

Théorie du commerce, politique commerciale et intégration transfrontalière

Michæl Hart et Bill Dymond*

Introduction

Dans un article de 1992, l'économiste Paul Krugman se demandait si la nouvelle théorie du commerce exigeait une nouvelle politique commerciale. Il en a conclu que non, estimant qu'étant donné que les politiques commerciales existantes n'étaient pas liées aux théories du commerce établies depuis longtemps¹, il n'était pas facile de montrer pourquoi de telles politiques devaient correspondre à de nouvelles perspectives théoriques. À son avis, « la manière de penser de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT, [n'est] qu'un simple ensemble de principes tout à fait cohérent qui explique en grande partie ce qui se passe dans les négociations, mais qui n'a aucun sens en

* Titulaire de la chaire Simon Reisman sur les politiques commerciales à la Norman Paterson School of International Affairs, Hart est un associé distingué du Centre de droit et de politique commerciale à l'Université Carleton. Dymond est agrégé supérieur de recherches cadre au Centre. Ce document a d'abord été préparé à l'intention du symposium *Commerce d'intégration entre le Canada et les États-Unis – conséquences sur les politiques*, organisé par le Centre de droit et de politique commerciale, tenu à l'Université d'Ottawa, le 6 décembre 2006. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées à Affaires étrangères et Commerce international Canada ni au gouvernement du Canada.

¹ Les théories d'abord développées par, entre autres, Adam Smith et David Ricardo (spécialisation et avantage comparatif) et raffinées au cours des années par des économistes comme Eli Heckscher, Bertil Ohlin, et Paul Samuelson (la théorie des proportions de facteurs) et Ray Vernon (la théorie du cycle de vie du produit), et maintenant supplémentées par des théories pour tenir compte de la compétition imparfaite, économies d'échelle croissantes, et d'autres facteurs.

termes économiques². » L'argument de Krugman était astucieux, mais aussi déroutant, parce qu'il ne reconnaît entièrement ni la nature ni le génie du régime de commerce international, ni les défis qu'on doit y relever face à l'approfondissement de l'intégration mondiale. Le régime de règles et de procédures auxquels on en est arrivé et que l'on a appliqué au cours de la période allant du début du programme des ententes de réciprocité commerciale des États-Unis en 1934 jusqu'au Cycle d'Uruguay des négociations du GATT dans les années 1990 incarnaient un contenu économique plus sensé que Krugman ne veut bien l'admettre. Parallèlement, il semble minimiser jusqu'à quel point il faut une nouvelle manière de réfléchir aux politiques commerciales, dans une certaine mesure en réaction aux nouvelles théories du commerce élaborées au cours des dernières décennies, mais, encore plus, pour tenir compte de la nature changeante de la production et des échanges internationaux.

Il faut que la nouvelle manière de penser s'inspire des perspectives mises de l'avant dans les théories de l'organisation industrielle, de la géographie économique, de l'économie des affaires, et d'autres sous-secteurs de la micro-économie orientés vers les réalités nationales, qui portent à croire qu'il y a moins de différence entre le commerce international et le commerce intérieur que l'on le tenait pour acquis depuis longtemps. Comme Krugman l'a lui-même expliqué dans un article antérieur, « on a eu tendance, dans le secteur de la fabrication, à fragmenter la chaîne de valeur pour produire un bien à un certain nombre d'endroits, en ajoutant un peu de valeur à chacune des étapes³. » Cette sorte de fragmentation a d'abord été limitée à l'entreprise, puis à des entreprises à proximité dans l'espace, puis, souvent, à des entreprises associées. De plus en plus, ce-

² « Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy? », *The World Economy*, vol. 15, n° 4 (juillet 1992), p. 429. Se reporter aussi à Hodgson, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pour un exposé complet sur le développement des théories du commerce et de l'engagement généralisé des économistes à l'endroit de la doctrine du libre-échange.

³ Paul Krugman, « Growing World Trade: Causes and Consequences », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1 (1995), p. 334.

pendant, ni la géographie ni la propriété ne sont restées des obstacles importants à la fragmentation de la production et à son intégration subséquente. Encore plus important du point de vue du commerce international, les frontières nationales ne font plus obstacle à l'organisation de la production. Des perspectives quant à la nature de la production et du fonctionnement des entreprises privées ont ouvert de nouvelles voies pour expliquer le commerce et l'investissement à l'échelle internationale. Elles ont aussi relevé le besoin d'une nouvelle manière de penser à l'objet et à la raison d'être des négociations commerciales et des négociations connexes entre les gouvernements.

Même si Krugman rejette la manière de pensée dite du GATT, les anciennes politiques commerciales étaient solidement ancrées dans la théorie des avantages comparatifs. Elles présumaient que le commerce est en grande partie une question d'échange de biens, qu'il se déroule entre des économies nationales, en fonction de la richesse en ressources de chacun des pays et de leurs avantages comparatifs respectifs. De plus, elles tenaient pour acquis que la production nationale est associée à l'utilisation de ressources surtout intérieures, ce qui signifiait que l'accroissement des exportations était associé à une croissance correspondante de la valeur ajoutée, des emplois et des profits à l'échelle nationale. Les anciennes politiques commerciales visaient à supprimer les obstacles nationaux au commerce des biens de manière graduelle, c'est-à-dire viable d'un point de vue politique, et à rendre les règles du jeu équitables, transparentes et non discriminatoires. Il s'agissait là des moyens; l'objectif était de laisser les marchés fonctionner, afin de tirer parti de la spécialisation et ainsi contribuer à la croissance du bien-être national et mondial. Ça a fonctionné : dans les économies de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le commerce a augmenté à un rythme de loin supérieur à la croissance de la production, à un point tel qu'une part de plus en plus grande du bien-être national découle des échanges internationaux. Chose intéressante, à mesure que prospéraient le commerce et les investissements internationaux, de plus en plus de choses ne pouvaient plus s'expliquer par les seuls avantages comparatifs et les richesses nationales en res-

sources. Les économistes ont réagi en offrant un éventail d'explications plus sophistiquées, y compris des perspectives découlant de l'analyse des économies intérieures⁴. Évidemment, Krugman a hésité à reconnaître que l'économie mondiale commençait à se comporter de plus en plus comme la gigantesque économie des États-Unis continentaux des premières années d'après-guerre. Dans les années 1990, il a mis en vogue des arguments économiques sophistiqués pour démontrer jusqu'à quel point la production aux États-Unis portait toujours dans une grande mesure sur des biens et des services consommés au pays⁵. En termes de la lecture classique des statistiques commerciales, il avait raison, mais, en insistant que certains des problèmes économiques que les États-Unis subissaient à cette époque étaient intérieurs, il faisait fi d'un autre aspect : les manières classiques d'interpréter les statistiques commerciales ne saisissaient plus l'ampleur de l'interdépendance économique internationale. Comme le signale Douglas Irwin, « Une analyse approfondie des chiffres du commerce des marchandises indique que le commerce est aujourd'hui substantiellement plus important que dans les récentes années pour les secteurs qui font du commerce⁶. » Il a calculé que les exportations de marchandises des États-Unis en proportion de la production de marchandises avaient augmenté, passant de quinze pour cent en 1970 à près de quarante pour cent en 1999, bien que la part du commerce des marchandises dans le PIB ait augmenté beaucoup plus modérément, en grande partie à cause de la croissance

⁴ Se reporter aussi, par exemple à Patricia Dillon, James Lehman et Thomas D. Willett, « Assessing the Usefulness of International Trade Theory for Policy Analysis », dans John S. Odell et Thomas D. Willett, éditeurs, *International Trade Policies : Gains from Exchange between Economics and Political Science*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990, p. 21 à 54, pour une discussion de certaines des théories du commerce plus récentes.

⁵ Se reporter, par exemple à « Competitiveness: A Dangerous Delusion », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2 (1994); « Does Third-World Growth Hurt First World Prosperity? », *Harvard Business Review*, juillet-août 1994; et, avec Robert Lawrence, « Trade, Jobs and Wages », *Scientific American*, avril 1994.

⁶ Douglas A. Irwin, *Free Trade Under Fire*, 2^e édition, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 8.

de la proportion de la production de services dans le PIB. Au Canada en 1999, l'exportation de biens correspondait à 125 pour 100 de la valeur des biens produits, ce qui est compatible avec le niveau élevé d'importation qui entre dans les exportations canadiennes, et avec la nature beaucoup plus axée sur les exportations de la production au Canada. En 1970, le chiffre correspondant était de 65 pour 100, indiquant une augmentation semblable de l'intensité des exportations dans l'économie⁷.

La fragmentation et l'intégration transfrontalières de la production entre le Canada et les États-Unis ont commencé bien avant que ce ne soit monnaie courante à l'échelle mondiale. Grâce au Pacte de l'automobile de 1965, la production automobile des deux pays a été réorganisée dans les années 1960 pour permettre aux grands assembleurs de véhicules et à leurs fournisseurs d'intégrer leurs installations des deux côtés de la frontière, et ainsi permettre une plus grande spécialisation et les retombées avantageuses qui découlent des économies d'échelle et de marchés plus grands. À mesure que les obstacles frontaliers tombaient, d'autres industries ont suivi, un processus qui s'est approfondi et accéléré après la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1989 (ALECEU), et de l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994 (ALENA).

Dans ce document, nous nous penchons sur les conséquences de l'approfondissement et de l'accélération de l'intégration transfrontalière sur les politiques commerciales nord-américaines. Nous soutenons que les retombées avantageuses qui ont rejilli sur les deux économies par suite des négociations commerciales classiques du passé ont été en large partie réalisées. D'autres retombées positives ont découlé des modalités plus novatrices de l'ALECEU et de l'ALENA. Néanmoins, il reste des obstacles à l'exploitation complète de l'intégration transfrontalière. Pour obtenir ces avantages additionnels, il faudra un effort concerté pour régler l'incidence cumulative d'une administration frontalière désuète, dysfonctionnelle et intrusive; le processus anarchique qui mène à une plus grande convergence de la réglementa-

⁷ Valeurs calculées à partir des données de Statistique Canada sur le PIB et la balance des paiements.

tion, et la faible capacité des institutions à régir l'accélération de l'intégration, de pair avec un élargissement de l'établissement de politiques binationales pour s'occuper d'investissement, de droits de propriété intellectuelle, de main-d'œuvre, de services et d'autres transactions économiques.

Par conséquent, bien que les politiques commerciales du passé aient peut-être atteint le seuil des rendements décroissants, de nouveaux défis ont surgi qui sont, croyons-nous, susceptibles de trouver une solution dans des négociations bilatérales. Pour aller de l'avant sur ces questions, il faut mieux comprendre les réussites et les limites des anciennes politiques commerciales, l'apport des négociations commerciales régionales, la nature de la production et des échanges modernes, leurs manifestations transfrontalières entre le Canada et les États-Unis, et les obstacles à leur plein développement. Après un exposé de ces facteurs, nous nous pencherons sur les nouvelles difficultés en matière de politique commerciale que le Canada et les États-Unis doivent résoudre, et sur les retombées qui devraient découler de leur résolution.

Les anciennes politiques commerciales

Sur une période d'environ cinquante ans – depuis leur première instauration dans le programme des ententes de réciprocité commerciale des États-Unis dans les années 1930, jusqu'à la conclusion du Cycle de Tokyo des négociations commerciales multilatérales dans les années 1970, et à l'ouverture du Cycle d'Uruguay dans les 1980 – les négociations commerciales axées sur la négociation mercantiliste et la prescription extinctive se sont avérées un succès sans précédent pour ces pays prêts à profiter de cette stratégie. Les résultats ont fourni les assises d'une croissance prodigieuse du commerce international et donné un élan important à la productivité et à la prospérité. La négociation mercantiliste offrait un moyen acceptable au plan politique de poursuivre des objectifs économiques politiquement délicats.

Par le biais de telles négociations commerciales, les gouvernements visaient à augmenter le bien-être économique en réduisant la discrimination, en supprimant des obstacles, en

disciplinant les mesures politiques pouvant causer de la distorsion, et en assurant plus de latitude pour le fonctionnement des marchés, à l'abri des barrières politiques artificielles. Ils cherchaient aussi l'ordre et la stabilité qu'apportent des règles claires et des modalités équitables de règlement des différends. En bref, tant les maximes juridiques qu'économiques laissaient entendre que les accords de commerce international sont mutuellement avantageux. Chaque obstacle levé et chacune des règles établies seraient avantageux pour les participants.

En réalité, on réalisait de telles négociations commerciales sur la base de concepts pré-économiques et préjuridiques : chacune des « concessions » consenties par un parti devait obtenir une « concession » correspondante de l'autre parti. Même s'ils savaient que cela n'était pas le cas, les ministres et leurs fonctionnaires se sont comportés comme s'ils jouaient à un jeu à somme nulle. La logique leur indiquait que la suppression des obstacles et l'établissement de règles avaient du sens, mais la politique leur disait qu'ils ne pourraient atteindre ces objectifs qu'en recherchant de plus grandes occasions d'exporter tout en réduisant au minimum les possibilités et les avantages d'une plus grande concurrence des importations. Le discours politique s'appuyait sur la présomption que la force de nation dépendait d'une balance commerciale positive, de la capacité de se passer des importations, et de la promotion d'avantages stratégiques par rapport à toutes les autres nations. L'économiste britannique, Martin Wolf, a été le premier à appeler ce processus négociation mercantiliste et a laissé entendre que, de manière perverse, l'on ne pouvait faire de progrès que par l'entremise de négociations mercantilistes⁸.

La négociation mercantiliste s'est aussi avérée particulièrement adaptée à l'architecture des ententes de réciprocité commerciale inspirées par les États-Unis : un ensemble de pres-

⁸ Se reporter à Martin Wolf, « A European Perspective », dans Robert M. Stern, Philip H. Trezise et John Whalley, éditeurs, *Perspectives on a U.S.-Canadian Free Trade Agreement*, Washington, Brookings Institution, 1987. Dans *Why Globalization Works*, New Haven, Yale University Press, 2004, il dresse un portrait bien plus complet du rôle des négociations commerciales dans la propagation des retombées de la mondialisation.

criptions extinctives enchevêtrées par lesquelles les gouvernements se sacrifiaient dans des ordonnances pour discipliner leur capacité à imposer des barrières au commerce à la frontière et à différencier les produits domestiques des biens importés ou à discriminer à l'endroit de certains partenaires commerciaux. Ses importantes obligations exigeaient que les participants s'abstiennent d'appliquer leurs politiques commerciales de manière allant à l'encontre de ces règles fondamentales. Les obligations n'imposaient pas l'adhésion à des normes absolues de comportement, ni de règles et procédures pour l'administration détaillée des politiques commerciales. Il n'y avait aucune obligation en vertu du GATT, par exemple, de fixer des taux tarifaires maximaux. Les membres du GATT restaient libres de négocier de tels taux et libres de les appliquer à des niveaux moindres, voire pas du tout. L'obligation de base de traitement national ne garantissait pas un traitement normalisé des importations, par exemple en ce qui a trait au niveau de taxes indirectes, mais exigeait plutôt que de telles taxes ou autres règlements touchant le commerce intérieur ne soient pas plus élevés ou plus lourds que ceux s'appliquant aux produits d'origine domestique.

Pour ce qui est des obstacles non tarifaires, le GATT n'exigeait pas que ses membres appliquent des mesures compensatoires ou antidumping, apposent des indications relatives à la provenance, imposent des restrictions quantitatives au commerce, ou aux subsides, mais établissait plutôt une discipline quant au recours à de telles mesures. Les articles admettant des exceptions pour des raisons liées à la balance des paiements, les préférences tarifaires, ou les flambées d'importation étaient également assortis de mesures disciplinaires et, dans certains cas, de surveillance, le tout visant à faire qu'il soit difficile d'y recourir. Alors que les articles sur l'administration des douanes et l'évaluation douanière fixaient des règles et des procédures normatives, la nécessité de telles mesures émanait de l'application d'un régime d'importation dont le GATT n'avait pas vraiment besoin⁹. Chapeautant toutes ces obligations se

⁹ L'article X sur la publication et l'administration des règles commerciales constitue une exception au paradigme de la prescription extinctive. Il faut

trouvait l'exigence générale de traitement comme nation la plus favorisée.

Ces négociations portaient sur les obstacles à l'échange de biens. Les obstacles au flux des services, du capital d'investissement, à l'internationalisation des droits de propriété intellectuelle, aux voyages d'affaires temporaires, aux déplacements de la main-d'œuvre, et aux autres transactions transfrontalières étaient régis, lorsqu'ils l'étaient, par d'autres instruments internationaux, dont aucun ne comprenait le genre de droits et d'obligations qui sont devenus la base du régime du commerce des biens. Les services aériens internationaux, par exemple, étaient régis sur la base d'une série d'ententes bilatérales achevées, ciselées non seulement sur la base de la négociation mercantiliste, mais convenues pour atteindre des résultats mercantilistes. Contrairement à l'égalité des chances cruciale au régime des biens, la mosaïque des autres accords internationaux était beaucoup plus axée sur des résultats précis. Le régime de propriété intellectuelle inscrit dans les ententes administrées par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) s'appuyait sur le principe de courtoisie internationale, plutôt que sur des contrats exécutoires.

Dans les six cycles de négociation commerciale multilatérale depuis l'entrée en vigueur provisoire du GATT en 1948 jusqu'à la fin du Cycle de Tokyo en 1979, on n'a apporté aucun changement significatif à cette architecture fondamentale. Chacune des négociations a porté sur la réduction des barrières tarifaires sur les biens industriels par le biais de négociations mercantilistes. Alors que le Cycle Kennedy et celui de Tokyo ont étendu la portée des négociations au-delà des barrières tarifaires au développement de la discipline en matière d'exportation et de subsides internes, à l'application de droits compensateurs et antidumping, et à des ententes distinctes au sujet du commerce des aéronefs civils et des marchés publics les résultats correspondaient plei-

ajouter, toutefois, que l'existence d'un ensemble de normes (plutôt que d'exigences) a mené à une convergence progressive des politiques commerciales des pays au cœur du GATT, c'est-à-dire les pays industrialisés regroupés autour de l'Atlantique nord.

nement au principe de la prescription extinctive¹⁰. Dans deux des domaines du Cycle de Tokyo, on voyait cependant déjà les premiers signes du passage imminent du centre de gravité depuis la prescription extinctive à l'établissement de règles positives. Les ententes pour régir l'évaluation douanière et les barrières techniques constituaient les premiers balbutiements de l'exigence imposée aux adhérents d'administrer des règlements selon des orientations précises. Ni l'une ni l'autre des ententes n'exigeait cependant que des pays imposent un tarif à l'importation ou instaurent un régime de normes pour les produits.

Le Cycle d'Uruguay a transformé la nature du régime de relations commerciales s'appuyant sur le GATT¹¹. En plus de certaines réalisations importantes au sein du cadre classique, ce cycle a effectué un virage définitif vers l'établissement de règles positives comme base d'une nouvelle architecture des règles du commerce international. On y a aussi cherché à étendre la portée des règles à d'autres transactions économiques, en particulier au commerce des services, à certains aspects de l'investissement liés au commerce, et aux droits de propriété intellectuelle. Ce virage dans la manière d'établir les règles est particulièrement visible dans les ententes qui régissent le commerce des services, la protection de la propriété intellectuelle, les obstacles techniques, les mesures sanitaires et phytosanitaires, ainsi que dans certaines parties de l'entente sur l'agriculture¹². Associé à l'obligation positive d'assurer la conformité aux règles de l'OMC, à un régime plus vigoureux de règlement des différends, au mécanisme d'examen des politiques commerciales, et à la nouvelle disci-

¹⁰ Pour une analyse du Cycle de Tokyo, de ses origines, de ses objectifs, de ses enjeux et de ses résultats, consultez Gilbert R. Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

¹¹ Pour un résumé utile, consulter Jeffrey J. Schott, *The Uruguay Round: An Assessment*, Washington, Institute for International Economics, 1994. Consulter aussi John Croome, *The Results of the Uruguay Round: A Guide*, Genève, OMC, 1995.

¹² Nous étudions en détail ce que cela a signifié dans « Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations After Seattle », *Journal of World Trade*, vol. 34, n° 3 (juin 2000).

pline au sujet des services et des droits de propriété intellectuelle, l'OMC a institutionnalisé un degré et une intensité d'intervention dans la gouvernance intérieure qui dépasse tout ce qui aurait été possible ou imaginable en vertu du GATT.

L'impasse dans laquelle se trouve le cycle de négociation de Doha porte à croire que le passage d'un régime de règles négatives à des règles positives n'avait pas été entièrement bien conçu. Les techniques de négociation qui avaient si bien fonctionné depuis plus de cinquante ans se sont révélées moins bien adaptées à l'architecture en émergence et à la portée beaucoup plus globale des règles. Comme on en discute plus loin, les négociations régionales s'appuyaient moins sur la négociation mercantiliste et se sont avérées beaucoup plus aptes à aborder les questions politiquement délicates inhérentes à l'établissement de règles positives. Néanmoins, le régime de relations commerciales du GATT, dorénavant couvert dans l'entente de l'Organisation mondiale du commerce de 1995, est un concept qui persiste et qui reste au cœur du régime moderne des relations commerciales. Il s'appuyait sur plusieurs présomptions clé :

- les politiques commerciales devraient être non discriminatoires, comme l'expriment les principes du traitement inconditionnel comme nation la plus favorisée et du traitement national inconditionnel;
- le principal de base du commerce devrait être le très visible mécanisme tarifaire, un mécanisme qui a une incidence sur les prix, plutôt que d'autres mécanismes telles que les restrictions de la quantité;
- les barrières tarifaires et les autres obstacles au commerce devraient graduellement diminuer de sorte que l'on puisse profiter des gains du commerce et accroître le bien-être économique;
- le commerce découle surtout de l'activité d'entrepreneurs privés, plutôt que des gouvernements;
- on devrait permettre aux gouvernements d'imposer des obstacles à des importations de marchandises ayant fait l'objet de dumping ou ayant profité de subsides, ou à tout autre niveau intolérable d'importation;

- les différends entre les membres devraient être résolus par un processus de consultation et de négociations, et on devrait éviter les représailles et les mesures de rétorsion.

Au fil des années, le système est devenu de plus en plus complexe pour pallier l'échec de la création de la plus ambitieuse Organisation internationale du commerce (OIC) qui ait jamais vu le jour. Malgré ces difficultés, l'incidence cumulée du GATT – et dorénavant de l'OMC – a été significative. Le commerce des marchandises a été libéralisé, surtout dans les économies industrielles avancées; les barrières tarifaires ont été réduites; on a éliminé les restrictions désuètes faisant de la discrimination sur les quantités, et plusieurs pratiques pouvant être nuisibles ont été restreintes par ses règles¹³.

La négociation mercantiliste s'est avérée une manière qui réussit au plan politique à harnacher le pouvoir des avantages comparatifs, et on peut clairement expliquer ses retombées en s'appuyant sur les théories classiques du commerce, particulièrement le modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson. Mais ces modèles s'appuient sur une explication stylisée de la mécanique de la production et du commerce international qui est de plus en plus éloignée de l'expérience actuelle de la véritable économie. Les théories du commerce prêtent peu attention à la manière dont les entreprises sont organisées pour produire des biens et des

¹³ Son incidence a été beaucoup plus limitée pour ce qui est d'endiguer les instincts protectionnistes des gouvernements des pays en développement. En conséquence, leur participation aux retombées avantageuses du commerce international a été beaucoup plus limitée, un fait que certains pays en développement n'abordent que maintenant par l'entremise de mesures unilatérales et d'accords bilatéraux. Nous étudions les effets pervers d'un traitement particulier ou distinct des pays en développement, et de l'approche de leurs gouvernements aux négociations multilatérales dans « Special and Differential Treatment and the Doha 'Development' Round », *Journal of World Trade*, vol. 37, n° 2 (avril 2003). Gary Hufbauer signale de manière sarcastique que « tout le monde sait que l'on ne peut demander aux ministres du commerce qui proviennent de pays pauvres de démanteler leurs barrières parce que ... bien, parce qu'ils aiment se camoufler derrière des arguments enfantins dans l'industrie pour réserver des faveurs à certains de leurs commettants qui ont de bonnes relations. » « Inconsistency between Diagnosis and Treatment », *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n° 2 (juin 2005), p. 293.

services, soit pour la consommation intérieure, soit pour l'exportation; on peut recourir à la théorie de l'organisation industrielle (OI) pour la décrire, mais, sauf récemment, on avait érigé peu de ponts pour intégrer les théories élaborées dans ces deux branches de la micro-économie. Les théories de l'organisation industrielle expliquent l'organisation de la production, alors que les théories du commerce international expliquent les échanges des biens et des services qui en sont issus au travers des frontières nationales. La manière de penser classique en matière de politiques et de pratiques commerciales continue de s'appuyer sur cette division du travail et reste peu informée de la théorie de l'OI en émergence.

Les anciennes politiques commerciales tenaient pour acquis que le commerce international, les investissements et les autres transactions transfrontalières surviennent surtout entre des entreprises et des individus d'un pays et des entreprises et des individus tout à fait étrangers d'un autre pays. Elle considérait comme typique la grande entreprise intégrée verticalement, diversifiée horizontalement, et coordonnée dans sa gestion qu'à décrit avec brio Alfred Chandler¹⁴. Sauf pour les matières premières, la machinerie et les produits de luxe, l'expérience laissait supposer que les biens et les services étaient surtout consommés dans le pays où ils avaient été produits par de telles entreprises. Les biens et, dans une certaine mesure, les services étaient aussi produits pour exportation, mais la pénétration réussie d'un marché menait souvent à des investissements qui se substituaient aux importations, et au retour à la tendance dominante d'une production intérieure pour une consommation locale. Ainsi, les transactions internationales touchaient surtout la vente de matières premières, de machinerie et de biens de luxes, les exportations de la production

¹⁴ Alfred Chandler, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Harvard University Press, 1977, et *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Harvard University Press, 1990. Les travaux de Chandler ont reçu d'importants appuis théoriques dans Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985, qui fait le lien entre la structure et le fonctionnement de ces entreprises et les théories émergentes au sujet du coût de transaction, de la concurrence imparfaite, etc.

excédentaire, l'établissement de sociétés affiliées à l'étranger par l'entremise d'investissements directs à l'étranger, les transferts de technologie par le biais de sociétés affiliées et des ententes d'attribution de permis, et la prestation de divers services de soutien tels que le transport, la communication et l'assurance. Néanmoins, en réaction à la libéralisation des marchés, en particulier chez les membres de l'OCDE, les exportations ont sans cesse augmenté en tant que proportion de la production globale, passant d'environ sept pour cent en 1950 jusqu'à environ quinze pour cent vers le milieu des années 1970¹⁵.

Leçons tirées des négociations régionales

Les négociations mercantilistes n'ont pas été la base sur laquelle les membres de l'Union européenne ont négocié les traités qui sont l'assise de leur projet de plus en plus intégrationniste, pas plus qu'elles n'ont été à la base de la conclusion de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ou de l'Accord de libre-échange nord-américain. Dans chacune de ces négociations, on cherchait une approche beaucoup plus complète pour établir des règles, et les ententes qui en découlent correspondent à une construction minutieuse de règles pour régir l'intégration accrue entre les membres. Elles ont tenté de couvrir l'éventail complet des transactions transfrontalières, depuis la main-d'œuvre et le capital jusqu'aux services et aux droits de propriété intellectuelle. Dès le départ, ces négociations visaient à favoriser

¹⁵ L'OMC estime que le ratio du commerce mondial de biens et services par rapport à la production est passé de sept pour cent à quinze pour cent entre 1950 et 1974, et de quinze pour cent à 28 pour cent entre 1974 et 2004, c'est-à-dire qu'il a quadruplé depuis 1950. Il a augmenté le plus rapidement au cours des deux premières décennies, a ralenti de manière perceptible dans les années 1970 et 1980, et à nouveau augmenté rapidement depuis, ce qui correspond, en premier lieu, à l'incidence du redressement d'après-guerre et, en second lieu, à l'incidence de l'intégration régionale et mondiale. Consultez OMC, *Le commerce international – tendances et statistiques*, Genève, OMC, 1996 et 2006, accessible au site wto.org. Une enquête récente de la revue *Economist* examine jusqu'à quel point le dernier déferlement a mieux intégré les producteurs des pays en développement dans les tendances mondiales en matière de production, de commerce et d'investissement. « The new titans », *The Economist*, le 14 septembre 2006.

l'efficacité et l'intégration, plutôt que le simple objectif mercantiliste d'une augmentation des exportations. De différentes manières, on voit dans ces négociations régionales la mise en œuvre complète de la rationnelle des anciennes politiques commerciales, mais tout en essayant par ailleurs de mieux saisir les exigences de la promotion et de la régie d'une plus grande intégration.

Avec des antécédents de près d'un demi-siècle de dépressions et de guerres, les gouvernements européens se sont aventurés dans les années 1950 sur la voie d'un programme ambitieux de coopération politique et d'intégration économique. En se fondant sur la conviction profonde que les pays qui échangent entre eux et portent intérêt à leurs bien-être économiques réciproques sont moins susceptibles de se faire la guerre ou de s'engager dans des stratégies protectionnistes dévastatrices, les gouvernements de l'Europe de l'Ouest ont travaillé à l'intégration économique du sommet vers la base, pour des motifs politiques¹⁶. Au cours des cinq dernières décennies, le mouvement vers l'intégration européenne s'est sans cesse élargi, passant des premiers six États à ses 27 États membres actuels, auquel s'ajoutent des ententes associatives avec les pays voisins, des membres éventuels et les anciennes colonies.

En parallèle à l'élargissement de la Communauté européenne et de l'Union européenne, les gouvernements membres ont toujours œuvré pour accroître son incidence. Le Traité de Rome de 1957 engageait les membres à mettre en œuvre les Quatre Libertés : la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. La mise en œuvre de la libre circulation des biens a été réalisée en supprimant à l'intérieur de l'Europe les barrières tarifaires et les obstacles non tarifaires, et en adoptant un tarif extérieur commun et une politique agricole commune. Réalisé par les six premiers membres dès 1968, cette libre circulation est devenue une condition d'acceptation de tous

¹⁶ Le célèbre Jean Monnet, père de l'intégration européenne, dans l'un des passages les plus souvent cités de ses *Mémoires*, déclarait : « Il n'y aura pas de paix en Europe si les États se reconstituent en fonction de la souveraineté nationale. ... Les États européens devraient se regrouper en fédération ou en « entité européenne » qui en ferait une unité économique commune. » *Mémoires*, Garden City (NJ), Doubleday, 1978.

les membres à venir. La libre circulation des autres facteurs de production, s'est cependant avérée un défi beaucoup plus intimidant. En fait, elle demandait un degré élevé de convergence des régimes de réglementation qui sont au cœur de l'État-providence moderne et qui, soit directement, soit indirectement, ont pour effet de subdiviser les marchés nationaux et de freiner l'intégration. Au cours des vingt dernières années, par le biais d'un processus faisant appel tant à l'établissement de lois qu'au règlement de litiges, les membres de l'Union européenne (UE) ont réussi à créer les règles et structures nécessaires pour régir un marché unique à l'échelle d'un continent. Comme le signale Michelle Egan, en s'inspirant de près de l'expérience des États-Unis dans la création d'un marché intégré à l'échelle d'un continent au 19^e siècle, l'UE a réussi à effacer les frontières et à créer un marché intégré de manière semblable en Europe. Aux États-Unis, la clause de la Constitution portant sur le commerce et les tribunaux s'est avérée cruciale, alors que l'UE s'est appuyée sur le Traité de Rome et la Cour européenne de justice¹⁷.

Par contre, les deux ententes nord-américaines correspondent à un effort, d'abord, du Canada et des États-Unis, puis, du Mexique, visant à rattraper la réalité de l'intégration transfrontalière poussée par le marché, en négociant un cadre de règles qui soit au diapason de cette réalité. Plutôt que la poussée découlant de l'action des gouvernements, ce sont surtout les forces du marché qui ont tiré l'intégration entre le Canada et les États-

¹⁷ Se reporter à Michelle P. Egan, *Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance*, New York, Oxford University Press, 2001. Le parallèle avec les États-Unis est instructif, surtout à la lumière du cheminement plus difficile du Canada vers la réalisation d'un marché plus intégré dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur. Pour les Canadiens, la leçon la plus instructive à tirer de l'expérience européenne ne réside pas dans les efforts de créer d'abord une union douanière et, par la suite, un marché unique, mais dans les efforts du groupe extérieur des sept – les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – d'abord, pour maintenir leurs marchés distincts, puis, pour négocier des ententes de libre-échange qui seront suivis brièvement par l'Espace économique européen (EEE) et, enfin, la pleine participation au marché unique dans le cas de la plupart des membres de l'AELE. La logique du marché a motivé les décisions au sujet de sa gouvernance.

Unis : la proximité, le choix des consommateurs, les préférences en matière d'investissement et le comportement des entreprises. Les politiques gouvernementales ont surtout été réactives et motivées par des efforts pour résoudre des problèmes engendrés par l'intégration découlant des activités du marché. Plutôt que de rechercher une plus grande intégration, les gouvernements n'ont que progressivement reconnu le besoin de la faciliter en réglant des problèmes subis par les commerçants et les investisseurs privés. Il s'ensuit une approche beaucoup plus parcellaire et moins déterminée de l'établissement de règles et du renforcement institutionnel. Contrairement à ce que l'on avait vu en Europe, la réaction gouvernementale en Amérique du Nord a été suscitée par des considérations d'ordre commercial et économique, et on a eu de la difficulté à se distancier des considérations de géopolitique et de sécurité dans l'élaboration de nouvelles règles et ententes pour faire face à l'approfondissement de l'intégration économique.

L'économiste britannique, David Henderson, définit l'intégration comme étant « une tendance vers la diminution de l'importance économique des frontières politiques »¹⁸. Elle se produit quand des marchés jadis distincts s'associent pour former un marché unique, ce qui mène à un flux accru de commerce transfrontalier, non seulement de produits de consommation finis, mais aussi d'intrants intermédiaires et de matières premières, à mesure que les entreprises réorganisent leurs activités en fonction de marchés régionaux, tant pour les intrants que pour les extrants. L'intégration permet aux producteurs et aux consommateurs de profiter davantage de leurs forces relatives et de réagir plus efficacement aux changements dans les conditions économiques. Elle peut ouvrir de nouveaux territoires pour les extrants d'une économie, renforcer l'exploitation des économies d'échelle, accroître l'accès à des fournisseurs d'intrants éventuellement moins chers, et créer de nouvelles

¹⁸ David Henderson, « Putting "Trade Blocs" into Perspective », dans Vincent Cable et David Henderson, éditeurs, *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1994, p. 179 à 180.

occasions d'investissements étrangers directs, à mesure que les entreprises restructurent les ententes verticales et horizontales de leurs compagnies. Une plus grande compétition rendra vraisemblablement les biens et services plus abordables, augmentant ainsi le pouvoir d'achat des consommateurs tout en augmentant les options offertes au consommateur.

Qu'il soit poussé par les politiques gouvernementales ou tiré par forces du marché, l'approfondissement de l'intégration entre deux pays ou plus les prédispose à se doter de politiques communes pour réglementer la production et la distribution des biens et services, et d'une approche conjointe face au commerce extérieur et à l'investissement étranger. Bien qu'au départ ils ne se soient engagés qu'à l'égard d'une zone de libre-échange, le Canada et les États-Unis ont en réalité déjà mis en œuvre certains aspects d'une union douanière et même d'un marché commun. À partir d'objectifs, de perspectives et de besoins qu'ils ont en commun, les deux gouvernements ont élaboré un cadre dense de réseaux et de relations formels et informels qui assurent un degré de convergence élevé pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un grand éventail de règles et de règlements.

Les traités européens, tout comme les ententes nord-américaines, s'appuient sur une architecture de règles positives plutôt que de prescriptions extinctives, et aucun d'entre eux n'a été le fruit de négociations mercantilistes. Dans les deux cas, ils sont beaucoup plus ambitieux quant à leur portée. Dans les deux cas, les traités et les ententes anticipent les nouvelles politiques commerciales et correspondent à la nature beaucoup plus intensive des échanges dans le territoire touché par les règles. Dans le cas de l'Europe les traités ont aidé à forger des stratégies commerciales plus intégratives. Dans le cas de l'Amérique du Nord, les ententes correspondent à la mesure dans laquelle les entreprises appliquaient déjà des stratégies plus intégratives. Dans les deux cas, l'architecture et la stratégie de négociations des anciennes politiques commerciales se sont avérées mal adaptées.

Le marché réel est aujourd'hui mondial et son envergure transparait de plus en plus dans l'organisation de la production. Les États-Unis au 19^e siècle et l'UE, et, dans une moindre me-

sure, le Canada aux dernières années du 20^e siècle, ont constaté le besoin de créer des règles et des structures de gouvernance au diapason de l'émergence de plus grands marchés et de stratégies de production plus généralement intégrées. Ces efforts portaient sur des régimes de réglementation divergents qui segmentaient les marchés de manière artificielle et empêchaient la réalisation des retombées avantageuses de plus grands marchés et de structures de production plus efficaces. De nos jours, tant les marchés que la production se sont mondialisés, alors que la gouvernance reste en général de portée et d'envergure nationales.

Le nouveau contexte industriel : fragmentation et intégration

Au cours des dernières décennies, les échanges internationaux classiques ont progressivement commencé à faire place à des échanges beaucoup plus intégrés, avec de plus en plus de transactions transfrontalières au sein des entreprises, entre parties associées, ou au sein de réseaux intégrés¹⁹. Une partie beaucoup plus grande des biens échangés entre pays sont aujourd'hui des pièces et des composantes à assembler en produits finis plus près du point de consommation finale. On est en train d'axer la production sur un marché beaucoup plus grand; la gamme des biens et services qui sont échangés à l'échelle internationale s'est considérablement élargie, et le capital et la technologie se déplacent d'un pays à un autre, non seulement pour renforcer la production qui remplace les importations, mais aussi pour renforcer la production destinée à l'exportation. La concurrence mondiale, les percées scientifiques et technologiques, ainsi que la sophistication des consommateurs sont en train de raccourcir le cycle des produits et d'ajouter une prime à la qualité, à la

¹⁹ La Division des sociétés et de l'investissement transnationaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a rapporté qu'en 2005, environ 77 000 entreprises se qualifiaient comme multinationales de par leurs activités, chacune comptant en moyenne dix différentes sociétés affiliées à l'étranger. À l'échelle mondiale, les ventes des sociétés affiliées à l'étranger avaient atteint 22,2 billions de dollars US en 2005, soit près du double des exportations mondiales de biens et de services qui se chiffraient à 12,6 billions de dollars US. Se reporter au *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Genève, CNUCED, 2006.

fluidité manufacturière, et à l'intra-innovation. L'échange international suppose dorénavant une batterie de transactions économiques beaucoup plus complexes et sophistiquées, et est susceptible de comporter davantage de tractations entre partis associés qu'entre étrangers. Les entreprises intégrées verticalement des premières années d'après-guerre ont cédé la place à des entreprises beaucoup plus souples, organisées horizontalement²⁰. On réorganise sans arrêt la production sur une échelle mondiale, et la nature des transactions économiques à l'extérieur du pays correspond à ce changement. Comme le dit Peter Dicken de l'Université de Manchester, l'économie mondiale a été transformée en une structure « kaléidoscopique très complexe, qui suppose la fragmentation de nombreux processus de production, et leur relocalisation géographique à l'échelle mondiale de façons qui traversent les frontières nationales²¹. »

La documentation porte à croire que trois catalyseurs fondamentaux ont accéléré la mondialisation : la libéralisation soutenue du commerce et de l'investissement dans les pays industrialisés après la Seconde Guerre mondiale; la rapide industrialisation plus récente du Tiers monde, et l'incidence de percées technologiques qui ont réduit les coûts du transport et des communications. Les incidences de chacun de ces trois facteurs se sont cumulées et renforcées mutuellement. Le sociologue de l'Université Duke, Gary Gereffi, insiste cependant, que « d'importance encore plus grande, il y a plusieurs caractéristiques inédites quant à la nature du commerce international qui n'a rien connu de semblable aux époques antérieures. ... Les trois nouveaux aspects du commerce mondial moderne qui sont ici pertinents sont (1) l'augmentation des échanges d'intrants intermédiaires intra-industrie et intra-produit; (2) la capacité des

²⁰ Consulter Naomi R. Lamoreaux, Daniel M. G. Raff et Peter Temin, « Beyond Markets and Hierarchies: Toward a New Synthesis of American Business History », *American Historical Review*, vol. 108 (avril 2003), p. 404 à 433. Une grande partie de l'article est une analyse critique des leçons de l'histoire commerciale depuis que Chandler a écrit *The Visible hand*.

²¹ Peter Dicken, *Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*, 4^e édition, Londres, Sage, 2003, p. 9.

producteurs de « découper la chaîne de valeur », comme le dit Krugman, en ventilant le processus de production en plusieurs étapes géographiquement distinctes; et (3) l'émergence d'un cadre mondial de réseaux de production qui révèle comment ces virages ont modifié les structures de gouvernance et la répartition des gains dans l'économie mondiale²². »

La fragmentation de la production, par le biais d'un processus d'externalisation et de réassemblage ultérieur au sein de grands réseaux de fournisseurs techniquement sophistiqués, est devenue de plus en plus commune dans les industries, depuis la transformation des aliments, l'aviation et les véhicules à moteur, aux vêtements, aux produits électroniques et aux produits de première nécessité²³. Tant la fragmentation de la chaîne de valeur que la sophistication des entreprises qui constituent les fragments font qu'il est plus facile de relocaliser des pôles précis de la production et de tirer partie d'un éventail de facteurs éloignés, depuis une main-d'œuvre à bon marché et les compétences particulières, à l'accès aux intrants cruciaux et aux questions de politique gouvernementale. À mesure que la production des produits manufacturés devient encore plus décomposée, diversifiée et sophistiquée, le coût de développement et de fabrication de nouveaux produits a augmenté de manière exponentielle. De plus en plus, les coûts sont surtout concentrés dans le développement du produit – à la fois du produit et du processus le plus économique pour le fabriquer – plutôt que dans la production, ce qui dévalorise le contenu en travail de plusieurs produits et qui augmente

²² Gary Gereffi, « The Global Economy: Organization, Governance, and Development », chapitre 8 de Neil J. Smelser et Richard Swedberg, éditeurs, *The Handbook of Economic Sociology*, 2^e édition, Princeton (NJ), Princeton University Press et Russell Sage Foundation, 2005, p. 166.

²³ Sven W. Arndt et Henryk Kierzkowski font remarquer que « la fragmentation n'est pas un nouveau phénomène; pas plus que l'externalisation. ... À l'ère moderne, cependant, les deux ont atteint une dimension et une complexité internationales, et correspondent vraisemblablement à l'une des caractéristiques les plus marquantes de la mondialisation actuelle. » L'« Introduction » de Arndt et Kierzkowski, éditeurs, *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 2.

les risques de les produire. Le géographe du Massachusetts Institute of Technology (MIT), Timothy Sturgeon, signale que : « Dans l'industrie manufacturière comme dans celle des services, ... plusieurs entreprises ont transféré les activités spécialisées à l'externe vers un ensemble de fournisseurs, de fabricants en sous-traitance et d'intermédiaires de plus en plus compétents. ... Bien que l'assemblage à l'étranger ait été à l'origine réalisé par des filiales d'entreprises multinationales, les capacités croissantes dans le bassin des fournisseurs ont mené à l'émergence de fournisseurs indépendants et très sophistiqués dans des pays en développement tels que Taïwan, la Corée et Singapour, ainsi qu'un réseau organique de gigantesques "fournisseurs mondiaux" établis surtout dans les pays développés, mais ayant beaucoup d'activités un peu partout dans le monde²⁴. »

Li & Fung de Hong Kong est un très bon exemple de spécialiste contemporain de la gestion des aspects économiques de la fragmentation et de l'agglomération. La compagnie a accès dans toute l'Asie à un réseau d'environ 7 500 fournisseurs sous-traitants qui emploient jusqu'à 1,5 million de travailleurs, et offre un service de médiation crucial qui permet à des entreprises de marque de rencontrer de très efficaces fabricants en sous-traitance. Li & Fung accepte des commandes d'entreprises du monde entier pour « fabriquer des choses » pour elles, depuis les stylos à bille et bâtons de golf, aux ordinateurs et appareils de télévision. Elle trouve ensuite les fabricants en sous-traitance qui conviennent et organise la logistique pour fournir la « chose » commandée au client, selon les spécifications du client. Plusieurs fournisseurs en sous-traitance ont des bureaux à Hong Kong à des fins de liaison avec Li & Fung et pour lui fournir des renseignements sur le développement et l'ingénierie de produits²⁵.

²⁴ Timothy Sturgeon, *Measuring the Offshoring of Service Work and its Impact on the United States*, consulté au <http://web.mit.edu/ipc/owg2005/summary.html>.

²⁵ Se reporter à Victoria Curzon Price, « Some Causes and Consequences of Fragmentation », dans Arndt et Kierzkowski, *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 96. Comme le proclame son site Web, « Li & Fung est aujourd'hui l'une des

Il est essentiel de comprendre les entreprises comme Li & Fung pour saisir le rôle de la Chine dans la chaîne de la valeur ajoutée : l'emplacement de choix pour « fabriquer des choses ». L'Inde, par contre, est devenue le lieu par excellence pour les intrants dans les services. Un éventail de plus en plus grand d'intrants dans les services sont acquis en sous-traitance en Inde, en tirant parti de l'abondance de professionnels des technologies de l'information et de travailleurs de bureau qui parlent anglais et qui sont bien éduqués. Son apport a commencé par des activités à peu de valeur ajoutée, telles que les transactions administratives et les centres d'appel, mais a grossi de manière continue pour englober la programmation de logiciels, l'ingénierie, le design, la comptabilité, les conseils juridiques et médicaux, et toute une brochette d'autres services professionnels. « L'informatisation du travail, l'arrivée d'Internet, la normalisation et l'automatisation d'un éventail de processus commerciaux, et la disponibilité de réseaux de transfert de données très peu chers et à grand débit ont fait qu'il est plus facile pour les entreprises des économies avancées comme celle des États-Unis de se lier à des capacités qui existent dans les pays en développement tels que la Chine, ainsi qu'en Irlande, en Australie, au Canada, en Inde et aux Philippines; cet alliage de facteurs semble avoir pour conséquence qu'un grand éventail de « travaux associés à la connaissance » sont de plus en plus mobiles²⁶.

La fragmentation et l'intégration se marient pour augmenter l'ampleur et l'intensité des transactions internationales, ce qui permet de déménager des tranches du processus de production au meilleur endroit possible. La vitesse et l'efficacité avec lesquelles ces tranches peuvent être intégrées ont certes une

principales sociétés commerciales exportatrices de biens de consommation à gérer la chaîne d'approvisionnement pour de grands volumes de biens de consommation à délai de livraison critique. Notre mission est de livrer le bon produit, au bon prix, au bon moment. » www.lifung.com. Consulter aussi « Manufacturing Survey », *The Economist*, le 20 juin 1998.

²⁶ Sturgeon, *Measuring the Offshoring of Service Work and its Impact on the United States*, op. cit.

influence sur le degré optimal de fragmentation. La fragmentation permet ainsi aux entreprises de se spécialiser beaucoup plus et de tirer de plus grands avantages des économies d'échelle et des économies d'envergure. Gereffi signale que, « de nos jours, nous vivons dans un monde dans lequel une grande intégration, organisée surtout par les sociétés transnationales (STN), est omniprésente et suppose la production de biens et de services par des activités transfrontalières ajoutant de la valeur qui reconfigurent le genre de processus de production que l'on retrouve à l'intérieur des frontières nationales. ... Alors que l'ordre économique international de l'après-guerre a été défini et légitimé par les États-Unis et les autres puissances importantes qui l'ont soutenu pour ce qui est de l'idéologie du libre-échange, c'est la manière dont les sociétés transnationales ont tissé la production de biens et services dans des réseaux transfrontaliers d'ajout de valeur qui ont distingué, du point de vue qualitatif, l'économie mondiale de la deuxième moitié du vingtième siècle de ce qui l'avait précédé²⁷. »

Il est difficile de trouver des données systématiques sur l'ampleur de cette intégration, en partie parce que les statistiques officielles ne peuvent pas saisir la pleine valeur des connexions transfrontalières des services ni l'apport de services échangés dans des réseaux exclusifs ou autres, p. ex. le design, l'ingénierie et le marketing, qu'ils soient réalisés à l'interne, sous-traités localement ou à l'échelle internationale. Les agences statistiques n'ont aucun moyen de cumuler la valeur du design italien et de l'ingénierie allemande d'une toilette fabriquée en réalité au Mexique et importée au Canada par le biais d'un réseau de distribution des États-Unis. Elles comptent l'ordinateur sur lequel je suis en train de rédiger comme une importation de la Chine, plutôt que comme le fruit des intrants du design, de l'ingénierie et du marketing des cerveaux du campus d'Apple à Cupertino (Californie)²⁸. Ainsi, les données recueillies par les agences de la sta-

²⁷ Gereffi, « The Global Economy: Organization, Governance, and Development », op. cit., p. 163 et 164.

²⁸ Comme le signale *Business Week*, les devins de la statistique dans les agences nationales de la statistique « n'ont aucun moyen de suivre à la trace les

tistique ne donnent pas toujours un portrait exact de la provenance de la valeur ajoutée dans un processus de production multinational complexe²⁹.

Du point de vue des politiques, les gouvernements sont surtout intéressés par l'intersection de la valeur propre à l'entreprise et de la valeur propre à l'emplacement. Les entreprises sont dorénavant moins limitées par la distance et par les politiques quant à leur choix d'emplacement géographique, et elles cherchent à améliorer la valeur en dispersant dans l'espace leurs activités à valeur ajoutée. Intéressés à attirer des activités à valeur ajoutée à leur propre territoire de compétence, les gouvernements se font maintenant concurrence en faisant la promotion de paysages réglementaires et politiques qui plaisent aux tranches de production de plus en plus mobiles en supprimant les obstacles et en offrant des incitatifs. Dans cette quête, ils sont en train d'apprendre que, bien que les ententes commerciales du passé aient peut-être été cruciales pour en arriver au cadre de règles qui ont au départ favorisé la fragmentation et l'intégration, elles ne suffisent plus.

milliards de dollars que les entreprises dépensent chaque année en innovation, élaboration de produits, renforcement de marques, formation des employés, ou tout autre investissement intangible nécessaire pour faire concurrence dans l'économie mondiale contemporaine. » Michaël Mandel et coll., « Why the Economy is a Lot Stronger than You Think », *Business Week*, le 13 février 2006. La part croissante des services dans les comptes nationaux révèle non seulement une économie plus prospère qui veut de plus en plus de services, plutôt que de biens, mais révèle aussi la désagrégation de la production en tranches de plus en plus petites, dont un grand nombre sont comptées comme servant à produire des services, plutôt que comme composante du bien dans lesquelles elles sont inscrites, ainsi que les chaînes de services requises pour regrouper les tranches séparées dans l'espace.

²⁹ En analysant les données de certaines industries et en extrapolant ses résultats sur de plus grands ensembles, Alexander Yeats estime que le tiers du commerce mondial est constitué de pièces et de composantes. « Just How Big is Global Production Sharing? » dans Arndt et Kierzkowski, éditeurs, *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 108 à 143.

L'intégration transfrontalière Canada-États-Unis

L'intégration qui caractérise de plus en plus l'économie mondiale a une histoire plus ancienne à l'échelle bilatérale entre le Canada et les États-Unis. À une époque plus ancienne, la proximité a prédisposé les Canadiens à une certaine dépendance en matière de commerce et d'investissement par rapport au marché et au capital des États-Unis. Tant l'exploitation de l'entrepôt de matières premières du Canada que l'établissement d'usines répliques en miniatures se sont développées avec des doses importantes de capital des États-Unis. Aujourd'hui, le Canada affiche un niveau élevé de dépendance en matière à la fois de production et de consommation à l'endroit des États-Unis³⁰. Ses premières manifestations à l'ère moderne concernaient l'industrie automobile. Un ensemble particulier de circonstances à l'époque, qui transparaît dans le Pacte de l'automobile, a encouragé le développement d'une production transfrontalière intégrée³¹. Une grande partie de ce qui est aujourd'hui monnaie courante a d'abord été mis de l'avant dans le secteur automobile : la fragmentation à l'interne et l'externalisation à l'échelle continentale plutôt que régionale ou nationale, suivies de la fragmentation transfrontalière à l'externe. La réussite de l'introduction de techniques de production allégées et juste-à-temps, inaugurées au Japon et introduites en Amérique du Nord dans les années 1980, a accéléré encore plus le processus de fragmentation³².

Depuis la mise en œuvre de l'ALECEU et de l'ALENA, la fragmentation s'est répandue dans l'ensemble de l'industrie nord-américaine, touchant tant le secteur manufacturier que

³⁰ Pour une description de la géographie de la production au Canada, se reporter à Iain Wallace, *A Geography of the Canadian Economy*, Toronto, Oxford University Press, 2002.

³¹ Sur les origines et l'évolution du Pacte de l'automobile, se reporter à Michæl Hart, *A Trading Nation: Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver, UBC Press, 2002, p. 240 à 247.

³² Se reporter à James P. Womack, Daniel T. Jones et Daniel Roos, *The Machine that Changed the World*, New York, Macmillan, 1990.

celui des services³³. Des niveaux élevés à la fois du commerce intra-industrie et de l'investissement direct à l'étranger dans les deux sens indiquent une intégration et une rationalisation de la production transfrontalière soutenues entre le Canada et les États-Unis, ainsi que l'approfondissement de l'interdépendance des industries manufacturières. Le Canada se classe deuxième comme destination des investissements directs à l'étranger (IDE) des États-Unis, alors que les États-Unis sont la principale destination des IDE canadiens. La proximité des cœurs industriels des États-Unis et du Canada, leurs infrastructures bien développées et leurs systèmes juridiques transparents favorisent tous la nature très intégrée des deux économies. D'autre part, cette intégration contribue à un niveau élevé de commerce, vu que chacun des pays est le plus grand marché étranger de l'autre, et son plus important fournisseur de biens importés³⁴.

La discussion des tendances économiques internationales du Canada porte souvent sur le commerce de biens et met l'accent sur les exportations. Cependant, une image plus réaliste se profile si on examine les importations et les exportations à la fois de biens et de services, les flux entrants et sortants de capital

³³ Les secteurs agroalimentaires du Canada et des États-Unis sont, par exemple devenus beaucoup plus intégrés. La consommation de fruits et légumes frais est en croissance au Canada comme aux États-Unis, et suppose de plus en plus un commerce bidirectionnel, la direction changeant selon la saison. La production transfrontalière par des multinationales de l'alimentation tant du Canada que des États-Unis a sans cesse augmenté, réduisant les coûts de production et donnant aux consommateurs l'accès à une plus grande diversité de produits. Se reporter à Steven Zahniser, éd., *NAFTA at 11: The Growing Integration of North American Agriculture*, Washington, rapport Outlook n° WRS0502 du Service de recherche en économie du département de l'Agriculture des États-Unis, février 2005, consulté au site www.ers.usda.gov/Publications/WRS0502/.

³⁴ Se reporter à U.S. International Trade Commission, *Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1995-1998*, publication 3265, Washington, 1999, pour une évaluation détaillée de l'ampleur et de la nature de la mise en commun de la production transfrontalière dans les secteurs des véhicules à moteur, des aéronefs, des locomotives et du matériel ferroviaire roulant, du matériel informatique, des semi-conducteurs et de l'équipement téléphonique.

d'investissement, les ventes des sociétés affiliées à l'étranger, et les exportations de biens en proportion des expéditions du pays. Comme le signalent Howard Lewis et David Richardson, « il est de plus en plus inutile, voire tout à fait impossible, de penser au commerce comme quelque chose de distinct des investissements transfrontaliers, ou à l'exportation comme quelque chose de distinct de l'importation de produits et d'idées novatrices. Ils sont tous reliés dans la famille élargie des engagements à l'échelle mondiale. »³⁵ Ainsi, la participation du Canada à l'économie mondiale est beaucoup plus diversifiée et toute l'importance des échanges internationaux devient plus évidente. Cela explique aussi pourquoi, à mesure que l'économie des États-Unis s'élève dans la chaîne de valeur, l'économie canadienne en fait autant, ce qui augmente les occasions de commerce des étrangers qui exportent vers les marchés nord-américains et les occasions d'investissement dans les économies outre-mer.

Les chiffres préliminaires de 2006³⁶ indiquent que les entreprises canadiennes et les Canadiens ont produit 524 milliards de dollars en biens et services à exporter, et que, de toutes les sources, ils en ont importé pour une valeur de 486 milliards de dollars. Les États-Unis sont restés de loin la plus importante destination des marchandises exportées par le Canada, à hauteur de 362 milliards de dollars (78,9 p. 100), et le principal fournisseur de marchandises importées au Canada à raison de 265 milliards de dollars (65,5 p. 100). La croissance de la valeur du dollar canadien par rapport à celui des États-Unis par suite de l'augmentation du prix des ressources semble avoir eu une plus grande incidence sur la diversification des importations de marchandise que sur celle des exportations. La Chine est devenue le deuxième plus important fournisseur du marché canadien, alors que les États-Unis restent la seconde destination en importance des exportations canadiennes.

³⁵ Howard Lewis III et J. David Richardson, *Why Global Commitment Really Matters*, Washington, Institute for International Economics, 2001, p. 11.

³⁶ Les chiffres proviennent d'Affaires étrangères et Commerce international Canada, <http://www.international.gc.ca/eet/balance-payments-fr.asp>.

Sur la scène des investissements, l'investissement direct canadien à l'étranger, d'une valeur comptable cumulée de 465,1 milliards de dollars en 2005, a continué de surpasser la valeur comptable cumulée de l'investissement étranger direct au Canada qui se chiffrait à 415,6 milliards de dollars³⁷. La valeur de l'investissement direct canadien à l'étranger a dépassé la valeur des avoirs détenus directement par des étrangers au Canada pour la première fois en 1997, ce qui s'est maintenu depuis. En raison de la croissance des investissements transfrontaliers, les entreprises canadiennes accroissent leur présence aux États-Unis par l'entremise de ventes par des sociétés affiliées, surtout dans le secteur des services, tout comme les sociétés affiliées de propriété américaine continuent d'occuper une place importante sur le marché canadien. L'analyse de la configuration des investissements transfrontaliers indique, qu'en grande partie, ils améliorent le commerce, alors que les entreprises canadiennes et celles des États-Unis renforcent, par ces investissements, leur position dans les chaînes d'approvisionnement et les réseaux de distribution; par contre, les investissements outremer sont plutôt de nature à se substituer au commerce. McCain's Foods, par exemple, investit en Europe pour transformer des intrants acquis localement, alors qu'elle investit aux États-Unis pour améliorer sa capacité de distribuer des produits depuis ses installations canadiennes. Les entreprises canadiennes sont de plus en plus engagées dans des fusions et des acquisitions transfrontalières, le principal véhicule pour faire circuler les investissements étrangers directs (IED) et pour saisir les avantages de l'approfondissement du commerce d'intégration. Du début de 2003 jusqu'à la fin du premier trimestre de 2006, des entreprises canadiennes ont acquis plus de 1 000 entreprises étrangères, alors que des entreprises étrangères ont acquis 373 entreprises canadiennes³⁸.

³⁷ Les chiffres proviennent d'Affaires étrangères et Commerce international Canada, <http://www.international.gc.ca/eet/foreign-statements-fr.asp>.

³⁸ Robert Yalden, « Gobble Means Grow », *National Post*, le 28 juin 2006, p. FP23.

En 2003, la dernière année pour laquelle nous disposons de telles données, environ 43 310 entreprises établies au Canada faisaient de l'exportation. De ce groupe, 27 747 (64,2 p. 100), n'exportaient qu'aux États-Unis; 5 802 (13,4 p. 100) n'exportaient qu'à des destinations hors des États-Unis, et 9 671 (22,4 p. 100) exportaient à la fois aux États-Unis et ailleurs. Moins de quatre pour cent de ces entreprises comptaient pour 80 pour 100 du total des exportations, et douze pour cent comptaient pour 93,5 pour 100 du total des marchandises exportées par le Canada. Le profil des entreprises qui exportent avec succès penche aussi beaucoup du côté des entreprises contrôlées par des étrangers. Des 44 469 entreprises inscrites comme exportatrices en 2002, seules 3 597 (9 p. 100), étaient contrôlées par des étrangers, mais celles-ci représentaient pour près de la moitié des marchandises exportées³⁹.

On ne dispose pas de données équivalentes pour ce qui est du nombre d'établissements exportateurs contrôlés par des Canadiens qui détiennent des actifs ou des sociétés affiliées dans des marchés à l'étranger, aux États-Unis en particulier, ni du profil de la propriété ou des investissements des établissements qui font de l'importation, mais les données au sujet de la position dominante des exportateurs qui sont sous contrôle étranger permettent de supposer que les entreprises qui sont actives sur les marchés internationaux en tant que commerçants, le sont aussi sur ces marchés à titre d'investisseurs. Comme l'ont découvert Lewis et Richardson, les entreprises engagées à l'échelle internationale sont plus productives et plus novatrices, versent des salaires plus élevés, et sont plus rentables, non seulement aux États-Unis, mais dans la plupart des autres économies⁴⁰.

³⁹ Statistique Canada, *Profil des exportateurs canadiens 1993-2003*, n° au catalogue 65-506 XIF, et Craig Byrd, *Contrôle étranger des exportations de marchandises canadiennes*, 2002 (Statistique Canada, n° de catalogue 65-507-MIF, n° 4).

⁴⁰ Lewis et Richardson, *Why Global Commitment Really Matters*, op. cit.

Qu'elles soient transfrontalières ou mondiales, les chaînes d'approvisionnement dépendent aujourd'hui de manière cruciale de relations qui sont bien plus que des transactions entre clients et fournisseurs sans liens de dépendance. Comme le fait remarquer l'économiste américain, Stephen Blank, « Ottawa et Washington parlent de la plus importante relation commerciale bilatérale du monde. Mais nous n'échangeons pas vraiment entre nous, pas dans le sens classique où une entreprise indépendante envoie des produits finis à une autre. Nous faisons plutôt des choses ensemble; ... [nous] partageons des marchés intégrés de l'énergie; nous puisons dans les mêmes marchés de capitaux; nous desservons les mêmes clients avec une batterie de services financiers; nous nous servons des mêmes routes et voies ferrées pour transporter au marché des produits fabriqués conjointement; nous voyageons sur les mêmes réseaux intégrés de service aérien, et de plus en plus, nous répondons à des normes identiques ou semblables en matière d'exercice professionnel⁴¹.

Philip Cross et ses collègues de Statistique Canada ont beaucoup travaillé pour arriver à comprendre la nature changeante du commerce, de la production et des comportements d'investissement à l'échelle mondiale. Ils ont calculé que le taux d'incorporation d'éléments importés dans les exportations canadiennes a sans cesse augmenté au cours des deux dernières décennies. De 25,5 pour 100 en 1987, il a culminé à 33,5 pour 100 en 1998. La croissance rapide du commerce dans les années 1990 a été en grande partie le fruit de la rationalisation, les composantes importées remplaçant les composantes fabriquées au pays, le produit fini étant exporté vers un marché élargi. Encore plus significative que l'augmentation des exportations proportionnellement au PIB, il y a celle des exportations à valeur ajoutée par rapport au PIB qui a augmenté de 21,4 pour 100 en 1987 à 28,8 pour 100 en 1999⁴². La récente

⁴¹ Stephen Blank, « It is Time for Canada to Think Carefully about North America », *Embassy*, le 7 septembre 2005.

⁴² Se reporter à P. Cross et G. Cameron, « L'importance des exportations pour le PIB et l'emploi », *Observateur économique canadien*, vol. 12, n° 11 (novembre 1999), et Cross, « Implications cycliques de la hausse du

augmentation de la valeur des ventes des produits de l'énergie a eu pour effet d'atténuer l'augmentation de la teneur en éléments importés des exportations canadiennes, mais elle n'a pas atténué leur contenu canadien à valeur ajoutée.

L'importance du taux d'incorporation d'éléments importés dans les exportations canadiennes varie considérablement d'une industrie à l'autre. Sans surprise, le secteur de l'automobile, qui profite de niveaux élevés de propriété transfrontalière depuis ses débuts et, depuis 1965, de l'incidence du Pacte de l'automobile entre les États-Unis et le Canada, est de loin le plus intégré, la teneur en éléments importés des exportations canadiennes y dépassant les cinquante pour cent, suivi des secteurs de la machinerie, de l'équipement et de l'électronique à plus de quarante pour cent, puis des textiles et autres secteurs manufacturiers, des métaux, du raffinage du pétrole, et des produits chimiques avec plus de trente pour cent. Même les produits alimentaires, forestiers et agricoles ont des taux supérieurs à dix pour cent⁴³. L'économiste Glen Hodgson en arrive à la conclusion que « le commerce a évolué au-delà du modèle classique d'exportation et d'importation de marchandises, et qu'il est entré dans la prochaine génération d'échanges commerciaux – le commerce d'intégration. Mû par l'investissement étranger, ce type de commerce accorde une plus grande importance à des éléments comme l'intégration des importations dans les exportations, le commerce des services et les ventes des sociétés affiliées à l'étranger établies grâce à l'investissement étranger »⁴⁴.

contenu importé des exportations », *Observateur économique canadien*, vol. 15, n° 12 (décembre 2002).

⁴³ Se reporter à la figure 2 dans Cross, « Implications cycliques de la hausse du contenu importé des exportations ».

⁴⁴ Glen Hodgson, « Le commerce international en évolution : l'émergence du commerce d'intégration », *Services économiques EDC*, mars 2004, p. 5; http://www.edc.ca/french/docs/Canadian_Benefits_030104_f.pdf. Se reporter aussi à Hodgson, « Le commerce d'intégration et l'expérience canadienne », *Services économiques EDC*, mai 2004, http://www.edc.ca/french/docs/Canadian_Benefits_050104_f.pdf.

Dans le monde, c'est entre le Canada et les États-Unis que ce processus d'intégration est le plus prononcé.

L'augmentation de la dépendance du Canada en matière d'exportation par rapport aux États-Unis dans les années 1990 a donc été, dans une certaine mesure, surestimée. Par suite d'un décompte en double, les exportations nettes vers les États-Unis en proportion du PIB n'ont augmenté qu'à 24 pour 100 en 1999, comparativement au 36 pour 100 que laissent supposer les chiffres bruts⁴⁵. Cependant, ces chiffres pourraient sous-évaluer le degré d'interdépendance de plusieurs autres manières. Les marchandises exportées par le Canada en proportion des expéditions au pays ont augmenté sans arrêt au cours des trente dernières années, alors que les entreprises canadiennes se sont davantage engagées dans des chaînes d'approvisionnement transfrontalières et internationales. Dans les années 1970, la valeur des exportations canadiennes de marchandises correspondait à environ deux-tiers de la valeur ajoutée dans la production de biens au Canada. Dans les premières années du 21^e siècle, les marchandises exportées correspondent dorénavant à 125 pour 100 de la valeur ajoutée dans les secteurs qui produisent des biens dans l'économie canadienne, ce qui révèle presque un doublement de l'intensité des exportations dans la production au Canada au cours des trente dernières années, ainsi que le part croissante des composantes importées dans cette production⁴⁶. De plus, en raison de la croissance des investissements transfrontaliers, les entreprises canadiennes accroissent leur présence aux États-Unis par le biais des ventes par des sociétés affiliées, surtout dans le secteur des services, tout comme les sociétés affiliées de propriété américaine continuent d'occuper une place importante sur le marché canadien. Les sociétés affiliées de propriété canadienne aux États-Unis ont enregistré des ventes de 192 milliards de dollars

⁴⁵ Cross et Cameron, « L'importance des exportations pour le PIB et l'emploi ».

⁴⁶ Valeurs calculées à partir de Statistique Canada, tableaux 376-0007, 379-0022, 379-0024 et 380-0012 de CANSIM rapportant des données sur le produit intérieur brut et la balance des paiements.

en 2003⁴⁷, soit environ soixante pour cent de la valeur des exportations d'origine canadienne. Dans l'autre sens, les sociétés affiliées de propriété américaine au Canada ont rapporté en 2003 des ventes de 560 milliards de dollars⁴⁸.

L'intégration accrue a permis aux industries canadiennes de se spécialiser davantage et a contribué de manière importante à la croissance des secteurs à valeur ajoutée. Un économiste d'Industrie Canada, Surendra Gera, et ses collègues expliquent que « la demande intérieure était auparavant l'élément dominant qui influait sur la croissance des industries, mais le rôle des échanges commerciaux est en train de devenir beaucoup plus important. Les industries à forte concentration de savoir dans le secteur des biens échangeables semblent être celles qui ont le plus profité de la performance des exportations; les industries à faible densité de savoir ont vu leur recul relatif s'accélérer à cause de la concurrence des importations⁴⁹. »

Les changements quant à l'intensité et à la composition du commerce bilatéral ont été d'un grand apport pour que le sort des Canadiens s'améliore, à la fois en tant que consommateurs et en tant que producteurs. Les Canadiens qui travaillent dans les secteurs axés sur l'exportation ont toujours été mieux éduqués et mieux payés que la moyenne nationale. Comme le rapportent les économistes de l'Université de Toronto, Peter Dungan et Steve Murphy, « le Canada remplace des emplois peu productifs par des emplois hautement productifs grâce à l'expansion des échanges internationaux, et s'en trouve ainsi

⁴⁷ Statistique Canada, « Statistiques sur le commerce des sociétés affiliées à l'étranger », *Le Quotidien*, le 25 mai 2005, au site www.statcan.ca/Daily/Francais/050525/q050525f.htm.

⁴⁸ Bureau d'analyse économique des États-Unis, *U.S. Direct Investment Abroad: Operations of U.S. Parent Companies and Their Foreign Affiliates: Comprehensive financial and operating data*, au site <http://www.bea.doc.gov/bea/ai/iidguide.htm#link12b>. Les données en \$US ont été converties en \$CAN au taux moyen de la Banque du Canada en 2003 de 1,4015.

⁴⁹ « L'économie du savoir et l'évolution de la production industrielle », *Documents de travail de Industrie Canada*, n° 15, janvier 1997; consulté à strategis.ic.gc.ca.

avantage⁵⁰. » De même, un plus grand accès à des biens et services concurrentiels à l'échelle internationale permet aux Canadiens de tirer un meilleur parti de leurs revenus. Comme le signalent Cross et ses collègues : « L'importance du commerce dans l'économie ne vient pas d'un excédent des exportations sur les importations, mais plutôt des gains de productivité qui s'accumulent à mesure qu'augmente la spécialisation⁵¹. À son tour, la spécialisation s'accroît, à mesure que les marchés grandissent par suite de la plus grande ouverture favorisée par les ententes commerciales.

Politiques émergentes en matière de commerce transfrontalier

La relation avec les États-Unis est ainsi l'indispensable assise de toute politique canadienne visant à maximiser les retombées avantageuses d'une participation à l'économie mondiale. Le Canada n'a avec aucun autre pays de relation aussi intense qui touche à peu près à l'éventail complet des politiques gouvernementales, à la sécurité, au développement économique et aux relations humaines. Pour un nombre grandissant de Canadiens, le temps est venu de se doter d'une frontière transparente avec notre voisin, adoptée dans le cadre d'une nouvelle entente qui instaurera des règles, des procédures et des institutions au diapason de la réalité d'un approfondissement toujours croissant d'une intégration transfrontalière mutuellement avantageuse.

Bien que certaines personnes puissent se dire horrifiées à l'idée de toute politique visant expressément à favoriser l'intégration, on n'entend personne réclamer son antithèse – dresser des obstacles à l'intégration, s'éloigner des États-Unis, et chercher d'autres partenariats pour remplacer cette relation primordiale. Qui appuierait l'imposition d'obstacles aux millions de visites que les Canadiens effectuent aux États-Unis

⁵⁰ « Évolution du profil sectoriel et professionnel du commerce international du Canada », Études économiques d'Industrie Canada, coll. Perspectives sur le libre-échange nord-américain, n° 4, avril 1999; accessible au site [http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/vwapj/P4-fra.PDF/\\$FILE/P4-fra.PDF](http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/vwapj/P4-fra.PDF/$FILE/P4-fra.PDF).

⁵¹ Cross et Cameron, « L'importance des exportations pour le PIB et l'emploi », p. 3.3.

chaque année; au pèlerinage annuel de plusieurs millions de retraités migrants en Floride, en Arizona, en Californie, et à d'autres destinations plus ensoleillées; aux milliers de camions qui traversent la frontière chaque jour; aux milliards d'appels téléphoniques transfrontaliers; aux douzaines de canaux de télévision américains transmis dans nos foyers canadiens; aux millions de livres, de films, de CD, et de magazines des États-Unis livrés aux foyers canadiens chaque année? Qui s'oppose à la construction de davantage de routes, de ponts, de pipelines et de réseaux électriques transfrontaliers? À un niveau pratique, donc, la position par défaut est implicitement une approfondissement progressive de l'intégration, qu'indiqué en ces termes ou pas.

Le milieu canadien des affaires fait écho à la nécessité d'une approche intégrée de la gestion de la relation Canada-États-Unis et de porter attention à la gestion de la frontière. La Chambre de commerce du Canada a fait appel au gouvernement pour qu'il instaure l'appareillage adéquat pour assurer le passage des biens et des personnes aux frontières. De la même manière, l'Association canadienne des importateurs et exportateurs accorde la priorité à l'amélioration de l'efficacité à la frontière, à l'élimination des goulots d'étranglement dans l'infrastructure à la frontière, et à la réduction des obstacles réglementaires au commerce. Le Conseil canadien des chefs d'entreprises défend le besoin d'aller plus loin que la gestion de frontière et de réinventer le concept des frontières nord-américaines. De plus, le Conseil place le défi des frontières dans le contexte d'un renforcement de la relation Canada-États-Unis en matière de défense et de sécurité⁵².

Les Canadiens et les Américains essaient encore de s'ajuster à l'idée que leur vaste réseau d'ententes commerciales,

⁵² Se reporter à Chamber.ca pour les actes de son congrès de 2003 et la résolution demandant l'amélioration des procédures à la frontière. La position des fabricants figure dans une lettre envoyée conjointement avec son groupe sœur des États-Unis, la National Association of Manufacturers, au premier ministre et au président en avril 2004; on peut consulter cette lettre au site cme-mec.ca. Consultez le site ceocouncil.ca pour la publication du Conseil, *Nouvelles frontières : Bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord*.

qui a si bien fonctionné par le passé, ne répond plus directement aux besoins des situations où se trouvent les deux pays. Plus profondément, il faut de nouveaux instruments. Il est clair que ni l'OMC comme instance réglementaire ni les négociations commerciales du Cycle de Doha ne sont des moyens de faire face de manière opportune ou efficace aux difficultés qui se manifestent dans la relation. Les enjeux sont propres à la relation, ne se prêtent pas à des solutions multilatérales, et, étant donné la détermination des pays en développement de façonner les programmes de négociation multilatérale, n'ont aucune chance de trouver leur place, même si le Canada et les États-Unis étaient enclins à suivre cette voie.

Bien que le contexte bilatéral offre la possibilité de façonner l'ordre du jour et de se concentrer uniquement sur les enjeux Canada-États-Unis, il est loin d'être certain, cependant, qu'une nouvelle entente commerciale classique, par exemple une union douanière⁵³, aboutirait à des résultats assez importants pour justifier l'investissement de capital politique nécessaire pour y arriver. Une union douanière s'érigerait en fonction des paramètres actuels de l'ALENA, mais en l'élargissant pour inclure :

⁵³ On a vu au cours des dernières années une croissance de l'intérêt à ce que supposerait la négociation d'une union douanière bilatérale ou trilatérale engageant le Canada, les États-Unis et, peut-être, le Mexique. Nous avons préparé un aperçu pour le Projet de recherche sur les politiques, « Incidences politiques d'une union douanière Canada-États-Unis », projet Liens nord-américains du PRP, février 2005. Consulter aussi Danielle Goldfarb, « The Road to a Canada-US Customs Union: Step by Step or in a Single Bound », *CD Howe Institute Commentary*, Toronto, n° 184, (2003); Rolf Mirus et Nataliya Rylska, « Should NAFTA Become a Customs Union? », dans Edward D. Chambers et Peter H. Smith, éditeurs, *NAFTA in the New Millennium*, Edmonton, University of Alberta Press, 2002; Axel Huelsemeyer, « Toward Deeper North American Integration: A Customs Union? », *Canadian American Public Policy*, n° 59 (octobre 2004), Orono (ME), University of Maine; et Hart « A New Accommodation with the United States: The Trade and Economic Dimension », dans Thomas J. Courchene, Donald J. Savoie et Daniel Schwanen, éditeurs, *Art of the State II: Thinking North America: Prospects and Pathways*, n° 2 (mars 2004), Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

- un seul territoire douanier permettant la libre circulation de tous les biens à l'intérieur de l'union douanière;
- un tarif extérieur commun (TEC) résultant de la fusion des deux tarifs et de leur harmonisation en fonction du taux actuel le plus bas de l'un ou de l'autre des pays, les deux pays gardant la marge de manœuvre voulue pour maintenir des taux extérieurs distincts pendant une période de transition pour une courte liste de produits;
- des dispositions touchant les secteurs sensibles comme le vêtement (vraisemblablement des périodes de transition), l'agriculture (l'OMC étant mise à contribution pour la résolution des questions les plus difficiles), la culture (les principaux enjeux qui ne sont pas déjà traités par l'OMC étant, là aussi, laissés de côté), et la reconnaissance de l'importance du secteur énergétique;
- la conciliation des différences entre les accords bilatéraux actuels qu'ont conclus en matière de libre-échange et de traitement préférentiel les deux pays avec d'autres États en ce qui concerne surtout les produits visés, les règles d'origine, et d'éventuels pays partenaires au libre-échange.
- une approche commune des lois régissant le règlement des différends commerciaux, ce qui supposerait l'adoption d'un seul et même régime au regard de pays tiers, et, en admettant que les litiges Canada-États-Unis sont rares et qu'ils s'articulent surtout autour des produits à base de ressources naturelles – notamment le bois d'œuvre –, ce qui soulignerait la nécessité de prêter attention aux questions afférentes à la gestion des ressources;
- une politique de commerce extérieur commune au regard des négociations multilatérales et régionales (ce qui, compte tenu du degré de convergence des politiques, ne devrait pas présenter de difficulté) et, de façon plus générale, pour le maintien de relations commerciales avec des pays tiers; en ce qui a trait aux sanctions commerciales imposées pour des motifs de politique étrangère, il devrait être possible de conserver une marge de manœuvre stratégique et, dans cette optique,

de concevoir des outils pratiques sans compromettre l'intégrité de l'union;

- un processus de règlement des différends inspiré des dispositions actuelles de l'ALENA – au besoin, une actualisation importante;
- des institutions chargées d'administrer l'union, de régler les différends et de favoriser une élaboration commune et dynamique des politiques, afin de gérer une intégration économique accélérée; ces institutions s'appuieront sur des modèles existants, par exemple la Commission mixte internationale.

Chacun de ces éléments poserait des défis techniquement complexes, mais, dans aucun cas, il ne s'agira d'obstacles insurmontables. Pour l'essentiel, les grandes questions stratégiques indissociables de la mise en œuvre d'une union douanière ont été résolues au fil d'un processus de convergence des politiques et d'ententes commerciales multilatérales et bilatérales. En réalité, cette approche classique se débarrasserait des débris des négociations antérieures, mais sans régler les enjeux émergents qui découlent d'une intégration accrue. L'avantage de l'approche conventionnelle est la grande attirance des Canadiens pour ce qui a été éprouvé et prouvé. La contrainte, c'est que les résultats d'une telle approche s'annoncent minimes. Les politiques commerciales classiques ont su répondre aux défis stratégiques du passé. Au mieux, cette approche apporte une réponse incomplète aux défis et aux problèmes qui découlent de la grande intégration qui caractérise dorénavant les échanges entre le Canada et les États-Unis. En essence, elle resterait limitée à l'échange de biens, sans s'occuper des enjeux relatifs à l'échange de services, de capitaux ou de droits de propriété intellectuelle, et sans toucher aux déplacements des personnes.

Les politiques commerciales canadiennes, qui ont par le passé apporté des réponses aux aléas de la relation avec les États-Unis, sont au point mort. Au cours de la période électorale de 2006, il n'y a eu aucune discussion publique de la grande intégration qui existe déjà, et des grandes tendances à la coopération et à la coordination en matière de politiques avec les États-Unis qui ont émergées à l'abri des regards du monde de

l'approbation politique et des ententes formelles. La logique des intérêts économiques du Canada constitue un argument convaincant à l'effet qu'il faut concentrer des énergies pour réinventer la relation avec les États-Unis, afin de l'adapter aux réalités modernes. Pourtant, le temps ne s'arrête pour aucune politique et, à moins que l'on trouve des réponses aux aléas de l'intégration économique et des répercussions qui en découlent, les Canadiens paieront de plus en plus cher au niveau économique la paralysie de leurs politiques.

Pour récolter entièrement les avantages de l'approfondissement de l'intégration économique transfrontalière, il faudra que le Canada et les États-Unis règlent trois questions fondamentales et reliées : réduire l'incidence de la frontière; accélérer et orienter la cadence de la convergence de la réglementation ; et renforcer les capacités institutionnelles nécessaires pour mettre en œuvre les résultats découlant de la réussite des deux premiers défis. Chacun de ces éléments va s'avérer difficile, et la résolution des problèmes associés à chacun des deux premiers ne sera qu'illusoire si on ne s'occupe pas des deux autres.

Administration de la frontière

Le premier défi consiste à s'attaquer à l'administration de plus en plus dysfonctionnelle de la frontière.⁵⁴ L'intensité de la relation transfrontalière est évidente : 36 000 camions et 400 000 personnes traversent la frontière chaque jour. Malgré tout, même après quinze années de « libre »-échange, la frontière Canada-États-Unis continue de fourmiller d'agents armés en uniformes, déterminés à assurer que le commerce et l'interaction entre Canadiens et Américains se conforment à une batterie étonnante d'interdictions, de restrictions et de règlements. La liste des règles et règlements pour lesquelles la frontière reste un moyen commode, voire le principal, de les mettre en application a augmenté, plutôt que diminué, depuis la mise

⁵⁴ Pour plus de précision, se reporter à William B. P. Robson et Danielle Goldfarb, « Risky Business: U.S. Border Security and the Threat to Canadian Exports », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 177 (mars 2005), Toronto.

en œuvre du libre-échange, surtout en réponse aux nouvelles réalités en matière de sécurité suscitée par les attentats du 11 septembre. L'administration de la frontière physique impose des coûts élevés aux deux gouvernements, aux entreprises et aux personnes qui se servent de la frontière fréquemment pour mener leurs affaires dans l'économie nord-américaine intégrée; elle coûte aussi cher aux deux économies en termes d'occasions ratées pour récolter l'ensemble des retombées avantageuses d'une grande intégration⁵⁵. Il n'en résulte pas un marché nord-américain intégré et unique, mais deux marchés avec plusieurs liens transfrontaliers qui restent à la merci de l'efficacité et de la fiabilité du dédouanement, une question beaucoup plus importante pour les entreprises établies au Canada que pour celles établies aux États-Unis.

En plus des activités routinières aux douanes et à l'immigration, à la fois le Canada et les États-Unis se servent des contrôles à la frontière pour bloquer l'immigration illégale, les drogues illicites, le terrorisme et autres activités criminelles. Cependant, l'expérience porte à croire que le coût de l'administration de la frontière pour atteindre ces objectifs est

⁵⁵ Lorsqu'elles songent à des stratégies de fragmentation, les entreprises prennent en considération les barrières tarifaires et les autres obstacles à la frontière, les différences de salaires, les coûts de transports et d'autres coûts de l'intégration, le coût des intrants, les politiques gouvernementales, etc. Prenons l'exemple d'une entreprise canadienne qui ravitaille des clients dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, conçoit et agence ses produits au Canada, s'approvisionne en composantes haut de gamme aux États-Unis et au Japon, et en composantes de gamme moins élevée en Malaisie et en Corée, et sous-traite le montage final en Chine. Le produit est alors expédié en Amérique du Nord pour la distribution aux clients au Canada et aux États-Unis, qui dépendent de distributeurs locaux pour le service après-vente. L'emplacement des installations centrales de distribution sera en partie déterminé par le tarif de nation la plus favorisée et les règles d'origine qui s'appliquent; elles seront vraisemblablement installées aux États-Unis, même si un emplacement canadien offrait de nets avantages logistiques et d'autres avantages relatifs au coût, parce que le gros du produit peut être distribué en ne subissant qu'un seul dédouanement au lieu de deux. Ce résultat n'a aucune importance pour les grands décideurs des États-Unis, mais il est crucial pour les Canadiens.

disproportionné par rapport aux résultats⁵⁶. La frontière est simplement trop longue et trop poreuse pour empêcher des activités criminelles transfrontalières précises. Consacrer encore plus de ressources aux postes de contrôle frontaliers le long de la frontière entre les deux pays semble peu susceptible d'apporter davantage de résultats sans d'extraordinaires autres investissements en infrastructure humaine et physique. L'augmentation à ce point des ressources risque cependant de nuire indirectement, mais de manière importante, aux intérêts économiques dans cette quête de solutions à un problème dont on pourrait s'occuper plus efficacement par d'autres moyens.

À cet égard, des moyens doivent être trouvés pour réduire l'incidence de la frontière. Les deux gouvernements pourraient, par exemple, renforcer les relations institutionnelles, améliorer la collaboration, et partager les renseignements au sujet de questions importantes et anodines. Les gouvernements pourraient étudier la possibilité d'autres investissements dans la collecte d'information, et progressivement concentrer une partie plus importante de ces efforts aux points d'entrée initiaux en Amérique du Nord. Ils pourraient aussi investir davantage en infrastructure et en technologie (à la fois aux points d'entrée et aux couloirs qui mènent à ces points). Les deux types d'investissement constituent des volets incontournables de toute démarche globale visant à améliorer la gestion de la frontière et à en réduire les incidences sur le commerce. Ces investissements n'ont pas à se fonder sur les méthodes d'inspection actuelles, mais on pourrait s'en remettre davantage à l'évaluation des risques et aux inspections aléatoires⁵⁷. Ils pourraient aussi

⁵⁶ Ceci n'est évidemment pas le point de vue de tout le monde; certains soutiennent qu'il n'y a pas de prix trop élevé pour protéger le pays contre les drogues illicites, les immigrants illégaux et de toute activité criminelle. Cette perspective a été bien illustrée par Tim Naumetz, « Summer border policy: take operational risks », *National Post*, 22 juillet 2003, p. A2.

⁵⁷ Pour lutter contre le terrorisme et les autres activités illégales, par exemple, le Canada et les États-Unis doivent procéder à des échanges rapides de renseignements en temps opportun sur les criminels et les autres individus susceptibles de menacer la sécurité. Certes, le partage de renseignements existe déjà, mais il pourrait être considérablement amélioré. Il serait bon

chercher à cibler davantage les ressources pour les programmes de prédédouanement des marchandises, des véhicules et des personnes. Enfin, les deux gouvernements pourraient renforcer leurs pourparlers au sujet d'un accroissement du niveau de convergence entre les politiques américaines et canadiennes qui régissent diverses questions comme les programmes de prédédouanement des marchandises et des passagers, les programmes d'application des lois de tous genres, et les procédures d'immigration et de détermination du statut de réfugié.

Les enjeux soulevés dans cette partie du document s'appliquent évidemment en grande partie aux problèmes vécus dans l'échange de biens. L'échange transfrontalier de services se déroule dans une large mesure sans grande attention de la part du gouvernement à la frontière. Une certaine partie s'échange par voie électronique; une certaine partie se trouve éventuellement incorporée dans des biens, et son ampleur est difficile à mesurer. Néanmoins, il y a des éléments de l'administration de la frontière qui ont des conséquences sur le commerce des services, en particulier les services professionnels, les services de divertissement et des transactions économiques du genre qui demandent le passage à la frontière de personnes « naturelles », c'est-à-dire de personnes en chair et en os. Il y a dans l'ALECEU et dans l'ALENA des modalités pour faciliter les déplacements temporaires des gens d'affaires, mais on est bien loin de la libre circulation de la main-d'œuvre. Contrairement à l'entente Schengen en Europe qui permet la libre circulation des individus dans toute la région touchée par l'entente, le Canada et les États-Unis gardent toujours des

de regrouper certaines bases de données et de les rendre disponibles à la frontière. Les renseignements provenant des organismes chargés de faire respecter les lois, des agences d'immigration, des tribunaux et d'autres institutions pourraient être accessibles conjointement à la frontière, en temps réel. Il importe d'assurer une collaboration beaucoup plus grande et une meilleure gestion de l'information. Les outils modernes de gestion des bases de données, de même que les logiciels de pointe en matière de réseautage, pourraient être mis en place à la frontière et branchés sur les grandes bases de données du Canada et des États-Unis.

contrôles sévères pour ce qui est des déplacements transfrontaliers des résidents de l'un et l'autre pays⁵⁸.

Étant donné l'ampleur de l'intégration transfrontalière, les deux gouvernements ont pris des mesures pour régler la congestion à la frontière, mais les résultats à ce jour sont limités. Des efforts pour rendre la frontière moins intrusive et plus efficace ont été intégrés à l'*Accord sur la frontière commune* de 1996, au *Forum des partenaires Canada-États-Unis de 1999*, à la *Déclaration sur la frontière intelligente* de 2001, et, maintenant, au *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* de 2005⁵⁹. Ces initiatives ont cependant été restreintes par la décision d'œuvrer dans les limites des mandats législatifs existants. De plus, ils tiennent pour acquis que les niveaux actuels d'administration frontalière resteront nécessaires, et ne visent donc pas à éliminer ou à réduire l'incidence de la frontière, mais plutôt à rendre l'administration frontalière plus efficace. Inscire cet effort dans un plus grand engagement à négocier une entente de grande intégration accorderait aux fonctionnaires qui travaillent à ce dossier la vision stratégique qu'il leur faut pour aller au-delà des mandats législatifs existants et leur donnerait des coudées plus franches pour faire des compromis utiles entre des priorités qui se font concurrence. Créer un tel cadre, investir dans

⁵⁸ Se reporter à Michael Hart, *Is There Scope for Enhancing the Mobility of Labour Between Canada and the United States?*, document préparé pour Industrie Canada, mars 2004, collection Documents de travail : document 2004 D-04, disponible à <http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/fr/ra01934f.html>.

⁵⁹ Les pressions pour donner l'impression qu'ils accomplissent quelque chose poussent les gouvernements à remballer des efforts antérieurs, afin de créer des « produits pouvant faire l'objet d'annonces ». Ceux qui étudient ce phénomène auraient avantage à étudier, par exemple l'évolution de ces quatre initiatives. Chacune promettait des actions concertées au niveau du pouvoir exécutif gouvernemental pour aborder une série de problèmes associés à la frontière à l'intérieur des cadres législatifs existants. Toutes les quatre se sont dérobées devant tout engagement qui aurait débouché sur de nouvelles obligations convenues par traité qui auraient demandé une approbation législative. Il aurait peut-être été impossible d'en faire plus d'un point de vue politique, mais il reste irréaliste de s'attendre à des résultats plus substantiels sans volonté d'investir dans des projets plus robustes qui pourraient demander la mise en œuvre de lois.

l'infrastructure et en technologie (à la fois aux points d'entrée et aux couloirs qui mènent à ces points), et affecter des ressources aux programmes de prédédouanement des biens, des véhicules et des personnes sont des composantes essentielles de toute démarche globale visant à améliorer la gestion de la frontière et à réduire ses incidences commerciales. En définitive, dans notre vue, on devrait avoir pour objectif de créer une frontière qui est considérablement plus ouverte et moins bureaucratique, dans une Amérique du Nord mieux sécurisée. Si les Canadiens et les Américains veulent une frontière plus intelligente et moins intrusive entre eux, ils devront également coopérer pour créer un périmètre plus sûr. Il devrait en résulter un continent plus ouvert, plus prospère et plus sûr.

Coopération en matière de réglementation

Pour réduire la congestion à la frontière, un élément clé serait de relever le second défi : réduire l'incidence des différences de réglementation entre le Canada et les États-Unis. Comme le signale le Conseil canadien des chefs d'entreprises, « la plupart des coûts et des retards administratifs à la frontière viennent, non pas de la nécessité d'évaluer les droits de douane, mais plutôt de l'application d'une foule de règles et de règlements que les gouvernements jugent tout simplement plus pratiques de traiter à la frontière⁶⁰. Comme les Européens l'ont appris, la collaboration en matière de réglementation et la réduction des formalités à la frontière sont les deux faces d'une même pièce. On a peut-être une longue tradition de résolution pragmatique et informelle des problèmes entre les instances de réglementation des deux gouvernements fédéraux, ainsi qu'entre les gouvernements des provinces et des États, mais le temps est venu de se demander quelle application de réglementation il faut exercer à la frontière et laquelle peut s'effectuer derrière la frontière. Encore plus fondamentalement, alors que la coopération et la convergence vont de l'avant en matière de réglementation, la

⁶⁰ Conseil canadien des chefs d'entreprises, *Nouvelles frontières : Bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord*, au site http://www.ceocouncil.ca/fr/view/?document_id=366&area_id=7.

question devient : est-ce que les deux gouvernements sont prêts à passer à un processus de réglementation en collaboration plus formel, s'appuyant sur des traités visant à éliminer dans la plus grande mesure possible ce que l'on caractérise comme la tyrannie des petites différences. En éliminant ces divergences, une grande partie de la justification d'une administration frontalière s'estompe. Cela augmenterait aussi les avantages de l'approfondissement de l'intégration.

Par exemple, la nécessité de produire de multiples versions du même produit peut accroître les coûts de conception et de production, et empêcher les entreprises de profiter des économies d'échelle qui viendraient d'une production pour alimenter une seule norme globalement reconnue. Il faut mettre à l'essai et certifier une gamme de produits de plus en plus grande pour respecter des normes et des exigences réglementaires astreignantes avant de pouvoir les vendre. De même, un éventail de services en augmentation exponentielle font face à des exigences de qualification et de certification onéreuses et souvent répétitives. Le respect de différentes règles nationales, ainsi que la répétition d'analyses et de certifications redondantes des produits et des fournisseurs pour des marchés différents, font augmenter les coûts des fabricants et des fournisseurs qui fonctionnent dans l'économie nord-américaine. De plus, des procédures d'approbation complexes et ardues de produits ou de fournisseurs peuvent ralentir l'innovation, frustrer le lancement de nouveaux produits, et avoir comme effet de protéger les producteurs et les fournisseurs nationaux contre les concurrents étrangers. Pour les petites ou moyennes entreprises, le coût d'acquisition de la connaissance du régime réglementaire d'un pays et les frais pour y gagner accès peuvent également les dissuader complètement dans les faits d'essayer de développer ce marché.

Bien que des réglementations bien conçues puissent favoriser et faciliter le commerce, les divergences en matière de réglementation avec les États-Unis minent la compétitivité canadienne et mènent à la perte d'investissements. Des recherches récentes indiquent que les avantages de la convergence entre le Canada et les États-Unis sont positifs et importants. Parallèle-

ment, le régime canadien, même en tenant compte des importantes réformes qui sont survenues au cours des deux dernières décennies, impose à l'économie des fardeaux encore plus lourds que celui des États-Unis. Si le poids de la réglementation au Canada avait été équivalent à celui des États-Unis, il y aurait eu au Canada une croissance moyenne des investissements d'environ un milliard de dollars US par année. Si la cadence du changement du régime canadien avait été identique à celle des États-Unis, le total des investissements aurait été d'environ 400 millions de dollars plus élevé, ce qui aurait donné en moyenne chaque année trente pour cent d'investissement de plus que le niveau constaté. Une des conséquences d'une telle augmentation des investissements aurait été une augmentation de six pour cent de la part de la recherche et développement dans le PIB⁶¹.

On peut répartir ces incidences en deux grandes catégories : celles qui visent à discriminer en faveur des producteurs locaux, et celles qui sont le résultat accessoire de règlements visant d'autres objectifs. Les premières correspondent aux éléments résiduels des négociations classiques de libéralisation du commerce, et comprennent des mesures telles que les barrières tarifaires, les restrictions quant aux marchés publics, les lois portant sur les recours commerciaux, et autres mesures semblables qui restent en vigueur. Les secondes comportent un grand éventail de mesures qui correspondent à la complexité accrue des économies modernes et aux réponses des gouvernements à des demandes allant de la protection des consommateurs à l'intendance environnementale et aux droits de la personne. On pourrait continuer de s'occuper des effets sur le commerce et les investissements des premières à l'aide de l'approche classique inscrite dans les accords de libéralisation du commerce et des investissements; les secondes exigeraient des niveaux de collaboration plus élevés pour repérer les règlements qui n'ont plus

⁶¹ Se reporter à Fidele Ndayisenya, « Les incidences économiques de la convergence entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation », *Horizons*, vol. 7 n° 1 (juin 2004), Projet de recherche sur les politiques du Canada.

aucune réelle utilité publique, ceux que l'on peut instaurer et administrer de façon à limiter ou éliminer l'incidence des différences, et ceux dont les différences sont profondes et importantes. Seuls ces derniers pourraient continuer à constituer des obstacles importants au commerce et aux investissements, mais à une échelle beaucoup plus réduite qu'ils ne le font présentement.

En dernière analyse, cependant, on constate qu'un grand nombre de ces différences sont marginales pour ce qui est de leurs conséquences réglementaires, en particulier entre le Canada et les États-Unis, mais gênantes, voire dysfonctionnelles, de par leur incidence économique. Dans le cas des entreprises qui exportent vers de nombreux marchés, la promesse d'« une norme, un test, accepté partout » est de plus en plus attrayante⁶².

Contrairement à la croyance populaire, les exigences réglementaires sont souvent plus rigoureuses aux États-Unis qu'au Canada. Pour utiliser un exemple saillant sur le plan politique, les réactions des États-Unis à la dégradation de l'environnement, depuis les émissions de carbone à la pollution de l'eau, sont souvent plus avancées que les efforts canadiens. George Hoberg fait remarquer : « en conséquence de l'intégration politique par le biais de l'émulation, de sciences et de technologies partagées, et de valeurs et politiques communes, les politiques environnementales du Canada et des États-Unis ont connu un degré important de convergence⁶³. » Mais, comme le signale Nancy Olewiler, la

⁶² Philip Wagner de l'OCDE indique comment tout le monde profiterait de l'atteinte de cet objectif : « L'harmonisation des normes et des procédures de certification apportera aux consommateurs la garantie que les produits achetés dans le monde entier répondent aux mêmes normes élevées de sécurité. Les fabricants pourront éviter des essais coûteux et inutiles, et mettre plus rapidement leurs innovations sur le marché. Enfin, assurées que les produits ont été convenablement testés et qu'ils répondent à des contraintes strictes, les instances de réglementation pourront mieux utiliser des ressources de plus en plus réduites. » Christopher Wagner, « Safe Products and Global Trade », *L'Observateur OCDE*, n° 202 (octobre-novembre 1996), p. 16.

⁶³ George Hoberg « Governing the Environment: Comparing Canada and the United States », dans Keith G. Banting, George Hoberg et Richard Simeon, éditeurs, *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a*

voie canadienne « plus gentille, et moins cahoteuse vers l'amélioration de l'environnement... signifie aussi que le Canada n'avance peut-être pas aussi vite qu'il le pourrait vers ses cibles en matière d'environnement⁶⁴. » Un programme cohérent de coopération transfrontalière est donc susceptible de renforcer les résultats en matière de réglementation au Canada, même si cette coopération devait exiger que la Canada assume une grande partie de l'ajustement et du travail lourd.

Plus concrètement, la convergence bilatérale des réglementations se traduira plus vraisemblablement par l'adoption de pratiques exemplaires que par la recherche du dénominateur commun le moins élevé. Comme le fait remarquer une enquête d'Industrie Canada sur les instances de réglementation canadiennes : « Toutes les personnes interrogées ont affirmé viser des objectifs stratégiques généraux semblables à ceux de leurs homologues des États-Unis. Toutefois, bon nombre d'entre elles ont souligné que les différences entre chacun des régimes de gouvernement et entre les lois d'autorisation de chacun des pays compliquaient la coopération, ce qui limite effectivement les résultats qui peuvent être obtenus sans apporter de changement important aux lois. » La même enquête a aussi indiqué que « la plus grande partie de la collaboration s'effectuait au niveau du fonctionnement⁶⁵. » Parallèlement, comme le fait remarquer l'enquête : sans éperon externe tel que des négociations commerciales, la coopération en matière de réglementation entre ceux qui sont responsables du fonctionnement s'estompe rapidement; cependant, sans la participation des régulateurs aux négociations, les objectifs et moyens nécessaires ne seront peut-être pas bien encadrés, aboutissant à des résultats qui ne seront pas optimaux.

Changing World, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, p. 384.

⁶⁴ Nancy Olewiler, « North American Integration and the Environment », dans Richard G. Harris, éd., *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Calgary, University of Calgary Press, 2003, p. 619.

⁶⁵ Industrie Canada, *North American Regulatory Cooperation*, ébauche, février 2002, dossiers de l'auteur.

Par défaut, l'option retenue pour faire face à la convergence de la réglementation entre le Canada et les États-Unis a été de rester sur la voie très canadienne qui s'est progressivement manifestée : collaborer au besoin, mais pas nécessairement. Les résultats n'ont pas été sans intérêt : les instances canadiennes harmonisent leurs visées et objectifs en matière de réglementation avec ceux de leurs homologues des États-Unis, collaborent avec les régulateurs américains dans plusieurs domaines, tout en gardant une autonomie réglementaire suffisante pour tracer leur propre voie. Cela aboutit à deux régimes de réglementation très semblables, mais autonomes, ce qui suppose beaucoup de doublement et de redondance. L'ampleur de la convergence de la réglementation et la collaboration en cette matière est souvent influencée par des programmes et préférences bureaucratiques aux dépens d'objectifs plus grands, allant du développement économique à l'efficacité de la réglementation. La position par défaut évite aussi de s'attaquer aux deux enjeux connexes : la frontière et la capacité institutionnelle.

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI), nommé par le premier ministre Jean Chrétien, en est arrivé à la conclusion que ce modèle était inadéquat pour répondre aux besoins du Canada et a recommandé une approche proactive. Il a reconnu que le Canada est « empêtré dans une toile inextricable de relations internationales », mais s'est demandé « si les activités internationales du gouvernement en matière de réglementation étaient en harmonie avec les priorités nationales, et si on faisait le meilleur usage possible des ressources. » Le comité a recommandé que le gouvernement fédéral s'applique : à établir des normes et des règlements compatibles dans les secteurs où cette compatibilité accroîtrait l'efficacité de l'économie canadienne et assurerait un degré de protection élevé à la santé humaine et à l'environnement; à éliminer les petites différences et réduire les obstacles réglementaires à un marché nord-américain intégré; à instaurer un système unique d'examen et d'approbation des produits et des services pour l'ensemble de l'Amérique du Nord; à mettre en place des processus réglementaires intégrés, afin de soutenir les principaux secteurs intégrés nord-américains (p. ex. l'énergie,

l'agriculture et l'alimentation); et à adopter des interventions plus efficaces face aux menaces à la santé humaine, à la santé animale et à l'environnement⁶⁶. »

Le comité a aussi repéré deux pièges en matière de politiques qui restent encore séduisants pour certains Canadiens :

- Les Canadiens peuvent harmoniser leurs règlements avec ceux des États-Unis dans la mesure où ils le jugent collectivement souhaitable de leur propre gré, et n'ont pas à compliquer ce processus en l'associant à un programme bilatéral.
- Les Canadiens devraient porter un jugement stratégique sur les secteurs où ils veulent être concurrentiels, et décider s'ils y arriveront mieux en étant pareils, meilleurs ou différents.

Bien que les deux points puissent sembler à première vue séduisants, l'expérience indique qu'une approche unilatérale est moins susceptible d'aboutir au résultat souhaité : réduire l'incidence de la frontière sur le commerce et la configuration des investissements au Canada. On n'atteindra pas cet objectif sans la conviction du côté des États-Unis que le régime de réglementation du Canada est en grande partie équivalent au leur, une attitude qui exigera que l'on engage le dialogue avec eux. L'existence d'un programme bilatéral convenu, même s'il pourrait demander que le Canada s'adapte et s'ajuste bien plus que les États-Unis, offre de plus l'avantage net de diriger des pressions politiques vers un processus qui serait autrement trop facilement prisonnier des programmes des bureaucraties. Le premier objectif d'un tel programme ne serait pas de promouvoir la convergence de la réglementation en soi, mais d'améliorer le rendement de l'économie canadienne en réduisant les obstacles à la récolte de toutes les retombées avantageuses de l'intégration nord-américaine.

Le gouvernement a généralement accepté les recommandations du CCERI et, dans le contexte du *Partenariat pour la sé-*

⁶⁶ Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *Réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2004. Au site http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/committees/smart_regulation-ef/2006-10-11/www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf; p. 17 et 22.

curité et la prospérité (PSP) adopté par les présidents des États-Unis et du Mexique et le premier ministre du Canada à Waco (Texas) en mars 2005, a posé des gestes importants pour faire avancer le programme. Il a nommé un groupe au sein du Bureau du Conseil privé (BCP)⁶⁷ pour poursuivre la voie tracée par le CCERI. De plus, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement fédéral a reçu le mandat de se pencher sur des voies et moyens de mettre en œuvre les recommandations du CCERI. Lors de sa réunion avec les deux présidents en avril 2006, le premier ministre, Stephen Harper, a confirmé l'engagement de son gouvernement à la poursuite du programme du PSP. Ce qui en est sorti à ce jour, c'est un engagement envers ce que l'on pourrait appeler une progression graduelle accélérée. Il en résulte une plus grande sensibilisation aux développements de la réglementation aux États-Unis chez les décideurs canadiens, ce qui augmente les possibilités d'harmoniser les politiques canadiennes en matière de réglementation avec ce qui se passe à Washington. Ce qui manque, c'est un engagement politique ferme envers la collaboration en matière de réglementation, et un plan pour la mettre en œuvre. Pas étonnant que l'on chemine vers la rationalisation de la réglementation à la vitesse des mouvements des glaciers.

L'approche canadienne actuelle interpelle également les régulateurs américains, qui, à ce jour, ont montré peu d'appétit pour la chose. Le système de prise de décision des États-Unis est extrêmement réticent au contrôle centralisé et est ainsi une très mauvaise cible pour autre chose que du morceau par morceau, une collaboration régulateur par régulateur. Le président des États-Unis, nommé peut-être, par exemple les membres de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (Securities and Exchange Commission), mais une fois nommés, ils agissent de manière tout à fait autonome par rapport à lui.

⁶⁷ Dans ses efforts pour décentraliser la prise de décisions et ramener le BCP à son rôle habituel de coordination stratégique, le gouvernement Harper a confié les travaux sur la réforme de la réglementation au ministre de l'Industrie, Maxime Bernier, et à ses fonctionnaires.

Néanmoins, à la fois à Washington et à Ottawa, les efforts pour réformer la réglementation et la rationaliser se sont acquis un nombre croissant d'adhérents. En 1980, le Congrès a établi un bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs* [OIRA]) au sein du bureau de gestion et du budget (*Office of Management and Budget* [OMB]), et des présidents successifs ont, par décret-loi, établi les assises pour que l'OIRA assure un examen et une évaluation systématiques et centralisés de tous les règlements fédéraux. Une grande partie de cet effort a été coordonnée avec d'autres démarches internationales plus globales, en particulier à l'OCDE. Les efforts canadiens sont en parallèle à ceux des États-Unis. Depuis 1978, les activités du gouvernement fédéral canadien en matière de réglementation ont fait l'objet d'un processus d'examen constant, global et centralisé, d'abord issu du Conseil du Trésor et, plus tard, du BCP, dans la perspective d'éliminer les doublons et la redondance, tout en favorisant les pratiques d'excellence à l'échelle internationale. Les politiques élaborées dans les deux capitales pour orienter l'établissement et l'examen des règles sont remarquablement semblables de par leur ton et leur intention, et correspondent au niveau élevé des discussions permanentes tant à l'OCDE, qu'entre les deux pays⁶⁸. On a donc posé les assises d'un programme plus structuré de collaboration, voire de coordination transfrontalière en matière de réglementation. Pour passer au prochain niveau, les deux gouvernements devront toutefois adopter un programme menant à une entente qui peut s'appliquer, et assurer la capacité institutionnelle pour la faire fonctionner⁶⁹.

⁶⁸ Se reporter, par exemple à « Gouvernement du Canada : politique de réglementation », au site http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/ra-ar/docs/publications/regulatory_policy_f.pdf et, pour les États-Unis, à *Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866*, au site <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/riaguide.html>.

⁶⁹ Pour des précisions sur ce que cela suppose, se reporter à Michaël Hart, « Steer or Drift? Taking Charge of Canada-US Regulatory Convergence », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 229 (mars 2006), Toronto. Ce *Commentary* contient aussi une discussion de l'expérience de l'Europe pour transformer son union douanière en marché intégré.

Les gouvernements doivent songer sérieusement à toute initiative qui pourrait compromettre leur capacité à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de la sécurité et du bien-être de leurs citoyens. L'expérience acquise au Canada à négocier des règles internationales et à rechercher la coopération en matière de réglementation, tant à l'échelle multilatérale que bilatérale, porte à croire qu'il n'y a pas de conflit intrinsèque entre ces responsabilités et un établissement de règles et une collaboration de ce genre. Cela n'empêche pas certains groupes d'intérêt particuliers de mener des campagnes qui remettent en question jusqu'où des règlements élaborés conjointement avec d'autres parties peuvent correspondre aux responsabilités canadiennes. Heureusement, il n'est pas difficile de réfuter de telles prétentions. Par exemple, les Canadiens se rendent régulièrement aux États-Unis, confiants pour ce qui est de la fiabilité des règlements des États-Unis en matière de sécurité. Ils mangent et boivent aux États-Unis dans le même esprit qu'ils le font chez eux. S'ils tombent malades, ils vont souvent, à fort prix, se fier aux conseils médicaux reçus aux États-Unis et aux médicaments approuvés dans ce pays. D'à peu près tous les points de vue, les Canadiens ont peu d'inquiétudes, voire aucune, par rapport aux objectifs et à l'efficacité des règlements américains quand ils sont aux États-Unis. Il y a peu d'autres pays dans le monde auxquels les Canadiens manifestent aussi couramment leur confiance. La raison en est simple : les régimes de réglementation canadiens et américains sont, à presque tous les égards, en correspondance étroite. Les différences sont de l'ordre du détail qui peut être important aux yeux de l'un ou l'autre des régulateurs, mais elles ont peu d'incidence sur les résidents de chacun des deux pays.

Au départ, les deux gouvernements pourraient renforcer la confiance et acquérir de l'expérience au niveau fédéral, mais, étant donné la structure fédérale des deux pays, le plus vite ils interpellent les instances de réglementation des provinces et des États pour qu'elles adhèrent à de semblables processus d'échange d'information et de consultations obligatoires, le plus vite les deux pays en arriveront à une approche « nord-américaine » pour atteindre leurs visées et objectifs en

matière de réglementation. Étant donné le grand nombre d'instances concernées, il s'agit d'un champ d'action qui demanderait des règles de prise de décision novatrices, ainsi que des institutions pour les faire fonctionner. Heureusement, comme au niveau fédéral, il y a déjà au niveau régional de vastes réseaux de collaboration entre les régulateurs canadiens et américains. Pour avoir des chances de réussir, toute stratégie fédérale par rapport à l'intégration économique et à la convergence de la réglementation devrait à la fois compléter ces institutions transfrontalières, et en tirer partie.

Capacité institutionnelle

Toute avancée en matière de gouvernance de l'intégration accrue exigera un renforcement institutionnel suffisant et des cadres de procédure pour atténuer les conflits, et établir des assises plus souples pour l'établissement dynamique de règles et l'adaptation du marché nord-américain dans son ensemble. Il faudra faire fi de l'aversion traditionnelle à l'égard du renforcement d'institutions bilatérales et se tourner vers l'avenir avec imagination. Alors que le modèle européen d'une infrastructure supranationale ne convient peut-être pas à la situation nord-américaine, les Canadiens et les Américains peuvent tirer des leçons de l'expérience de l'UE.

La grande intégration décrite ci-dessus s'est produite en l'absence d'infrastructure institutionnelle apte à faciliter la gestion de ces relations complexes à facettes multiples. Contrairement au cas d'autres relations bilatérales dont jouissent tant le Canada que les États-Unis, il n'y a aucun organisme pour superviser la relation politiquement ou stratégiquement, aucune rencontre régulière entre chefs de gouvernement ou ministres des affaires étrangères ou du commerce, ni aucune structure officielle de comités qui se penchent sur la relation de manière cohérente et coordonnée⁷⁰. L'absence de structure formelle

⁷⁰ À titre d'ancien ambassadeur canadien aux États-Unis, Allan Gottlieb constate que « la plus importante relation économique bilatérale du monde [est] administrée sans l'aide d'institutions et de procédures bilatérales ». « A Grand Bargain with the US », *National Post*, 5 mars 2003. Cette pauvreté

vient d'un effort déterminé et largement fructueux de traiter verticalement les enjeux de la relation, plutôt que de manière horizontale, et d'ériger des barrières de sécurité pour prévenir les liens croisés. En partie, cette méthode de gestion découle des craintes du Canada que, en tant que plus petit partenaire, ses intérêts ne soient submergés dans un rapport plus officiel, et, en partie, du fait que le système américain de gouvernance rend extrêmement difficile la cohérence et la coordination soutenues en matière de politiques étrangères et nationales.

La pénurie d'institutions est comblée par une improvisation inspirée. La nature interdépendante des économies canadienne et américaine exige en pratique que les fonctionnaires des deux pays collaborent étroitement à la gestion et à la mise en œuvre d'une panoplie de régimes de réglementation, semblables mais non identiques, qui peuvent tout aussi bien couvrir la salubrité des aliments que l'établissement du statut de réfugié. Les fonctionnaires et, dans certains cas, les ministres, ont mis en place un réseau serré d'ententes de coopération consensuelles grâce auxquelles ils peuvent mettre en commun renseignements, expériences, données et savoir-faire, l'objectif ultime étant d'améliorer les résultats en matière de réglementation, de réduire les coûts, de résoudre les problèmes transfrontaliers, de mettre en œuvre des mécanismes de reconnaissance mutuelle, d'instituer des protocoles d'essai conjoints, et autres. Jour après jour, des douzaines de fonctionnaires américains et canadiens, qu'ils œuvrent à l'échelon fédéral ou au niveau des provinces et des États, travaillent de concert, se rendent visite, se rencontrent, se transmettent des messages électroniques, communiquent par téléphone, etc. Pratiquement toutes ces activités passent inaperçues sur les « écrans radars politiques », et seule une petite partie d'entre elles est coordonnée ou s'inscrit dans une vision globale cohérente des priorités ou des objectifs stratégi-

institutionnelle contraste considérablement avec la véritable pléthore de relations institutionnelles avec l'Union européenne (réunions semestrielles du premier ministre, du président de la Commission européenne et du président en exercice du Conseil; quantité de comités ministériels, groupes de travail officiels, etc.). Se reporter à <http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/mundi/menu-fr.asp>.

ques. Dans certains cas, ces démarches sont prévues par des ententes formelles comme l'ALENA, dans d'autres, par des protocoles d'entente moins officiels. Qui plus est, une grande partie de ce « va-et-vient » découle des démarches entreprises par des fonctionnaires qui, partageant des perspectives communes et devant s'acquitter de responsabilités semblables, cherchent à obtenir du soutien et à nouer des liens. Cette activité renforce également, de façon subtile et indirecte, l'intégration croissante des deux économies. L'ALENA et d'autres ententes analogues illustrent les efforts consentis par les gouvernements pour rattraper ces forces d'intégration silencieuses et assurer une gouvernance adéquate et facilitante.

L'accent devrait être placé sur les fonctions qui s'imposent pour assurer une gouvernance efficiente de l'intégration en croissance, plutôt que de chercher à créer des structures là où on n'en a pas besoin. On pourrait, jusqu'à un certain point, y arriver en se servant des accords de coopération Canada-États-Unis actuels et en investissant de nouvelles responsabilités les fonctionnaires qui œuvrent dans les agences des deux côtés de la frontière, ou en s'appuyant sur des modèles existants qui ont fait leurs preuves.

Les deux gouvernements pourraient, par exemple stipuler que l'Agence des services frontaliers du Canada et le US Customs Service coordonnent leurs efforts pour assurer une administration efficace des importations provenant de pays tiers. On pourrait également convenir d'une entente appropriée demandant aux ministères des Transports du Canada et des États-Unis de coordonner leurs efforts pour assurer la sécurité des autoroutes; avant de mettre en vigueur toute nouvelle règle ou règlement, par exemple des efforts de coordination obligatoire pourraient mettre l'accent sur des résultats compatibles et la reconnaissance mutuelle des approches de chacun face au même problème. Il y a déjà de bonnes bases pour ce genre de coopération, comme en témoignent les réseaux informels de fonctionnaires et les différences plutôt minimales entre les approches réglementaires des deux pays. En fait, tout ce qu'il manque, c'est un mandat convenu permettant de régler les différends et un cadre institutionnel plus officiel ayant le pouvoir de

garantir des résultats mutuellement avantageux. La mise sur pied d'une commission bilatérale ayant pour tâche de chapeauter les démarches qui visent à établir un ensemble mieux coordonné et convergent de règlements régissant toutes les questions de douane ou de transport pourrait s'avérer cruciale; elle assurerait l'impulsion nécessaire et illustrerait la volonté politique.

Dans les deux pays, la mobilité de la main-d'œuvre est gênée par des lois du travail des provinces et des États, et des procédures déléguées d'accréditation professionnelle. L'ALENA a instauré un modeste processus pour permettre les entrées temporaires de visiteurs d'affaires et professionnels, et la reconnaissance réciproque des accréditations professionnelles. Cette mesure a été entravée par le conflit d'intérêt intrinsèque dans un système d'autoréglementation. Comme l'UE l'a appris, il a fallu une approche plus centralisée pour pallier les conflits d'intérêt et l'inertie bureaucratique. Depuis les architectes et les comptables aux médecins et aux dentistes, il reste encore beaucoup de place pour améliorer les accommodements mutuels en termes de reconnaissance professionnelle. Une étape importante pour briser l'impasse serait de nommer un groupe bilatéral de discussion pour élaborer des modèles d'ententes de reconnaissance professionnelle mutuelle que les instances d'accréditation des provinces et des États pourraient prendre en considération.

On peut accomplir beaucoup de choses en s'appuyant sur les réseaux de coopération existants, avec l'ajout, au besoin, de commissions conjointes ou bilatérales dans les cas où les réseaux existants s'avèrent inadéquats. On en accomplira davantage, cependant, si les deux gouvernements s'engagent face à l'établissement d'un certain nombre d'institutions bilatérales en acceptant le mandat de leur fournir les conseils et l'information nécessaires pour susciter une approche plus intégrée de la réglementation en Amérique du Nord. Un secrétariat Canada-États-Unis indépendant disposant d'un mandat d'orienter le programme et de rendre compte des progrès, chaque année, au président et au premier ministre, pourrait, par exemple, s'avérer crucial pour surmonter l'inertie bureaucratique. Également, un comité conjoint pour conseiller le président et le premier ministre pourrait insuffler un élan créatif au développement de nou-

velles initiatives bilatérales. Comme de nombreuses études l'ont démontré, les programmes de réglementation sont des proies faciles pour des prédateurs au service des intérêts étroits de régulateurs et de personnes qui font l'objet de réglementation. Les initiatives bilatérales ne portant que sur les instances de réglementation ne seront vraisemblablement pas à l'abri de cette réalité. Un examen régulier par un conseil consultatif indépendant des progrès de la mise en œuvre d'un programme bilatéral de convergence « orientée » en matière de réglementation pourrait ainsi s'avérer un précieux ajout pour que le programme reste axé sur de plus grands objectifs.

La question du Mexique

Au moment de conclure l'ALENA en 1993, le Canada et les États-Unis ont lancé une nouvelle ère dans leurs relations avec le Mexique. L'ALENA témoigne de la croyance que la communauté nord-américaine comporte trois nations et que les destins de chacune des trois nations sont inextricablement imbriqués. Un consensus général est toutefois, dans notre vue, en train d'émerger à l'effet que, pour le moment, le défi du Canada est d'élaborer un programme bilatéral, plutôt que trilatéral⁷¹. La

⁷¹ Pour certains analystes, surtout ceux qui détiennent une formation en droit, l'ALENA constitue dorénavant l'indispensable assise sur laquelle doit s'appuyer toute négociation bilatérale ou trilatérale en matière de commerce et d'investissement. C'est peut-être vrai, mais on peut aussi percevoir l'ALENA comme une entente dont les belles années sont maintenant loin derrière nous. Entre le Canada et les États-Unis, elle est aujourd'hui mise en œuvre pleinement. Il serait difficile de revenir en arrière sur la plupart de ses modalités. La plus grande importance que l'Accord conserve se trouve dans les modalités de règlement des différends fixées aux chapitres 11 et 19; même le chapitre 20 a été rendu en grande partie caduque par le protocole d'entente sur le règlement des différends de l'OMC. Nous ne voulons pas prétendre que nous pouvons maintenant abroger l'ALENA, mais nous soutenons que, comme dans le cas des ententes de réciprocité commerciale de 1935 et de 1938, du GATT de 1947 et du Pacte de l'automobile de 1965, les objectifs de l'ALENA ont en grande partie été atteints. Il faudrait peut-être incorporer dans toute entente qui lui succéderait certains de ses éléments (p. ex. les chapitres 11 et 19), mais cette entente n'a pas à être trilatérale. Si le Canada et les États-Unis en arrivent à une entente qui dépasse les paramètres des ententes commerciales classiques, la valeur de précédent de l'ALENA sera minime.

réussite de la mise en œuvre de l'ALENA a fait naître des attentes de relations trilatérales plus étroites, mais la réalité, c'est que l'ALENA offre un cadre de règles communes pour régir deux relations vigoureuses qui évoluent rapidement : une relation entre les États-Unis et le Canada, et une autre entre les États-Unis et le Mexique. Les relations Canada-Mexique en sont encore à une phase beaucoup moins avancée, alors que les enjeux prioritaires entre le Canada et les États-Unis ne sont pas du même ordre que ceux entre le Mexique et les États-Unis. Il y a certains domaines de difficultés où il y a peut-être déjà place à proposer des règles et institutions trilatérales, p. ex. le transport terrestre, alors, que dans d'autres secteurs en difficulté, on avancera beaucoup mieux par des efforts bilatéraux et parallèles, p. ex. l'énergie. À cet égard, les trois gouvernements pourraient songer à trouver des voies et moyens de mailler tout effort bilatéral et à s'assurer que toute réussite à l'échelle bilatérale alimente en fin de compte les visées et aspirations trilatérales⁷².

Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité de 2005, renouvelé en 2006, le modèle officiel pour discuter des enjeux en émergence entre les trois gouvernements fédéraux de l'Amérique

⁷² Dans *A Trilateral Mirage: A Tale of Two Americas*, un document préparé pour l'institut canadien de la défense et des affaires étrangères, le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, en juin 2003, Jean Daudelin en arrive à des conclusions moins conciliantes : « La relation bilatérale du Canada avec les États-Unis est cruciale, et sa gestion ne devrait pas s'encombrer de la grande complexité des affaires Mexique-États-Unis ... Les relations du Canada avec le Mexique ... resteront marginales par rapport aux intérêts fondamentaux du pays. » Par contre, Jeffrey Schott dans « Prospects for North American Economic Integration: An American Perspective Post-9/11 », *Art of the State II: Thinking North America: Prospects and Pathways*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004, en arrive à la conclusion que les sensibilités politiques des États-Unis font que toute initiative réaliste se doit d'être trilatérale. Les discussions avec des fonctionnaires des États-Unis laissent supposer que les points sensibles sur le plan politique aux États-Unis sont plus nuancés, ouvrant la porte à des approches différenciées. Les difficultés d'une approche trilatérale qui tienne compte à la fois des enjeux économiques et des questions de sécurité sont bien illustrées dans le document préparé pour le congrès *The Art of the State II* par Stéphane Roussel et Athanasios Hristoulas, *The Quest for trilateral security in North America*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

du Nord, reconnaît précisément cette réalité d'une approche à « deux vitesses ». Les travaux futurs sur des questions bilatérales entre le Canada et les États-Unis n'ont donc pas à devenir otage de l'intérêt, ou du non-intérêt, du Mexique, ou de sa capacité à prendre part à telle ou telle question.

La dimension de la souveraineté

Les débats portant sur la politique commerciale du Canada ont quelque chose d'unique : ils font de la souveraineté un volet essentiel de la politique gouvernementale⁷³. Dans les grands débats du passé au sujet du libre-échange, notamment lors des élections de 1891, 1911 et 1988, les partisans du libre-échange avec les États-Unis ont été l'objet d'attaques soutenues sous prétexte que le sacrifice de la souveraineté canadienne constituait un prix trop élevé. Toute nouvelle négociation commerciale avec les États-Unis ravivera assurément ce vieux débat, même s'il se fait de plus en plus désuet, sur plusieurs fronts.

Un argument formulé par le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, c'est que la conclusion de toute entente vers une plus grande intégration, par exemple une union douanière, priverait le Canada de sa capacité de fixer des tarifs pour le commerce avec des pays tiers⁷⁴. Rappelons qu'en réalité, le Canada a déjà renoncé à son autonomie tarifaire en acceptant la consolidation progressive de ses tarifs lors des négociations du GATT et de l'OMC, et que les tarifs ont une utilité de moins en moins grande comme outil d'intervention. Ce thème a donné lieu à une variante, soit qu'une nouvelle entente empêcherait l'application de politiques distinctes en matière énergétique et industrielle ou, encore, pour ce qui touche à l'immigration et

⁷³ Sauf dans le cas des questions en matière des politiques de la défense, où les débats publics dévient souvent des pistes sans issue, loin des réalités concrètes de la protection des deux pays des menaces venant d'ailleurs.

⁷⁴ Comité permanent du Sénat sur les affaires étrangères, *Accès incertain: les conséquences des mesures prises par les États-Unis touchant la sécurité et le commerce pour la politique commerciale canadienne*, juin 2003, à parl.gc.ca.

aux politiques environnementales.⁷⁵ Ce raisonnement aussi est dépourvu de substance. D'ores et déjà, l'ampleur des initiatives industrielles et énergétiques est fortement sujette à des restrictions en vertu des règles de l'OMC sur les subventions (pour les premières) et des règles de l'ALENA (pour les deuxièmes). Quant aux dossiers comme l'immigration et l'environnement, rien ne prouve que la conclusion d'une entente visant à élargir les retombées avantageuses de l'intégration économique aurait un effet restrictif sur la politique canadienne.

Autre axe de critique : une union douanière aurait pour effet d'arrimer plus étroitement la politique étrangère du Canada à celle des États-Unis. Lors des négociations sur le libre-échange dans les années 1980, les opposants affirmaient que les États-Unis menaceraient le Canada de lui bloquer l'accès à ses marchés – accès prévu dans l'accord – s'il ne souscrivait pas à leurs objectifs de politique étrangère. Pareil argument devrait être rejeté pour un certain nombre de motifs. Les États-Unis n'ont pas d'antécédent dans l'histoire de se retirer pour des motifs de politique étrangère d'ententes commerciales, ou de réduire l'accès à ses marchés convenus dans de telles ententes. Deuxièmement, la vulnérabilité du Canada face à une probabilité aussi faible ne tient pas à l'existence d'ententes bilatérales, mais à la profonde intégration des deux économies, une intégration liée principalement à la dynamique naturelle de l'intégration économique, motivée par les choix économiques quotidiens des particuliers et des entreprises et favorisée par les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux antérieurs. On ne saurait limiter cette vulnérabilité face aux États-Unis et se prémunir contre

⁷⁵ Pour prendre connaissance d'exemples de ces points de vue, consulter Andrew Jackson, *Why the "Big Idea" is a Bad Idea: A Critical Perspective on Deeper Economic Relations with the United States*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2003. Consulter aussi Stephen Clarkson, « Time to break free (trade) », *Globe and Mail*, 27 septembre 2002, et Peter Newman, « Beware of freer trade », *Maclean's*, 2 décembre 2006. On peut trouver une version plus songée de ce point de vue dans une série de chroniques de David Crane dans le *Toronto Star*, les 9, 13 et 16 août 2003. L'appui des Canadiens à une attitude aussi défensive à l'endroit des États-Unis a cependant connu une baisse constante.

l'influence américaine qu'en inversant le cours de l'intégration économique et en acceptant le contrecoup d'une telle mesure, soit des coûts économiques impondérables⁷⁶.

Une troisième critique s'articule autour de la crainte que l'union douanière accentue l'érosion de la vocation multilatérale historique du Canada et mine la capacité du Canada à participer à des négociations multilatérales⁷⁷. Cet argument fait ressortir l'attrait toujours présent que représente le fait que le multilatéralisme soit le pivot autour duquel s'organisent le commerce et la politique étrangère du Canada. En réalité, l'opposition à de nouvelles ententes bilatérales pour des motifs axés sur la protection de l'héritage multilatéral du Canada, non seulement s'apparente au révisionnisme historique, mais confond la fin et les moyens⁷⁸. L'établissement de règles multilatérales et la création d'institutions multilatérales au Canada se sont avérés efficaces dans la poursuite des objectifs commerciaux; ces initiatives n'ont toutefois pas entravé l'atteinte de ses objectifs en matière de commerce ou de politique étrangère par d'autres moyens. Le Canada a toujours été prêt à s'intéresser aux règles et institutions bilatérales lorsque celles-ci sont au rendez-vous et qu'elles constituent le meilleur moyen de concrétiser un objectif stratégique donné. Les stratégies bilatérales et multilatérales doivent être évaluées en fonction de leur aptitude à satisfaire aux besoins et intérêts des Canadiens. Se priver des avantages inhérents à un accord bilatéral dans le but de confirmer un idéal multilatéral inhiberait la cohérence dans l'élaboration des politiques.

⁷⁶ Les Canadiens ont démontré qu'ils sont devenus de plus en plus à l'aise avec leur proximité des États-Unis et avec une recherche pragmatique de meilleures manières de gérer l'approfondissement de l'intégration. Se reporter à la discussion des récents sondages dans Hart, *A New Accommodation with the United State: The Trade and Economic Dimension*.

⁷⁷ Se reporter, par exemple à Robert Wolfe, « See You in Washington? A Pluralist Perspective on North American Institutions », *Choix IRPP*, vol. 9, n° 4; au site irpp.org.

⁷⁸ Brian Tomlin et Bruce Doern dans *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991, dégonflent ce mythe chéri des élites de la politique étrangère canadienne.

Une quatrième critique consiste à craindre qu'une entente sur une intégration approfondie déclenche une « course vers le bas », c'est-à-dire qu'elle suscite des efforts inlassables de la part des gouvernements pour attirer des investisseurs étrangers et retenir les investisseurs nationaux en abaissant les normes de réglementation et les attentes. Cette accusation ne repose sur aucune preuve. Incidemment, il y a davantage de preuves pour confirmer le contraire. À mesure que les sociétés deviennent plus prospères – une des plus importantes incidences de la mondialisation et de l'intégration accrue – le besoin de règlements pour améliorer la qualité de vie augmente. L'explosion d'activités régulatrices de la part des gouvernements pour aborder la question environnementale et d'autres questions, telles que les droits de la personne, la sécurité et bien d'autres, prouve de manière convaincante qu'il y a un fossé entre la réalité et la rhétorique. Dans l'autre sens, la convergence et la collaboration en matière de réglementation se sont constamment traduites par une plus grande exigence grâce à l'établissement de points de repères internationaux en matière de minimum de rendement et de pratiques exemplaires. Comme on le soutient plus haut, la convergence bilatérale des réglementations est plus susceptible de se traduire par l'adoption de pratiques exemplaires que par le rabaissement des normes au plus bas dénominateur commun.

Conclusions

Les économies canadienne et américaine sont devenues interreliées en réaction aux demandes des Canadiens et des Américains de produits, de services, de capitaux et d'idées venant de l'autre pays, ce qui a contribué à la création d'emplois et de richesse dans un grand nombre de secteurs, et à l'accélération des avantages d'une intégration mutuellement avantageuse. Le défi stratégique auquel font face les Canadiens aujourd'hui, est celui de savoir s'ils préfèrent que leur gouvernement favorise ou freine l'intégration économique transfrontalière, ainsi que les interactions sociales et politiques entre les deux pays. Peu importe ce que l'on peut trouver à redire sur la valeur de l'indépendance, il n'y a pas de sentiment général en faveur de

l'intervention du gouvernement dans les affaires privées et dans les décisions sur les investissements pour changer la logique des ressources, de la géographie et des choix personnels qui vont tous dans le sens de l'intégration économique.

Les politiques commerciales des années qui ont suivi la guerre, ancrées dans les théories bien établies du commerce international et mises en œuvre en fonction de la stratégie pragmatique au point de vue politique de la négociation mercantiliste, se sont avérées cruciales pour assurer les premiers stades de l'intégration transfrontalière. Le cadre de réglementation et d'institutions qui ont été élaborés au cours des soixante-dix dernières années ont bien servi à faciliter et diriger un processus d'intégration « silencieuse » orchestrée par le marché. La théorie et la pratique ont toutes deux bien servi les acteurs économiques dominants : de grandes sociétés multinationales, intégrées à la verticale, qui œuvrent des deux côtés de la frontière se sont concentrées sur la production et l'échange de biens. Bien que de telles entreprises demeurent des acteurs importants en Amérique du Nord, l'élaboration de méthodes de production beaucoup plus fragmentées, la capacité d'écouler sa production dans un plus grand nombre d'endroits sur la planète, l'émergence de nouvelles menaces contre la sécurité, et la réalité de l'élargissement de l'éventail des transactions transfrontalières font conjointement ressortir la nécessité d'envisager un nouvel ensemble d'enjeux en matière de politique commerciale qui menacent de perturber les avantages mutuels de l'intégration transfrontalière.

La présence soutenue d'une frontière à réglementation lourde, de régimes de réglementation semblables mais différents, et l'incapacité des institutions à résoudre les problèmes sapent maintenant la capacité des entreprises et des particuliers à tirer les pleins avantages de l'intégration transfrontalière. De nouveaux développements dans la théorie du commerce et de l'organisation industrielle nous aident à comprendre la nature des nouveaux modèles de production et d'échange, et à reconnaître jusqu'à quel point des différences subtiles entre les régimes de réglementation et les obstacles aux frontières peuvent frustrer les efforts que déploient les entreprises pour gérer la

production et les échanges de la manière la plus efficace possible. Dans un monde où l'entreprise peut de plus en plus choisir quoi produire et où, le plus petit partenaire d'une relation fortement intégrationniste est particulièrement vulnérable aux effets des délais à la frontière et aux différences de réglementation. Dans ces circonstances, le gouvernement du Canada se doit d'investir dans des efforts visant à harmoniser les règlements qui régissent les échanges transfrontaliers avec la réalité commerciale et économique.

Le programme de politiques et de recherches qui en découle

Les travaux entourant les politiques susmentionnées seraient facilités si les analystes, à la fois de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement, se penchaient plus à fond sur quelques-unes des idées énoncées dans ce document et sur les données et l'analyse sur lesquelles elles se fondent. À cet égard, nous sommes d'avis que d'autres travaux selon les orientations suivantes contribueraient concrètement à une discussion éclairée sur les politiques commerciales.

- Des évaluations plus minutieuses de l'ampleur de la fragmentation et de l'intégration touchant des entreprises et installations ayant des intérêts transfrontaliers au Canada et aux États-Unis.
- L'ampleur des investissements et d'autres liens entrepreneuriaux qui relient la production des deux pays.
- Un inventaire des questions essentielles du point de vue des affaires et des investissements pour que le commerce et les investissements transfrontaliers fonctionnent à leur plein rendement.
- Un répertoire des fonctions de la douane et d'autres fonctions exercées à la frontière qui pourraient être exécutées avant l'arrivée à la frontière pour le prédédouanement et autres procédures semblables.
- Le lien entre les procédures officielles de dédouanement transfrontalier et le blocage à la frontière d'activités transfrontalières de nature criminelle, terroriste ou toute autre activité transfrontalière illégale.

- Un inventaire des régimes de réglementation du Canada et des États-Unis qui ont des répercussions importantes sur le commerce et les investissements transfrontaliers, et l'ampleur des différences entre chacun de ces régimes.
- Un répertoire de l'étendue et de la nature des réseaux de décideurs transfrontaliers, et une évaluation de leur efficacité à régler des problèmes transfrontaliers.
- Une évaluation de l'expérience européenne en matière de gouvernance de l'accroissement de l'intégration et de la mesure dans laquelle on peut l'appliquer à l'expérience nord-américaine.

Nous les énumérons pour indiquer l'éventail d'enjeux intéressants qui justifient des études en temps opportun et qu'il faut prendre en considération dans l'élaboration du capital intellectuel nécessaire au traitement des questions soulevées dans ce document. D'autres pourraient apporter des idées complémentaires. L'essentiel, c'est que les milieux d'analyse et de stratégie mettent à contribution les ressources intellectuelles nécessaires pour réfléchir à ce qui serait nécessaire pour que l'économie nord-américaine fonctionne encore mieux pour répondre aux besoins à la fois des Canadiens et des Américains.

