secteurs qui définiront le commerce mondial de demain, comme la technologie de l'information et les télécommunications. Étant donné les similarités de nos régimes juridiques, le contexte transatlantique pourrait aussi se prêter à des travaux ambitieux sur l'interface entre la politique commerciale et la politique de concurrence. Je n'ai nullement donné une liste exhaustive des éléments constitutifs d'un éventuel programme d'action transatlantique. Le défi sera de mettre en place un ensemble d'avantages et de concessions, et d'accepter un engagement unique si nous voulons faire progresser cet élan collectif.

Il faut aussi décider comment structurer les négociations entre les États membres de l'Union européenne [UE] et les signataires de l'ALENA. Ici, le problème est que l'ALENA n'est pas une union douanière. Si le Canada, les États-Unis et le Mexique ne sont pas prêts à accepter le même niveau de réglementation dans des secteurs comme les services, la propriété intellectuelle ou l'investissement, il est concevable que l'UE soit obligée d'engager trois négociations bilatérales distinctes, un précédent que l'UE a toutefois déjà établi il y a plusieurs années avec les pays de l'AELE [Association européenne de libre-échange]. Mais les avantages inhérents d'une véritable entente entre les signataires de l'ALENA et les membres de l'UE l'emportent sûrement et nettement sur ces préoccupations plutôt prosaïques. Outre les gains économiques manifestes d'une négociation avec l'ensemble de l'Amérique du Nord, le fait de lier une Europe intégrée et une Amérique du Nord de plus en plus intégrée comporte un élément de simplicité et de symétrie, une simplicité qui pourrait être perdue dans un contexte plus limité qui associerait l'Union européenne et les États-Unis. Nous pensons par exemple immédiatement à la possibilité manquée de faire des progrès dans le domaine de plus en plus byzantin des règles d'origine. De façon plus générale, une entente entre les membres de l'UE et de l'ALENA renforcerait plus clairement l'ensemble de la communauté transatlantique. Alors que les membres de l'Union européenne et, maintenant, de l'ALENA approfondissent leur intégration, il n'est que sensé que la relation transatlantique - la « communauté atlantique » - s'approfondisse elle aussi.

Une question plus fondamentale et aussi plus préoccupante est celle de savoir si le libre-échange transatlantique appuierait ou entraverait l'Organisation mondiale du commerce. La réponse dépend évidemment des objectifs de l'entente négociée. En termes macro-économiques simples, plus l'engagement est ambitieux, plus le commerce s'en trouve accru. Il ne faut pas oublier que l'article 24 du GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce] qui stipule qu'une zone de libre-échange devrait couvrir « l'essentiel des échanges commerciaux », vise non pas à décourager les zones de libre-échange intégral, mais au contraire à décourager les approches sectorielles limitées que certains pourraient être tentés de poursuivre aux dépens d'autres partenaires commerciaux. En termes plus généraux, les événements des dernières années nous ont au moins appris qu'un régionalisme dynamique et extraverti peut grandement stimuler la libéralisation mondiale du commerce et de l'investissement. En cette ère où les barrières économiques deviennent autant de blessures auto-infligées et une façon certaine de s'isoler d'un processus décisionnel de plus en plus mondial en matière d'investissement et de production, il faut pousser la libéralisation toujours plus loin et plus vite. Une grande zone de libre-échange transatlantique générerait une dynamique concurrentielle irrésistible dont l'effet cumulé serait de faire progresser le libre-échange au plan mondial. Ce serait ainsi la façon la plus efficace de garantir que l'Europe et l'Amérique du Nord continuent d'entraîner plutôt que de freiner l'ensemble du système mondial.

En fin de compte, le débat touche aussi bien notre compétitivité globale et notre leadership économique mondial que nos relations transatlantiques. Dans tout ceci, nous ne devrions pas oublier l'effet propulsif des idées, ou de cette chose que l'on a déjà appelée gauchement la « vision ». Au milieu des années 1980, l'idée d'un marché européen unique – l'Europe de 1992 – a fait redémarrer des économies et des sociétés languissant dans la récession. Une vision encore plus ambitieuse d'un marché transatlantique intégré donnerait au moins autant d'élan à une renaissance nord-atlantique. L'argument voulant que les problèmes soient tout simplement trop intraitables devrait être renversé. Quels sont les coûts économiques et sociaux du non-approfondissement de nos relations? Qu'y perdons-nous aux plans de la production potentielle et des emplois additionnels? Quelles inefficiences et quelles rigidités maintenons-nous inutilement dans nos marchés? Avons-nous réellement atteint le point-limite des relations économiques transatlantiques?

Les préoccupations récentes devant la dérive des continents – et non seulement dans la sphère économique, mais aussi aux plans de la sécurité et de la politique – suggèrent qu'on peut répondre non à toutes ces questions. Henry Kissinger a mentionné récemment qu'il n'est probablement plus possible d'édifier une relation atlantique exclusivement basée sur les questions de sécurité.

J'irais même plus loin en soutenant qu'une forme ou l'autre d'initiative économique est la condition essentielle de toute relation durable. L'expérience européenne est instructive à cet égard. Lorsque Jean Monnet et d'autres ont rêvé de bâtir une communauté européenne, ils ont commencé par le commencement; c'est-à-dire qu'ils ont conçu une structure qui serait initialement fondée sur le libre-échange et qui serait graduellement développée dans le sens d'une plus grande intégration économique et politique. De la Communauté du charbon et de l'acier de 1958 au point de départ, en passant par le Traité de Rome, l'Acte unique européen, le Programme du Marché unique de 1992, le Traité de Maastricht et maintenant la Conférence intergouvernementale à venir, l'Europe est devenue une entité mieux intégrée, mieux coordonnée et mieux placée pour jouer à nouveau un grand rôle sur la scène mondiale. L'Europe a découvert qu'une architecture économique peut soutenir un but politique plus large et une influence mondiale plus étendue. Avec la fin de la guerre froide et la moindre insistance mise sur la sécurité occidentale, la communauté atlantique doit maintenant passer d'une relation définie par des impératifs de sécurité collective à une relation de plus en plus définie par des intérêts économiques communs, au risque de s'effriter et de disparaître.

Que nous reste-il à faire? Le débat transatlantique est déjà bien engagé. Autant en Europe qu'en Amérique du Nord, on s'entend de plus en plus sur le fait que la relation doit être développée. Le premier ministre Major de Grande-Bretagne et le ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, Klaus Kinkel, ont récemment préconisé un tel lien commercial. Nous entreprenons maintenant une phase plus difficile qui consiste à déterminer le type de nouvelle relation que nous envisageons. À cet égard, sir Leon Brittan, et surtout Douglas Hurd, ont fait grandement avancer le débat en examinant plusieurs des questions complexes impliquées dans la réinvention de l'Atlantisme, des questions qui appelleront une étude et des réponses réfléchies dans les mois à venir.

Ce qui devient clair, c'est qu'il nous faut un contexte – un forum – dans lequel nous pourrions commencer à exprimer notre désir commun de faire progresser la relation transatlantique. Nous devrions songer à former un Groupe transatlantique de personnalités éminentes, essentiellement ou exclusivement composé de représentants du secteur privé, qui serait chargé d'engager la préparation d'un programme d'action plus détaillé. En Allemagne, au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, pour ne nommer que quelques pays, des groupes nationaux explorent déjà les meilleurs moyens de canaliser le mouvement de plus en plus marqué vers le libre-échange transatlantique. Le Groupe pourrait commencer par examiner les tendances des flux commerciaux et financiers transatlantiques ainsi que les perspectives à moyen terme, par exemple jusqu'en l'an 2000. Il pourrait aussi

identifier les problèmes tarifaires et non tarifaires qui devraient être réglés par les gouvernements. Et il devrait cerner les grandes priorités pour les futures négociations commerciales, notamment en examinant les lacunes des structures ou accords existants. Le Groupe pourrait présenter son rapport, d'ici juin 1996, à une réunion de ministres ou de dirigeants représentant l'Europe et l'Amérique du Nord – un Sommet atlantique – de sorte que nous puissions commencer à discuter de ces questions autour d'une même table.

Si l'ère de la guerre froide a été façonnée par un monde divisé, le nouvel ordre mondial sera façonné par un monde qui converge, parfois à un rythme étourdissant. Ce qui pose des défis tout en offrant des possibilités. La diffusion du pouvoir économique, la montée de l'Asie et la création de grands blocs régionaux sont toutes des manifestations d'un système mondial dans lequel nous sommes à la fois plus interdépendants et moins cohésifs. Dans ce sens, le défi de l'après-guerre froide n'est pas différent de celui qui a confronté le système international après chaque grande période de bouleversements : comment se donner une volonté collective ou une vision unifiante en l'absence d'une menace unifiante? Après les guerres napoléoniennes, on a négocié le Concert européen; après la Grande Guerre, on a créé la Société des Nations de malheureuse mémoire; et après la Deuxième Guerre mondiale, on a établi les systèmes de Bretton Woods et des Nations Unies. Que doit être la nouvelle architecture de l'après-guerre froide? Qu'est-ce qui la justifierait?

L'an dernier, lorsque le premier ministre Chrétien et moi avons parlé de l'édification d'un pont entre l'Europe et l'Amérique du Nord, l'idée a été jugée presque saugrenue, au mieux comme une distraction d'intérêts plus immédiats en Asie et en Amérique latine, et au pire comme un écho romantique d'une ère révolue. Aujourd'hui, je peux difficilement lire la presse internationale sans y trouver un article ou une analyse sur le lien transatlantique. C'est peut-être parce que la relation transatlantique est perçue, du moins intuitivement, comme la pierre angulaire et le prodrome des relations au plan mondial. Nous constituons un ensemble de pays qui devront ultimement faire front commun, travailler ensemble et promouvoir continuellement leurs grands intérêts communs. Dans la mesure où le changement technologique modifie le fondement de notre relation d'après-guerre et crée un potentiel de friction, nous devons redécouvrir ce qui nous unit. Une meilleure coopération transatlantique ne peut se substituer à une coopération mondiale plus large. Mais une solide architecture nord-atlantique peut nous rendre capables de gérer et de faire progresser un programme d'action mondial plus vaste.

Le président Kennedy a déjà dit ceci de la relation canado-américaine : « La géographie a fait de nous des voisins. L'histoire a fait de nous des amis. L'économie a fait de nous des

partenaires. Et la nécessité a fait de nous des alliés ». La même chose peut être dite de tous les pays de la région nord-atlantique. Si nous, en Europe et en Amérique du Nord, pouvons trouver la volonté de faire progresser notre relation, ce sera quelque chose de salubre non seulement pour la communauté atlantique, mais aussi pour le monde.

Merci.