

C A H I E R S D E R E C H E R C H E - C E I M



Cahier de recherche
Continentalisation 08-05
ISSN 1714-7638

LE CANADA ET L'UNION EUROPÉENNE : DU DIALOGUE ÉCONOMIQUE AU PARTENARIAT RENFORCÉ ?

Christian Deblock



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

mai 2008

 Institut d'études
internationales de Montréal

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

Dans une étude réalisée en 2002 pour le Ministère des relations internationales du Québec¹, Michèle Rioux et ses collaborateurs tiraient à propos des relations économiques transatlantiques quatre séries de constats :

- Malgré les efforts pour maintenir et renouveler la coopération, les relations transatlantiques souffrent d'un désintérêt croissant et le fossé entre les deux partenaires ne cesse de s'élargir.
- Les deux accords de libre-échange avec les États-Unis ont eu l'effet pervers de marginaliser davantage les relations du Canada avec l'Europe et de laisser celui-ci sans contrepoids véritable face à la puissance américaine.
- Le Canada éprouve beaucoup de difficultés à suivre les États-Unis et leur stratégie commerciale.
- L'Union européenne (UE) voit les États-Unis comme un interlocuteur privilégié et le Canada comme un pays ami mais secondaire.

Quelque six années plus tard, on peut toujours faire les mêmes constats :

- Nos relations commerciales avec l'UE sont relativement bonnes, mais elles ne sont pas prioritaires pour elle pour autant.
- De nouvelles initiatives ont été lancées pour relancer et approfondir le dialogue économique transatlantique, mais on peut toujours se demander si l'intérêt et la volonté politique sont vraiment là du côté européen.

Ces constats n'ont rien de surprenant en soi : ils s'inscrivent dans un double mouvement historique d'approfondissement de la relation Canada/États-Unis d'un côté et de distanciation de la relation Canada/Europe de l'autre. Pourtant, alors que les États-Unis semblent avoir renoncé à ancrer l'axe transatlantique dans une zone de libre-échange, préférant concentrer toute leur attention sur leur relation stratégique avec la Chine, le Canada et le Québec en particulier n'ont toujours pas renoncé à nouer une alliance commerciale durable avec l'Europe². Ainsi, dans un discours prononcé à Bruxelles en mars 2005 devant le *Center for European Policy Studies*, le premier ministre du Québec faisait un vibrant plaidoyer en faveur de la signature d'un Accord de renforcement du commerce et de l'investissement (ARCI)³. Un an plus tard, le Gouvernement du Québec présentait sa politique internationale⁴ : c'était une nouvelle fois l'occasion pour le Québec d'insister sur la relation privilégiée qu'il entretient avec l'Europe, que ce soit sur les plans économique, culturel, technologique

* Texte de la conférence présentée à Bruxelles le 23 mars 2007 dans le cadre du colloque *Trente ans de partenariat transatlantique. Canada, Québec, Union européenne*.

¹ Michèle Rioux (dir.), *Les relations transatlantiques: de la relation privilégiée au dialogue à reconstruire*, Centre d'Études internationales et Mondialisation, Montréal, août 2002.

² Par Europe, j'entendrai l'Union Européenne (U.E.)

³ « Le Québec, le Canada et l'Union européenne : un partenariat stratégique dans la relation transatlantique », Bruxelles, 3 mars 2005. (en ligne sur le site officiel du premier ministre du Québec).

⁴ Ministère des Relations internationales du Québec, *La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée*, Québec 2006. Dans ce document destiné à orienter l'action future du Québec sur la scène internationale, le Ministère des relations internationales se donnait pour objectif de consolider et d'accroître ses échanges économiques avec les États-Unis (commerce, sécurité, énergie et environnement) et l'Europe (aérospatiale, construction, sciences de la vie, technologies de l'information et des communications et environnement) et les diversifier vers un certain nombre de marchés porteurs, en l'occurrence cinq, soit : le Mexique, le Japon, la Chine, l'Inde et le Brésil.

ou politique⁵. Depuis, le gouvernement du Québec a multiplié les initiatives pour convaincre le gouvernement canadien et l'Union européenne d'entamer des discussions en vue d'en arriver à un accord de libre-échange transatlantique, du moins à un accord commercial de grande portée sur la base de ce qui avait été convenu lors du Sommet Canada-UE de décembre 2002. Les manœuvres dans ce sens ne sont pas seulement diplomatiques ; les milieux d'affaires ont immédiatement apporté leur appui au projet⁶. Mais, même si le Canada est parvenu, après dix années de discussions, à conclure un accord de libre-échange avec les quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁷, rien ne semble bouger du côté de l'Union européenne qui, pour le moment du moins, préfère se contenter du cadre de coopération existant et concentrer plutôt son attention sur ses relations bilatérales sur l'Asie et sur sa zone d'influence.

Plusieurs facteurs poussent le Canada à raviver et à renforcer son partenariat commercial avec l'Union européenne. D'un point de vue historique, le Canada a toujours cherché à trouver du côté européen un contrepoids à l'influence des États-Unis et à réduire ainsi sa vulnérabilité extérieure. La conjoncture économique et politique récente aux États-Unis incite également le Canada à se rapprocher davantage de l'Europe. Sur ce plan, la crise financière que traversent les États-Unis, l'ampleur de leur déficit commercial, l'érosion rapide de l'appui au libre-échange dans l'opinion publique américaine ou encore certaines déclarations publiques des candidats démocrates à la présidence ne sont pas nécessairement des bonnes nouvelles pour le Canada. D'autres facteurs peuvent également être invoqués, comme par exemple l'intérêt grandissant des États-Unis pour le Mexique et la banalisation de leur relation avec le Canada depuis l'ALENA, mais ce n'est pas tant sur ces facteurs que j'insisterais dans les pages qui suivent, que sur deux phénomènes qui me paraissent beaucoup plus lourds de conséquences pour l'avenir, à savoir : premièrement, l'ALENA montre des signes de plus en plus évidents d'essoufflement, et deuxièmement, les accords commerciaux prolifèrent, en Asie notamment⁸, et ce sans que le Canada ne soit vraiment très présent dans ce mouvement général. Ces deux phénomènes sont de nature différente et n'ont que peu de liens entre eux, mais ils obligent le Canada à se pencher sur trois choses : sa capacité à développer une économie concurrentielle tout d'abord, sa relation privilégiée avec les États-Unis ensuite, la stratégie à adopter pour éviter la marginalisation dans une économie mondiale en mutation rapide enfin.

Le Canada ne peut plus se contenter de la relation confortable avec les États-Unis à laquelle il s'est habitué, mais en même temps, tout en cherchant à moderniser cette relation, il ne peut faire l'impasse sur deux choses : améliorer une compétitivité internationale qui, c'est le moins qu'on puisse dire, laisse à désirer et diversifier davantage des relations commerciales jusqu'ici tournées presque exclusivement vers les États-Unis. Une partie du problème passe donc par l'interne, l'autre par l'externe. C'est sur le second volet du problème que je concentrerai mon attention dans les pages qui

⁵ Sur le plan culturel, il convient de rappeler que le Québec a joué avec le Canada et la France un rôle diplomatique de premier plan les discussions qui permirent de déboucher sur l'adoption par l'UNESCO de la Convention sur la diversité culturelle.

⁶ The Conference Board of Canada, *Canada-Europe Relationship Risks Being Blown Off Course*, Toronto, mai 2006. Voir également la lettre ouverte du Conseil canadien des chefs d'entreprise datée du 15 mai 2007 : *Le Canada et l'Union européenne : pour un partenariat plus fort*. Le Conseil demandait principalement une coopération plus étroite en matière réglementaire, l'adoption de règles communes exécutoires et la mise en place d'un processus de règlement des différends. Ou encore le document produit pour le Forum sur le commerce Canada-Europe : Dan Lemaire et Wenguo Cai, *Lost Over the Atlantic ? The Canada-EU Trade and Investment Relationship*, The Conference Board of Canada, juin 2006

⁷ C'est en octobre 1997, à Londres, que le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, avait évoqué pour la première fois la possibilité d'un accord de libre-échange avec l'AELE. Ces négociations avaient alors été présentées comme un moyen d'ouvrir de nouveaux marchés et de « jeter des ponts commerciaux sur l'Atlantique ». Les négociations furent lancées en octobre 1998, mais ce n'est finalement que le 26 janvier 2008 qu'un accord fut conclu.

⁸ Je préfère parler d'accords commerciaux plutôt que d'accords de libre-échange, tant les nouveaux accords sont protéiformes et s'apparentent davantage des accords de partenariat économique, voire bien souvent à des accords-cadres de coopération économique, qu'à des accords de libre-échange en bonne et due forme.

suivent. Même si beaucoup d'observateurs pensent le contraire, le Canada ne peut plus se permettre de ne regarder, comme il l'a fait jusqu'ici, uniquement vers les États-Unis ; le modèle ALENA est essoufflé, mais, d'un autre côté, dans quelle direction regarder ? Dans le mouvement brownien du bilatéralisme actuel, le Canada a non seulement pris beaucoup de retard, mais il peine à trouver des interlocuteurs dignes d'intérêt avec lesquels négocier. Qui plus est, l'Asie semble très lointaine et, malgré la progression rapide des échanges avec la Chine, ce pays semble pour le moment encore hors de portée pour un accord commercial. Quant à la voie multilatérale, traditionnellement privilégiée par la diplomatie canadienne, elle est pour le moment bouchée, tout comme l'est celle des grands projets régionaux du type zone de libre-échange des Amériques ou zone de libre-échange trans-Pacifique. L'Europe apparaît dans ce contexte comme la voie la plus réaliste, du moins celle qui offre les meilleures possibilités à moyen terme. À condition toutefois que le Canada n'en reste pas aux discours et aux bonnes intentions, ce qui implique deux choses : qu'il se dote d'une véritable politique européenne et que, plutôt que de les disperser dans toutes les directions, il concentre ses énergies sur sa relation transatlantique tout comme il l'a fait pour sa relation avec les États-Unis.

Le texte se divise en trois parties. Dans la première partie, je reviendrai sur la relation bilatérale avec les États-Unis et sur ce que j'appellerai le modèle ALENA. Après avoir illustré l'essoufflement de ce modèle, je présenterai les options qui s'offrent au Canada, non sans souligner les déconvenues de sa politique de diversification commerciale. Enfin, dans la troisième partie, je me pencherai plus particulièrement sur les enjeux économiques et stratégiques de la relation Canada/UE, ainsi que sur les conditions à remplir pour passer des discours aux actes et établir un partenariat économique renforcé avec l'Europe.

L'ESSOUFFLEMENT DU MODÈLE ALENA

Ce fut avant tout « par défaut » que le Canada - tout comme le Mexique d'ailleurs – s'est engagé dans la voie bilatérale pour signer avec son puissant voisin l'ALECEUA⁹, un accord qui devait paver la route à l'Accord de libre-échange nord-américain, mieux connu sous son acronyme d'ALENA. Après avoir rompu à la fin des années 1970 avec le keynésianisme, le Canada se trouvait de la sorte à opérer une seconde rupture, avec le nationalisme économique de la *Troisième option* cette fois. Le débat qui entourait la signature de l'ALECEUA fut de nature différente de celui qui divisa quelques années plus tard l'opinion publique américaine à propos de l'ALENA, mais l'opinion publique canadienne fut tout aussi divisée et nombreux furent les Canadiens qui perçurent cet accord comme une trahison des valeurs canadiennes, pour ne pas dire une capitulation pure et simple devant les États-Unis et les puissants intérêts commerciaux coalisés¹⁰. Le temps a fait son œuvre et, aujourd'hui, l'économie du Canada est étroitement intégrée à celle des États-Unis et le pays entretient avec ces derniers une relation aussi privilégiée que stratégique qui est devenue l'assise de son insertion dans l'économie mondiale et la clé de sa réussite économique au cours des vingt dernières années.

Sur le plan formel, l'ALENA et aujourd'hui le *Partenariat pour la sécurité et la prospérité* ont permis de mettre en place un cadre de coopération fonctionnel entre des pays que la géographie économique rapprochait mais que l'histoire et les institutions tenaient éloignés. Tout en stimulant les échanges, ce cadre a apporté une grande stabilité et prévisibilité à leur partenariat commercial et favorisé le rapprochement des points de vue, la résolution des conflits et l'harmonisation des règles, procédures et standards commerciaux. Bien que cette relation commerciale unique au monde ait permis au Canada et au Mexique de connaître l'une des périodes les plus prospères de leur histoire, les relations avec les États-Unis ne sont pas exemptes de conflits et de tensions, voire de méfiance de part et d'autre des frontières. Le conflit du bois d'œuvre, les réserves canadiennes à propos de l'environnement, le refus canadien et mexicain de participer à la guerre en Irak, les différences à propos de la culture, la question migratoire du côté du Mexique ou encore les problèmes frontaliers depuis les événements du 11 septembre 2001 sont quelques illustrations de ces problèmes de voisinage, lesquels, au demeurant, permettent au Canada de faire valoir sa différence et son indépendance vis-à-vis d'un partenaire naturellement porté à l'unilatéralisme. Mais, au vu des résultats commerciaux et de la performance de son économie, il serait malvenu de dire que le Canada n'a pas profité de l'ALENA et de son rapprochement économique amorcé des États-Unis.

Les partisans du libre-échange y verront sans doute la preuve qu'ils avaient raison et que, grâce à celui-ci, le Canada a gagné en maturité et en compétitivité économiques et les Canadiens en bien-être¹¹. Nombreux sont d'ailleurs les faits qui penchent en faveur d'une telle analyse : tirée par celle des États-Unis, la croissance économique est redevenue vigoureuse, voire supérieure à celle de notre voisin, ce qui n'a pas été sans conséquences sur l'emploi et la progression des revenus, l'économie canadienne attire à nouveau les investissements étrangers, l'industrie manufacturière a connu grâce

⁹ Accord de libre-échange Canada-États-Unis, ou ALECEUA.

¹⁰ Le débat atteindra son paroxysme au cours de la campagne électorale de novembre 1988 qui reconduira les Conservateurs dirigés par Brian Mulroney au pouvoir. Il reprendra avec l'ALENA lors de la campagne électorale suivante, mais avec beaucoup moins d'acuité. La conjoncture politique avait cependant changé au Canada, tant et si bien que la question de l'unité canadienne occultera rapidement celle des relations avec les États-Unis.

¹¹ Voir à ce sujet le numéro spécial de la revue *Options politiques* (octobre 2007), notamment l'article de Craig Wright et Derek Holt, « Les leçons canadiennes de la libéralisation du commerce international », pp. 1-9.

aux exportations une forte expansion au cours des deux dernières décennies, les surplus commerciaux considérables avec les États-Unis conjugués avec les surplus budgétaires ont permis de réduire considérablement l'endettement extérieur, etc. Ces résultats économiques ne sont pas uniquement imputables au libre-échange et à l'ALENA ; on peut penser à juste titre que d'autres facteurs ont également joué, notamment la sous-évaluation du dollar canadien jusqu'à son envolée récente, l'essor du secteur énergétique et celui des ressources naturelles, la densité des réseaux intra-firmes, etc. Mais le fait est que le Canada, en liant son destin économique à celui des États-Unis, est parvenu, tout comme le Mexique, à tirer son épingle du jeu et tourner à son avantage l'accès préférentiel à son principal marché que lui a apporté le libre-échange.

Cela dit, il ne s'agit pas de tomber d'un extrême à l'autre : non seulement l'ALENA¹² est loin d'avoir réglé tous les problèmes, notamment de productivité, mais, surtout, le Canada est désormais confronté à la dure réalité d'une concurrence internationale sans frontière et d'un désintérêt grandissant des États-Unis à son égard, sauf lorsqu'il est question, bien sûr, de sécurité et de ressources naturelles. Pour faire court, l'ALENA a d'une certaine façon contribué à créer l'illusion d'une richesse facile, une illusion qui perdure avec les surplus colossaux que le Canada continue d'enregistrer grâce à ses exportations de produits énergétiques. En même temps, n'a-t-il pas aussi mis tous ses œufs dans le même panier, avec le risque de s'enfermer dans une relation exclusive qui n'offre peut-être plus les mêmes bénéfices potentiels qu'il y a une vingtaine d'années ?

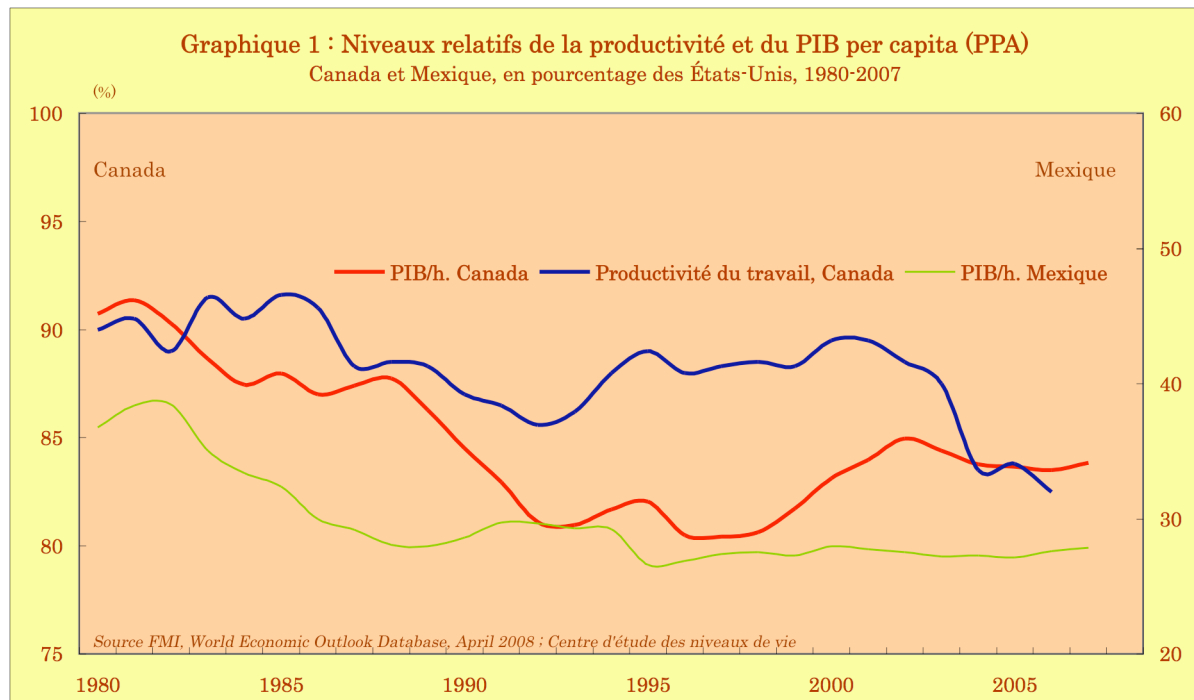
Lorsque les surplus commerciaux masquent les problèmes structurels ...

Sur le plan économique, et contrairement aux attentes les plus optimistes, le Canada est devenu extrêmement dépendant du marché américain, du moins pour ses exportations, tout comme il dépend fortement des investissements américains pour ses investissements étrangers. L'effet de proximité géographique mais aussi institutionnelle joue inévitablement, et, contrairement à ce qu'il se passe entre le Mexique et les États-Unis, l'intégration de l'économie canadienne à celle des États-Unis est une intégration en profondeur, dans le sens où celle-ci passe davantage par les réseaux d'entreprises et l'harmonisation des règles de marché que par les seuls flux commerciaux. C'était d'ailleurs, malgré les appréhensions de nombreux Canadiens, l'un des objectifs recherchés : passer d'une intégration jusque-là en surface à une intégration en profondeur, et profiter ainsi des avantages dynamiques de cette intégration, notamment sur le plan des économies d'échelle, des spécialisations intrabranche, de la productivité et des investissements. En retour, ces effets devaient permettre à l'économie canadienne de se restructurer et à ses entreprises de se réorganiser et, en prenant appui sur le marché américain, de se redéployer vers d'autres marchés (effet trampoline). Je reviendrai plus loin sur cette dimension, mais pour le moment constatons que les effets dynamiques attendus de l'intégration sont loin d'être au rendez-vous.

L'économie canadienne, pour des raisons géographiques mais aussi économiques, demeure extrêmement fragmentée, les investissements productifs souffrent la comparaison avec les États-Unis et, surtout, ce qui est plus préoccupant, l'effet de rattrapage recherché en termes de productivité ne s'est pas produit : malgré des résultats économiques dans l'ensemble supérieurs à ceux des États-Unis, le Canada ne parvient pas à combler l'écart en termes de productivité comme de revenu qui le sépare de son voisin ; pis, cet écart tend à se creuser. On se perd en conjectures sur les explications, mais le fait est que l'économie canadienne tire de l'arrière sur ses principaux concurrents en matière de productivité, à commencer sur les États-Unis : en 2006, la productivité canadienne n'atteignait que

¹² Par commodité, nous ne ferons plus référence qu'à cet accord qui est venu se substituer à l'ALECEUA.

82,5 % de celle des États-Unis, en baisse très nette d'ailleurs par rapport au niveau de 89,3 % atteint en 2000¹³. Comme le montre le graphique 1, le différentiel de PIB par habitant est plus marqué encore.



Les études le soulignent depuis longtemps déjà : malgré les excellentes performances de son secteur manufacturier, le Canada souffre de carences graves sur le plan des investissements productifs et de l'innovation. Au fil des ans, les choses n'ont pas substantiellement changé. Une étude récente du Centre d'étude des niveaux de vie démontre qu'en termes de dépenses en technologies de l'information et des communications (TIC), les firmes canadiennes continuent de traîner derrière les firmes américaines et que « cette réalité contribue à expliquer la piètre performance du Canada en termes de croissance de la productivité du travail »¹⁴. En 2000, les investissements en TIC représentaient 5,24 % du PIB du secteur privé aux États-Unis, comparativement à 3,18 % pour le Canada ; en 2006, les proportions étaient, respectivement, de 2,53 et de 3,80 %. L'écart entre le Canada et les États-Unis est passé de 77 à 67 % entre 1992-93 et 2006 si l'on prend ce rapport, et de 68 à 58 % si l'on prend pour indicateur la part des investissements en TIC en proportion des investissements totaux du secteur privé, soit dans les deux cas un recul de quelque dix points de

¹³ Plus surprenant encore, alors que l'écart de productivité, mesurée par le PIB par heure travaillée, tendait jusque-là à se réduire entre le Canada et les États-Unis, il a commencé à se creuser de nouveau à partir de 1985. Le recul est considérable si l'on compare les chiffres de 2006 avec ceux de 1985 : 82,5 % en 2006 comparativement à 91,5 % en 1985, soit une diminution de près de dix points. L'écart se creuse depuis 2000 : si l'on compare la productivité dans le secteur privé dans les deux pays, la productivité canadienne est tombée, entre 2000 et 2006, de 83 à 74 % de celle des États-Unis. Une comparaison internationale portant sur 22 pays de l'OCDE révèle que le Canada se classait au seizième rang en 2006, devant la Suisse, le Japon, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Corée du Sud. La même étude portant sur 21 pays montre qu'en termes de croissance annuelle de la productivité par heure de travail entre 1973 et 2006, le Canada se classe au dix-neuvième rang, devant la Suisse et la Nouvelle-Zélande. Voir à ce sujet, Someshwar Rao, Andrew Sharpe et Jeremy Smith, « An Analysis of the Labour Productivity Growth Slowdown in Canada Since 2000 », *International Productivity Monitor*, n° 10, 2005, pp. 3-23. Et Andrew Sharpe, « Three Policies to Improve Productivity Growth in Canada », *CSLS Research Report 2007-05*, décembre 2007.

¹⁴ Andrew Sharpe et Jean-François Arseneault, « The Canada-US ICT Investment Gap : An Update », *CSLS Research Report*, n° 2008-1, février 2008, p. i.

pourcentage. Autre indicateur significatif : le stock de capital en TIC par travailleur était, en 2006, deux fois moins important au Canada qu'aux États-Unis¹⁵.

La vigueur étonnante du secteur manufacturier tout au long des années 1990 avait sans doute de quoi réjouir même les observateurs les plus sceptiques du libre-échange, mais certains économistes, comme Pierre Fortin par exemple, n'avaient pas manqué d'attirer l'attention à l'époque sur deux problèmes majeurs, à savoir : celui de la spécialisation du Canada dans le manufacturier alors que l'économie mondiale était de plus en plus portée par les services et les nouvelles technologies, et celui d'une sous-évaluation anormale du dollar canadien qui donnait à l'industrie canadienne un avantage compétitif fragile sinon artificiel, tout en l'incitant à la paresse en matière d'investissements¹⁶. Certes, l'économie canadienne en a tiré de nombreux avantages de cette situation, mais le dollar canadien a désormais atteint la parité avec le dollar des États-Unis¹⁷. À n'en pas douter, il s'agit d'une bonne nouvelle pour les consommateurs et les investissements canadiens, mais d'une mauvaise pour l'industrie manufacturière qui peine désormais à la tâche pour conserver ses parts de marché aux États-Unis et préserver l'avantage comparatif que les filiales étrangères trouvaient au Canada¹⁸. L'impact de la concurrence étrangère sur le secteur manufacturier a sans doute été beaucoup moins violent au Canada qu'il ne l'a été aux États-Unis, et si certains pensent que le recul des importations canadiennes aux États-Unis est dû à d'autres facteurs que la concurrence chinoise¹⁹, mais les faits sont troublants : (1) l'excédent commercial dépend désormais étroitement de la performance du secteur énergétique, (2) le Canada enregistre un déficit commercial avec la plupart des pays autres que les États-Unis, et (3) le secteur des services peine à décoller.

Malgré les efforts pour diversifier la production et ancrer l'économie dans l'ère de l'information, les ressources continuent de jouer un rôle central dans le commerce international du Canada, plus de la moitié des exportations ces dernières années²⁰. En fait, depuis 2005, l'énergie est devenue le premier produit d'exportation du Canada et le pays est le premier fournisseur des États-Unis dans ce domaine, devant le Venezuela, le Mexique, le Nigeria et l'Arabie saoudite²¹. La part de ce secteur dans les exportations de marchandises est passée de 12,4 % à près de 20 % entre 2000 et 2006, soit deux fois plus qu'au cours des années 1990, et l'excédent commercial de 35,3 milliards à 55 milliards de

¹⁵ L'écart était de 43,1 %, et se décomposait ainsi : 58,4 % pour les ordinateurs, 31 % pour les communications et 52 % pour les logiciels. (*Ibidem*, p. 6)

¹⁶ À l'époque où l'Europe mettait en place l'Euro et que certains pays d'Amérique latine envisageaient de dollariser leur économie, de nombreuses voix se firent entendre au Canada et dans une moindre mesure au Mexique pour défendre l'adoption d'une monnaie commune, voire dollariser l'ALENA. Une intégration monétaire aurait permis de compléter l'intégration économique et d'avoir ainsi une vue plus juste de la concurrence sur un marché unique. Les banques centrales du Canada et du Mexique prirent résolument position contre un tel projet, au motif que cela enlèverait toute marge de manœuvre sur le plan macro-économique et éliminerait un instrument de régulation extérieure.

¹⁷ Les mesures en parité de pouvoir d'achat tendent à montrer que celui-ci est actuellement surévalué – tout comme il était pendant longtemps sous-évalué -. Il s'agit d'un phénomène bien connu mais encore mal expliqué : le dollar canadien suit, comme le peso chilien par exemple, les cours des matières premières. Mais la tendance reflète également l'amélioration substantielle de la position extérieure du Canada, laquelle suit de très près le solde de la balance commerciale et, désormais, celui des revenus à l'étranger.

¹⁸ Voir à ce sujet, Ryan Macdonald, « Un syndrome chinois plutôt que hollandais », *L'Observateur économique canadien*, août 2007, 3.1.-3.11.

¹⁹ David Boileau, « La concurrence de la Chine n'est pas la principale raison de la diminution de la part du Canada pour ce qui est des importations de marchandises aux États-Unis », MAECI, Bureau de l'économiste en chef : rapport analytique, janvier 2006.

²⁰ Un peu moins de 56 % des exportations en 2007 si nous ajoutons les biens industriels aux produits de l'agriculture et de la pêche, aux produits énergétiques et aux produits forestiers. Il faut cependant noter que le secteur des produits forestiers est en très nette perte de vitesse et que l'excédent commercial recule constamment depuis 2000.

²¹ Le déficit commercial des États-Unis avec ces cinq pays s'est élevé, en 2007, à 68,6, 33,4, 26,5, 32,4 et 31,3 milliards de dollars, respectivement. Les trois principaux produits importés du Canada sont le pétrole (186,5 milliards de dollars), les produits pétroliers (98,6) et le gaz naturel (44,9). Les importations de produits énergétiques en provenance du Canada ont représenté, en valeur, 23 % des importations totales dans cette branche.

dollars²². N'eût été de cet excédent d'ailleurs, le Canada afficherait un déficit commercial en 2007, et ce pour une seconde année consécutive²³. Un autre secteur qui a profité de la forte demande internationale est celui des produits industriels²⁴. Par contre, comme le note F. Roy, « À l'opposé des ressources, les exportations de produits finis ont décrû fortement après l'an 2000. C'est notamment le cas de l'automobile »²⁵. Celles-ci ont d'ailleurs de nouveau baissé en 2007, pour une troisième année consécutive, pour tomber à 77,5 milliards de dollars, comparativement à 97,9 milliards en 2000²⁶. La diminution parallèle des importations de pièces automobiles montre l'ampleur des difficultés auxquelles est confronté ce secteur, difficultés dont l'apparition, en 2007, d'un déficit commercial pour la première fois depuis 1987 n'est sans doute que la pointe de l'iceberg.

La bonne tenue des produits industriels, conjuguée à la vigueur des exportations de produits énergétiques, toutes deux stimulés par la forte demande étrangère et les cours élevés, a sans doute permis de faire oublier les problèmes de cette industrie et le déficit chronique que le Canada affiche au compte des biens d'équipement et surtout des biens de consommation qui ne cesse d'ailleurs de s'alourdir. Autre aspect du problème : la densité du commerce de marchandises entre les États-Unis et le Canada et l'ampleur de l'excédent commercial avec les États-Unis occultent les autres postes de la balance des paiements, dont celui des services toujours lourdement déficitaires²⁷, et les déséquilibres commerciaux avec les autres pays, notamment avec la Chine et avec le Mexique²⁸. En somme, et pour me résumer, le Canada a vécu jusqu'ici une relation extrêmement confortable avec les États-Unis, trop diront certains dans la mesure où le confort de cette relation l'empêche de se concentrer sur ce qui devrait être le moteur de sa compétitivité internationale et de son développement futur : l'investissement dans l'économie du savoir, l'innovation et les nouvelles technologies. Loin de tirer avantage de la manne que lui procurent les recettes de l'exportation de ses ressources pour financer et accélérer le changement, le Canada semble, au contraire, se complaire de cette situation, au point d'ignorer les changements en cours dans la géographie économique du monde et de se laisser prendre à son tour au piège du syndrome hollandais. Le problème, comme je le préciserai maintenant, c'est que la relation bilatérale avec les États-Unis s'essouffle et qu'en l'occurrence, la diversification observée dans ses échanges internationaux n'est pas nécessairement un indice de maturité.

²² Le secteur énergétique profite de l'envolée des prix, mais également de l'exploitation des sables pétrolifères et de l'accroissement des capacités des réseaux d'approvisionnement du marché américain. Sauf indication contraire, les dollars sont les dollars canadiens (\$CAD).

²³ La question des surplus dans le secteur énergétique soulève la question du syndrome hollandais et de l'illusion d'une richesse rapidement acquise sans grandes retombées économiques ni effets structurants sur le tissu industriel canadien.

²⁴ L'excédent pour les produits industriels a été, en 2007, de 19,4 milliards de dollars, comparativement à 10 milliards en 2006. Ces chiffres contrastent avec ceux des années antérieures, alors que la balance commerciale était plus ou moins équilibrée.

²⁵ F. Roy, « La place du Canada dans le commerce mondial, 1990 à 2005 », *L'Observateur économique Canadien*, Étude spéciale, mars 2006, 3.1-3.9., p. 3.5.

²⁶ La part des produits de l'automobile est passée, entre 2000 et 2007, de 22,8 à 16,7 % des exportations totales de marchandises, et de 21,4 à 19,2 % des importations. Le Canada a enregistré un déficit chronique dans ce secteur entre 1972 et 1981 et, exception faite des années 1986 et 1987, il a toujours enregistré un excédent depuis lors, du moins jusqu'à 2007.

²⁷ L'excédent du compte courant est attribuable à la montée en flèche de l'excédent du compte marchandises depuis la mise en place de l'ALENA. Les deux autres grands postes de la balance courante, soit les revenus de placement et les services, demeurent déficitaires, quoiqu'en diminution dans le cas des revenus de placement en raison principalement de la forte progression des investissements directs à l'étranger. Le déficit du poste des services est surtout attribuable aux voyages et au transport. Les services commerciaux affichent un déficit, mais celui-ci a tendance à baisser graduellement. Entre 1990 et 2006, celui-ci est passé, en proportion du PIB, de 0,5 % à 0,15 %.

²⁸ Le déficit commercial au compte des marchandises s'est élevé à 29 milliards de dollars en 2007, comparativement à 26,8 milliards en 2006, dans le cas de la Chine et à 12,3 milliards de dollars, comparativement à 11,6 milliards en 2006, dans le cas du Mexique. On relèvera cependant que le commerce avec le Royaume-Uni a dégagé pour la première fois un excédent en 2007, de 1,6 milliard de dollars.

Une relation bilatérale qui s'essouffle

Au risque de rappeler des évidences, les États-Unis et le Canada forment la plus grande zone bilatérale de libre-échange du monde et chacun des deux pays est le premier partenaire commercial de l'autre. Outre l'effet de proximité déjà évoquée, cette interrelation étroite s'explique également par d'autres facteurs, notamment par l'impact des investissements directs des deux côtés de la frontière sur le commerce, sur la composition de ce commerce en intrants²⁹ et sur les chaînes de valeur qui alimentent les marchés. Les retombées de ce « commerce d'intégration »³⁰ sont nombreuses, à commencer sur le plan de la recherche, de l'économie de savoir, des emplois de qualité et des services commerciaux. Mais, comme le soulignent Michael Hart et Bill Dymond³¹, il convient aussi de prendre la mesure du fait que ce partenariat commercial et le vaste réseau d'ententes commerciales qui ont très bien fonctionné par le passé, ne répondent plus nécessairement aux besoins des deux pays ni aux évolutions rapides de l'économie mondiale auxquelles ils doivent s'ajuster. Les préférences commerciales n'offrent plus la même protection qu'autrefois contre la concurrence internationale, le marché américain, malgré sa taille et son dynamisme, n'attire plus les investissements étrangers autant que dans les années 1990³², et d'une façon générale l'horizon international des firmes canadiennes s'est trouvé considérablement élargi avec la globalisation et le décollage rapide des pays émergents. De son côté, le Canada n'est plus nécessairement dans la mire des entreprises américaines, qui ont pris le virage de la globalisation beaucoup plus rapidement que leurs homologues canadiennes. Ces tendances nouvelles commencent à faire sentir leurs effets : des deux côtés de la frontière, les liens mutuels se desserrent et les investissements comme les échanges commerciaux se diversifient.

Le Canada est redevenu depuis les réformes apportées à la législation sur les investissements étrangers³³ et surtout depuis la mise en œuvre de l'ALECEU et de l'ALENA, une destination des investissements directs étrangers (IDE), mais les entrées se sont réalisées principalement sous forme de fusions & acquisitions et ont été fort en deçà des attentes. Ainsi, le Canada n'a-t-il reçu en moyenne que 12 % des IDE entrant en Amérique du Nord entre 1996 et 2005, en net recul par rapport aux années 1970³⁴. Sur la base des données de la CNUCED³⁵, le stock d'IDE entrant a été multiplié par 4,5 entre 1990 et 2006 aux États-Unis, mais seulement par 3,2 au Canada. En proportion du stock mondial, la part du Canada est passée de 6,3 % à 3,4 % pendant la même période et celle des États-Unis de 22,2 % à 14,9 %³⁶. De son côté, le Canada est devenu un important investisseur à l'étranger, au point d'ailleurs que, depuis 1997, la valeur de ses investissements directs à l'étranger dépasse celle des investissements au Canada. Mais, au chapitre des sorties les chiffres se comparent à ceux des États-Unis : entre 1990 et 2007, la valeur du stock d'IDE a été multipliée par 5,5 dans le cas des États-Unis, pour représenter 19,1 % du stock mondial en 2007 comparativement à 23,7 % en 1990, et par

²⁹ On estime que le tiers des exportations canadiennes est composée d'intrants importés.

³⁰ Voir à ce sujet Glen Hodgson, « Le commerce d'intégration et l'expérience canadienne », *Services économiques EDC*, Ottawa, mai 2004.

³¹ Michael Hart et Bill Dymond, « Théories du commerce, politique commerciale et intégration transfrontalière », dans Dan Ciuriak (dir.), *Les recherches en politique commerciale 2006*, MAECI, pp. 115-181 (en ligne)

³² Les chiffres de l'investissement pour 2006 et 2007 sont plus positifs, mais il s'agit principalement d'acquisitions et non d'investissements frais.

³³ L'*Agence d'examen des investissements étrangers* (AEIE), créée au début des années 1970, a été remplacée en 1985 par un nouvel organisme, *Investissement Canada*, avec le mandat de promouvoir et d'attirer les IDE.

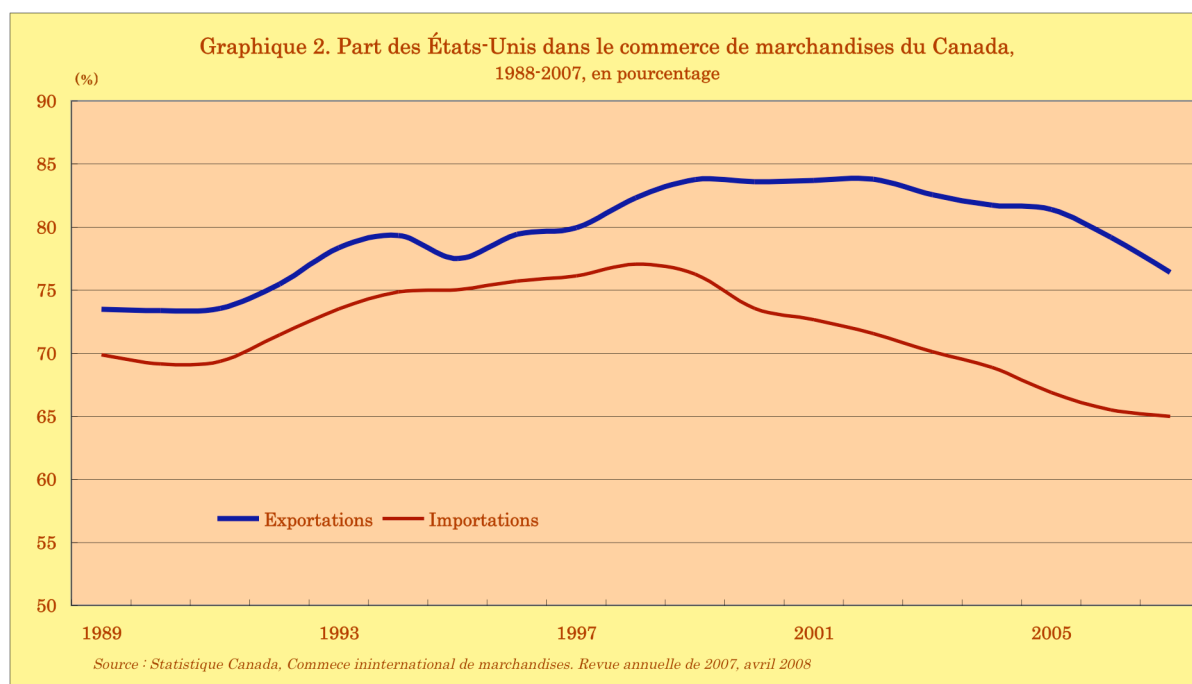
³⁴ MAECI, *Le commerce international du Canada. Le point sur le commerce et l'investissement – 2007*, Ottawa, p. 45. Les données utilisées dans cette partie proviennent soit de ce rapport, soit de Statistique Canada.

³⁵ CNUCED, *World Investment Report 2007*, annexe statistique.

³⁶ C'est surtout au cours des années 1990 que le Canada a décroché par rapport aux États-Unis. En 2000, la part du Canada dans le stock mondial était tombée à 3,6 % alors que celle des États-Unis, soutenue par de fortes entrées, était encore de 21,6 %. Depuis lors, le Canada affiche une meilleure tenue que les États-Unis.

5,3 dans le cas du Canada, pour représenter 3,6 % du stock mondial en 2007 comparativement à 4,7 % en 1990.

Les États-Unis continuent de dominer tant pour l'origine que pour la destination des IDE, mais on assiste progressivement à un rééquilibrage. Ainsi, leur part dans les IDE au Canada est-elle passée de 67,2 % à 61 % du stock total entre 1995 et 2006, alors que dans le même temps elle a passé de 52,4 % à 42,7 % pour ce qui a trait aux investissements canadiens à l'étranger³⁷. Dans les deux cas, le rééquilibrage s'est surtout fait en faveur des pays européens, ceux-ci comptant pour un peu moins de 30 % du stock total, mais également en faveur des paradis fiscaux des Caraïbes pour les investissements à l'étranger, lesquels servent de relais vers d'autres destinations. En fait, si l'on prend ensemble l'Amérique du Nord et l'Europe, ce n'est pas moins de 92 % du stock d'IDE au Canada qui provient de ces deux régions et 88 % des IDE du Canada qui s'y trouve localisé³⁸. Du côté américain, le Canada continue de se classer au second rang comme destination des investissements à l'étranger (10,3 %), derrière le Royaume-Uni (15,7 %) et devant les Pays-Bas (9,1 %) et l'Australie (5,1 %)³⁹. Par contre, pour ce qui a trait aux IDE aux États-Unis, le Canada n'occupe plus que le cinquième rang (8,9 %), derrière le Royaume-Uni (17 %), le Japon (11,8 %), l'Allemagne (11,3 %) et les Pays-Bas (10,6 %), sur un pied d'égalité avec la France.



Les chiffres du commerce révèlent des tendances à la diversification analogues à celles que l'on observe pour l'investissement. Sur la base de la balance des paiements, la part des États-Unis dans les exportations canadiennes de marchandises est passée de 73,4 % à 83,6 % en 2000, pour atteindre un sommet de 83,8 % en 2002. Depuis, elle tend à baisser, à 81,2 % en 2006 et à 76,4 % en 2007 selon

³⁷ La baisse est plus prononcée du côté des investissements canadiens aux États-Unis puisqu'en 1990, la part de ce pays dans le stock total était encore de 61 %.

³⁸ 55 % des IDE au Canada se retrouvent dans le secteur des biens, dont 28 % dans le secteur de l'énergie et des minéraux, et 21 % dans le secteur financier. Les investissements canadiens à l'étranger sont principalement concentrés dans le secteur financier (44 %) et dans le secteur de l'énergie et des minéraux (23 %).

³⁹ Les statistiques sont pour l'année 2006. Elles portent sur les stocks d'IDE sur la base des coûts historiques et proviennent du *Bureau of Economic Analysis*.

les premières estimations⁴⁰. La diminution de cette part n'est pas due à une contraction des échanges entre les deux pays, mais à l'accroissement plus rapide des exportations vers d'autres pays, notamment vers l'Europe communautaire et l'Asie-Pacifique⁴¹. Les tendances du côté des exportations ne sont pas encore significatives pour que l'on puisse se prononcer, mais on relèvera néanmoins que la part de l'Europe demeure stable, autour de 10 % et que le Royaume-Uni est la seconde destination des exportations canadiennes, devant le Japon et ce depuis 2005. C'est au niveau des importations que les changements sont les plus spectaculaires. Après avoir progressé jusqu'en 1998 pour atteindre 77,1 % des importations totales de marchandises, les importations en provenance des États-Unis ont vu leur part chuter de façon très prononcée depuis lors, pour atteindre 65 % en 2007⁴². La Chine s'impose désormais comme deuxième plus important fournisseur du Canada alors qu'elle n'était que le 22^{ème} en 1990, devant le Mexique, passé quant à lui de la neuvième à la troisième position pendant la même période.

Pour ce qui concerne, enfin, les services, la balance commerciale demeure lourdement déficitaire, avec un nouveau sommet, en 2007, de 19,5 milliards de dollars. Les données révèlent toutefois des tendances intéressantes, notamment pour ce qui a trait aux services commerciaux dont la progression des recettes est spectaculaire depuis 1990. Les États-Unis dominent le commerce des services, moins outrageusement toutefois que pour les marchandises : 54 % pour les recettes et 57,5 % pour les dépenses totales en 2007, une proportion en diminution dans les deux cas, quoique de manière sensible dans le cas des dépenses (63,4 % en 1990). Ce sont toutefois les services commerciaux qui révèlent les tendances les plus intéressantes. La progression des recettes dans ce secteur est spectaculaire, avec le résultat que leur part est passée de 40,5 % à 54,1 % entre 1990 et 2007, après avoir touché un sommet de 55,1 % en 2004⁴³. Avec 61,5 % des recettes et 69,1 % des dépenses, les États-Unis dominent, mais leur part décline, en faveur de l'Europe. Plus intéressant encore, le Canada affiche un solde positif avec l'Europe à ce chapitre et, avec les États-Unis, le déficit décline⁴⁴.

L'ALENA, un accord dépassé ?

Les tendances observées peuvent prêter à deux types possibles d'explication. Selon une première explication, on peut y voir l'indice que l'effet trampoline recherché par le Canada au moment de la signature de l'ALECEU, commence enfin à se faire sentir et qu'après avoir tiré tous les bénéfices qu'elles pouvaient tirer de l'ALENA, les entreprises canadiennes ont commencé à regarder ailleurs. Cette explication, encourageante pour l'avenir, a ses adeptes, mais les tendances vont dans le même sens pour les États-Unis. Pour prendre la mesure du phénomène, j'ai choisi de prendre le commerce et

⁴⁰ Les pourcentages peuvent varier selon que les données sont calculées sur une base douanière ou sur celle de la balance des paiements. Ainsi, sur une base douanière, la part des États-Unis est de 54,2 % dans le cas des importations et de 79 % dans celui des exportations. On peut penser également que l'importance des intrants dans le commerce intrafirme tend à surévaluer la part des États-Unis.

⁴¹ Les exportations vers l'Europe, vers le Royaume-Uni, la Norvège et les Pays-Bas notamment, ont augmenté de manière spectaculaire en 2007, pour atteindre près de 42 milliards de dollars en 2007. Elles ont aussi augmenté fortement vers la Chine et, dans une moindre mesure, vers l'Inde, en raison notamment de la forte demande de produits industriels de base, de minerais et de métaux, et de pétrole. La progression des exportations vers les pays autres que les États-Unis a permis de réduire le déficit commercial avec ces pays à 35,5 milliards de dollars, le plus petit déficit depuis 2004. (Statistique Canada, *Commerce international de marchandises, revue annuelle, 2007*, avril 2008). Pour une analyse détaillée des importations, voir C. Bloskie, « Importations du Canada par pays », *L'Observateur économique canadien*. Étude spéciale, septembre 2004, pp. 3.1-3.9.

⁴² Les chiffres sur une base douanière sont plus impressionnants encore : en 2006, les importations de marchandises en provenance des États-Unis ne représentaient plus que 54,9 % du total, soit le plus faible pourcentage depuis les années 1930.

⁴³ La part des dépenses est passée, quant à elle, de 38 % à 44,6 % du total pendant la même période.

⁴⁴ L'UE représentait en 2007 27,2 % des recettes et 20 % des dépenses. Le Canada a dégagé un excédent de 748 millions de dollars avec l'UE et un déficit de 4,3 milliards avec les États-Unis.

les investissements croisés entre les deux pays, en rapportant les données statistiques au PIB, pour trois années : 1990, 2000 et 2006. De la sorte, nous pouvons avoir un regard croisé sur la relation bilatérale dans un contexte d'internationalisation que mesurent les rapports des échanges commerciaux et des IDE au PIB. Les résultats sont reportés au tableau 1.

Tableau 1. La part du Canada et des États-Unis dans leur commerce et investissements internationaux respectifs
1990, 2000 et 2006, en pourcentage du PIB

en % du PIB	Canada			États-Unis		
	1990	2000	2006	1990	2000	2006
Commerce de marchandises						
Exportations						
Bilatéral	16,4	33,3	25,0	1,7	1,8	1,7
Autres	6,0	6,5	6,6	5,0	6,0	6,0
Importations						
Bilatéral	14,3	24,8	18,3	1,6	2,4	3,0
Autres	6,4	8,9	9,6	7,0	10,1	11,1
Investissements directs étrangers						
Sortant (actifs)						
Bilatéral	9,3	16,6	15,1	0,6	1,3	1,9
Autres	5,5	16,7	20,3	6,8	12,1	16,1
Entrant (Passif)						
Bilatéral	12,7	17,9	18,5	0,6	1,2	1,2
Autres	7,0	11,9	11,9	6,2	11,6	12,3

Sources : Statistique Canada ; Bureau of Economic Analysis ; CNUCED, World Investment report 2007.

Pour ce qui a trait à l'internationalisation des deux économies, on notera tout d'abord que les échanges commerciaux ont bondi au Canada au cours des deux dernières décennies, alors qu'ils sont plus stables dans le cas des États-Unis. Ensuite, c'est surtout au chapitre des investissements que l'internationalisation des économies est le plus visible. En proportion du PIB, le stock d'investissements directs américains à l'étranger est passé 7,4 % à 18 % entre 1990 et 2006, et le stock d'investissements directs étrangers aux États-Unis est passé, quant à lui, de 6,8 % à 13,5 %. Parallèlement, le stock d'investissements canadiens à l'étranger est passé de 14,8 % à 35,4 % du PIB pendant la même période, et le stock d'investissements étrangers au Canada, de 19,7 % à 30,4 %. Enfin, en termes de poids et d'influence, on ne peut en aucune façon comparer la relation que le Canada entretient avec les États-Unis à celle que ces derniers entretiennent avec le Canada. Mais ce n'est pas tant là-dessus que je voudrais insister que l'évolution des échanges croisés entre les deux pays. Sur ce plan, peut tirer deux séries de constats.

Concernant le commerce tout d'abord : (1) la part des États-Unis dans les exportations canadiennes a fortement progressé alors que celle du Canada dans les exportations américaines est demeurée relativement stable ; (2) le recul des importations canadiennes en provenance des États-Unis est très prononcé depuis 2000, alors que dans le cas des États-Unis, les importations en provenance du Canada, en proportion du PIB, continuent de progresser, mais à un rythme très inférieur à celui des importations en provenance des autres pays, de la Chine notamment. Pour ce qui concerne les investissements ensuite : (1) les investissements canadiens vers les pays autres que les États-Unis ont

littéralement bondi entre 1995 et 2006, alors que dans le sens inverse, les entrées d'IDE se partagent entre celles qui proviennent des États-Unis et celles qui proviennent des autres pays ; et (2), dans le cas des États-Unis, autant ce sont les investissements en provenance des pays autres que le Canada qui sont principalement responsables de la forte progression du rapport des stocks d'IDE entrant au PIB, autant les sorties d'IDE s'orientent-elles de plus en plus vers d'autres destinations que le Canada.

Évitons tout malentendu : les relations économiques entre le Canada et les États-Unis sont intenses mais les chiffres, en proportion du PIB, ramènent les pendules à l'heure. Les relations économiques internationales du Canada se diversifient géographiquement, mais le Canada offre aussi beaucoup moins d'attrait pour les États-Unis que dans les premiers temps de l'ALENA, exception faite des ressources énergétiques et naturelles. Leur relation bilatérale avec le Canada est stable et sécuritaire, mais elle n'est plus stratégique ; dans les Amériques, le Canada a perdu son statut particulier, et sur la scène économique internationale, ce n'est plus vers le Canada ni vers les Amériques que les États-Unis se tournent désormais mais vers l'Asie et tout particulièrement vers la Chine⁴⁵.

En somme, les données du tableau nous incitent à retenir une autre explication que celle qui consisterait à voir dans la diversification des relations économiques internationales du Canada l'indice d'une plus grande maturité économique. L'économie canadienne a incontestablement gagné en dynamisme et en compétitivité, mais les chiffres de la productivité montrent qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine et que, si une explication doit être retenue, ce serait plutôt celle-ci : la relation bilatérale Canada-États-Unis souffre des changements structurels rapides que traverse l'économie mondiale. Autrement dit, le modèle ALENA est essoufflé, et cet essoufflement n'est pas seulement d'ordre économique : comme le souligne à juste titre Louis Bélanger, il est également d'ordre institutionnel⁴⁶, et j'ajouterais, d'ordre stratégique.

L'ALENA fut, en son temps, un accord novateur, en particulier pour ce qui touche à la protection des droits de propriété intellectuelle et des droits de l'investisseur, mais, depuis, les États-Unis ont progressé dans ces deux domaines, tout comme d'autres d'ailleurs – les normes du travail et l'environnement par exemple –, et d'autres pays ont utilisé à leur avantage le modèle ALENA dans leurs propres négociations commerciales. En un mot, le modèle ALENA s'est diffusé, mais en même temps il s'est banalisé au fur et à mesure que les accords se sont multipliés, au point que, dans de nombreux domaines, il paraît même dépassé. Ajoutons à cela deux autres problèmes. Tout d'abord celui du « spaghetti bowl » : les règles d'origine sont de plus en plus complexes à gérer au fur et à mesure que les accords s'enchevêtrent les uns dans les autres. Celui des « hubs » ensuite. Le Canada a beau tenter de suivre les États-Unis à la trace et vouloir multiplier les accords, il n'est pas devenu un « hub » pour autant, et ce contrairement au Chili par exemple qui s'est doté depuis longtemps d'une politique commerciale très agressive. L'idée, un temps avancée, que le Canada puisse servir aux IDE de marchepied pour pénétrer sur le marché américain, ou encore l'ambition caressée par la diplomatie canadienne de précéder les États-Unis dans les négociations commerciales, ne se sont pas concrétisées dans les faits. En bout de ligne, le Canada est devenu un rayon (*spoke*) parmi d'autres pour les États-Unis, et, à défaut d'avoir pris à temps la mesure de l'ampleur du mouvement de bilatéralisation qui commençait à se dessiner dans les années 1990, il se trouve placé dans la position difficile de trouver les moyens d'améliorer sa compétitivité, de donner un nouvel élan à sa relation privilégiée avec les États-Unis et d'être plus agressive dans la course aux accords commerciaux.

⁴⁵ Voir à ce sujet Christian Deblock, Éric Boulanger et Christian Constantin, « Le régionalisme en Asie : un chantier, trois promoteurs », à paraître dans *Monde en développement*, 2008.

⁴⁶ Louis Bélanger, « L'ALENA, le futur de l'ALENA et la nouvelle Amérique du Nord », *Options politiques/Policy Options*, février 2005, pp. 87-93.

LE BILATÉRALISME OUI, MAIS AVEC QUI ?

Dans son énoncé de politique internationale présenté en avril 2005, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, le gouvernement libéral de Paul Martin avait identifié trois grandes priorités en matière commerciale : (1) renforcer le partenariat avec les États-Unis, notamment aux chapitres de la réglementation, du règlement des différends et des infrastructures frontalières, (2) améliorer l'environnement intérieur sur le plan de la productivité et de la compétitivité, et (3) de concentrer ses efforts, en dehors de l'OMC, sur un « noyau central » composé de pays clés, comme le Japon et l'UE, et « des nouvelles grandes puissances économiques d'aujourd'hui, à savoir le Brésil, l'Inde et la Chine »⁴⁷. Ce document a été mis de côté par le gouvernement conservateur de Stephen Harper, mais c'est néanmoins autour de ces trois axes que celui-ci cherche à articuler la politique commerciale du Canada⁴⁸. En fait, depuis que le Canada a pris le virage du libre-échange, un consensus existe désormais entre les partis sur trois points : sur le lien qui existe entre ouverture et compétitivité tout d'abord, sur celui qui existe entre le dynamisme de l'économie à l'interne et la compétitivité des entreprises sur les marchés internationaux ensuite, et sur la priorité à accorder à la relation bilatérale avec les États-Unis. Il y a divergence toutefois sur la manière de lier la politique économique interne à la politique commerciale, notamment pour améliorer la productivité⁴⁹, de même que sur la place respective qu'il convient d'accorder aux relations avec les États-Unis et avec les autres pays à l'intérieur de la politique commerciale. C'est sur le second volet de ce débat que je voudrais m'attarder dans cette section. Pour aller directement au but, le Canada n'est pas encore parvenu à se faire une idée claire de la voie à suivre : s'agit-il de renforcer l'architecture institutionnelle de la relation bilatérale avec les États-Unis et de renforcer par ce biais la compétitivité du Canada face à la concurrence internationale en Amérique du Nord, ou bien, au contraire, s'agit-il d'être plus agressif sur les autres marchés et de conclure des accords à la fois « proactifs » et « défensifs »⁵⁰ ? Dans un cas comme dans l'autre, c'est la voie bilatérale qui est désormais privilégiée.

⁴⁷ Le gouvernement reconnaissait que la signature d'accords commerciaux pourrait faire progresser le commerce davantage que le simple recours à l'OMC, mais demeurerait extrêmement prudent et peu disert quant au choix des pays et quant à la stratégie suivre. Ainsi est-il dit : « Nous ne recherchons pas les accords pour le simple plaisir de les avoir, mais plutôt pour répondre à des besoins spécifiques d'harmoniser, de faciliter ou de gérer les échanges commerciaux qui surgissent de façon naturelle entre les pays et les entreprises. [...], l'approche du gouvernement doit tenir compte de la nature particulière des pays concernés ».

⁴⁸ Se faisant l'écho des préoccupations des milieux d'affaires et académiques, le Comité permanent du Commerce international de la Chambre des Communes tire la sonnette d'alarme. Dans un rapport présenté au gouvernement en avril 2007, le comité s'inquiète du manque d'agressivité de la politique commerciale et de la faiblesse des moyens qui lui sont consacrés. Pour le comité, « l'expression même de 'politique commerciale' est maintenant dépassée. Le Canada a besoin d'une stratégie sur le commerce international qui soit claire et bien orientée », disposant de ressources accrues, si le Canada ne veut pas disparaître de la scène mondiale. Le rapport présente un plan de relance en dix points. (Leon Benoit, *Vers une meilleure politique commerciale. Dix étapes*, Rapport du Comité permanent du Commerce international, avril 2007).

⁴⁹ Comme le rappelle avec force, Andrew Sharpe, la destinée économique du Canada repose d'abord et avant tout sur la croissance de sa productivité et sur sa capacité de suivre les nouvelles tendances de l'économie. Sharpe propose trois politiques pour y remédier : stimuler la diffusion des meilleures technologies, éliminer les taxes de ventes sur les achats d'équipements et promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre. (Andrew Sharpe, « Three Policies to Improve Productivity Growth in Canada », *CSLS Research Report 2007-05*, décembre 2007).

⁵⁰ La distinction est introduite par le Comité permanent du Commerce international qui prend pour modèle l'AELE. Les accords défensifs seraient ceux que le Canada signerait avec les pays avec lesquels les États-Unis et les autres concurrents ont déjà un accord ou avec ceux avec lesquels ils envisagent de conclure un accord, et ce afin de ne pas être évincés de ces marchés. Il s'agirait de combler ainsi le retard accumulé et, grâce à ces accords, de lutter à armes égales sur les marchés internationaux. Les accords proactifs seraient ceux que le Canada signerait avec des pays avec lesquels les États-Unis n'ont

Vers un ALENA + ?

Plutôt que de s'engager dans la voie aventurière d'un bilatéralisme tous azimuts, certains, comme Danielle Goldfarg par exemple⁵¹, penchent plutôt en faveur d'un renforcement de la relation bilatérale avec les États-Unis. Ce point de vue ne manque pas d'arguments. Tout d'abord, cette relation est durable, stable, sécuritaire et génère beaucoup moins d'aléas de croissance que ce n'est le cas des pays ouverts ayant des relations commerciales diversifiées. Les choses étant ce qu'elles sont, « The inescapable reality is that Canada's trade is and will be concentrated in the US market for the foreseeable future. The top priority of policymakers must be mitigating risks within the Canada-US economic relationship »⁵². Ensuite, les négociations bilatérales nécessitent beaucoup de moyens, détournent l'attention et les ressources, et, en bout de ligne, le Canada ne signe des accords qu'avec des pays mineurs dont il ne peut guère tirer que des avantages économiques marginaux. Enfin, le Canada n'a pas de stratégie claire et ses initiatives sont brouillonnes, alors que la relation bilatérale avec les États-Unis demanderait toute son attention, pour au moins deux raisons principales : la concurrence internationale est devenue extrêmement vive sur le marché nord-américain et le commerce bilatéral doit composer avec des mesures de sécurité qui affectent sa fluidité.

Que l'on soit d'accord ou non avec ce point de vue, il a le mérite de rappeler que la géographie économique compte davantage que la pensée magique des politiciens. Il suffit à cet égard de se rappeler qu'à la fin des années 1970, l'économie canadienne dépendait davantage des États-Unis que ce n'était le cas lorsque la Troisième option fut mise en place⁵³. De même, personne ne doute du fait que la relation bilatérale avec les États-Unis continuera de concentrer l'attention dans les années à venir et que, dans un contexte marqué par une concurrence accrue, la paranoïa sécuritaire et la quasi parité monétaire, beaucoup d'efforts devront être consacrés pour améliorer les infrastructures des corridors commerciaux et renforcer la compétitivité des industries canadiennes sur le marché américain. De nombreuses propositions, en provenance des milieux d'affaires principalement⁵⁴, ont été faites pour renforcer la coopération bilatérale entre le Canada et les États-Unis, notamment en vue d'harmoniser et de rationaliser les règles du marché et de renforcer la collaboration dans ce domaine, d'améliorer les conditions de passage aux frontières, de renforcer l'intégration dans certains secteurs comme l'énergie ou encore de développer de nouvelles infrastructures. Le Partenariat pour la sécurité et la croissance, signé en 2005 par le Canada, les États-Unis et le Mexique ou certaines initiatives comme la mise sur pied du Conseil nord-américain de la compétitivité participent de cette dynamique de réformes et d'une volonté canadienne de donner un nouveau souffle à l'ALENA tout en satisfaisant les exigences américaines en matière de sécurité aux frontières et d'approvisionnement énergétique. Une autre priorité serait de renforcer le mécanisme de règlement des différends. Malgré certaines améliorations par rapport à l'ALECEU, le mécanisme de l'ALENA reste fragile comme le démontre

pas encore d'accord, ce qui permettrait au Canada de profiter de l'avantage du premier signataire et de conserver ainsi une longueur d'avance sur ceux-ci.

⁵¹ Danielle Goldfarg, « Too Many Eggs in One Basket ? Evaluating Canada's Need to Diversify Trade », *Commentary*, n° 236, juillet 2006, CD. Howe Institute, Toronto. Et « U.S. Bilateral Free Trade Accords : Why Canada Should Be Cautious About Going the Same Route », *Commentary*, n° 215, août 2005, CD. Howe Institute, Toronto. Voir également Louis Bélanger, *op. cit.*

⁵² Danielle Goldfarg, *op. cit.*, p. 2.

⁵³ Le projet du gouvernement Diefenbacher de détourner une partie du commerce des États-Unis vers le Royaume-Uni et l'Europe est un autre exemple de déconnexion entre les choix politiques et les choix économiques.

⁵⁴ Ainsi, par exemple, dans un rapport présenté en avril 2004 (*Bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^{ème} siècle en Amérique du Nord*) le Conseil canadien des chefs d'entreprise proposait, entre autres éléments d'une « stratégie intégrée », de « réinventer les frontières et de considérer le développement de nouvelles institutions, mais selon un modèle souple et fonctionnel.

amplement le différend sur le bois d'œuvre. Et ce, sans oublier le fait que, contrairement aux pratiques commerciales établies, les parties contractantes conservent le droit d'imposer des mesures correctrices (dumping, subventions, etc).

D'autres propositions plus audacieuses ont été formulées pour renforcer l'infrastructure institutionnelle de l'ALENA, voire faire évoluer cet accord vers des formes d'intégration qui se rapprocheraient de celles de l'Union européenne. Ainsi, l'idée d'une Union douanière à deux ou à trois a-t-elle été avancée⁵⁵, mais elle est demeurée lettre morte. Tout comme celle d'une union monétaire d'ailleurs. Sans doute est-il possible de mieux structurer la coopération en matière de réglementation - de nombreux groupes de travail impliquant directement les milieux d'affaires ont été mis en place et travaillent dans ce sens -, mais il est difficile d'aller très loin sur le plan politique et, sur le plan économique, on peut douter que l'approche « par le bas » puisse apporter des bénéfices importants. En fait, outre le fait que ces initiatives touchent directement à la souveraineté des États, un sujet extrêmement sensible aux États-Unis, il n'y a pas de pressions suffisamment fortes sur le plan économique, sinon de type défensif voire protectionniste, pour que les Canada, les États-Unis et le Mexique s'engagent dans des formes plus poussées d'intégration. À ceci, on peut ajouter deux autres arguments, évoqués plus haut.

Premièrement, c'est plutôt vers un relâchement des liens commerciaux et une plus grande diversification géographique des investissements et des échanges que l'on s'oriente, ce qui ne peut qu'inciter le Canada à ne plus compter uniquement sur l'ALENA pour sa participation à l'économie mondiale. Dans ce sens, et contrairement à ce que l'on avait pu imaginer au moment de la signature de l'ALECEU et de l'ALENA, c'est l'essoufflement du modèle ALENA qui pousse les investisseurs et, par le fait même, les décideurs politiques à se tourner vers d'autres horizons, à défaut de quoi le piège de la marginalisation dépendante pourrait se refermer sur le Canada. Deuxièmement, la géographie économique des chaînes de valeur évolue rapidement. Alors que jusqu'aux années 1990, les réseaux de chaînes de valeur étaient principalement concentrés dans deux régions, l'Europe et l'Amérique du Nord, et opéraient dans une très large mesure de façon autonome⁵⁶, de nouveaux réseaux sont apparus et se sont développés, en Asie de l'Est surtout, autour de l'ASEAN et de la Chine. Qui plus est, ces nouveaux réseaux viennent s'enchevêtrer dans les plus anciens, engendrant de nouvelles dynamiques concurrentielles, fragilisant ainsi une relation bilatérale Canada/États-Unis apparemment pourtant très solide. En somme, si le passé n'est plus garant de l'avenir, cela nous ramène à la question centrale : quelle direction prendre ?

Les déconvenues de la voie régionale

Par nature, les accords de libre-échange sont des accords préférentiels et l'avantage qu'un pays peut en tirer dépend largement de l'exclusivité qui les caractérisent, autrement dit du fait d'être le premier. Sur ce plan, si, pour les États-Unis, la signature de l'ALECEU fut un coup de maître, ouvrant

⁵⁵ Voir Danielle Goldbard, « The Road to a Canada-US Customs Union : Step by Step or in a Single Bound », *Commentary*, Toronto, CD Howe Institute, février 2005 ; Edward D. Chambers et Peter H. Smith (dir.), *NAFTA in the New Millennium*, Edmonton, University of Alberta Press, 2002 ; Gordon Mace et Louis Bélanger, *The Americas in Transition : the Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 1999 ; Gordon Mace, « Quelles institutions pour l'ALENA ? », dans Christian Deblock et Dorval Brunelle (dir.), *L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, pp. 133-154.

⁵⁶ À maintes reprises, les États-Unis ont tenté de mettre ces réseaux en interaction, notamment en proposant d'établir une zone de libre-échange transatlantique, mais tous leurs efforts furent vains. Sur le plan politique, la Communauté européenne a toujours opposé une fin de non-recevoir à un tel projet, et sur le plan économique, les multinationales installées des deux côtés de l'Atlantique ont toujours opéré en considérant les deux marchés comme des marchés distincts. La coopération entre les deux rives de l'Atlantique a toujours été très amicale et les échanges entre les deux blocs économiques sont importants, mais stables et limités sur le plan du commerce intrafirmes.

ainsi la porte à une nouvelle génération d'accords, l'ALECEU fut également pour le Canada une grande source de satisfaction, du moins jusqu'à ce que les dirigeants politiques prennent conscience de deux choses : (1) que les États-Unis avaient de plus grandes ambitions encore, notamment celle de s'appuyer sur les accords bilatéraux pour transformer le système commercial multilatéral, et (2) que d'autres pays, à commencer par le Mexique et le Chili, envisageaient d'obtenir des États-Unis les mêmes avantages que le Canada avait obtenus. L'annonce officielle de l'ouverture de négociations bilatérales entre les États-Unis et le Mexique, suivie peu de temps après du lancement d'une grande initiative en direction des Amériques, fut pour le gouvernement canadien une réelle surprise. À partir de ce moment, les dés étaient jetés, et, même si, d'un point de vue strictement économique, ces deux projets étaient de peu d'intérêt pour le Canada, celui-ci n'avait d'autre choix que de s'engager à côté des États-Unis pour préserver et, si possible, améliorer les avantages acquis, tout en évitant de la sorte un scénario de type moyeu-rayons (*hubb and spokes*)⁵⁷. Mais, pour le Canada, la voie régionale répondait également à un troisième objectif : désenclaver l'économie canadienne de l'ALENA.

Ainsi, que ce fût dans le cadre du projet des Amériques lancé à Miami en décembre 1994, ou dans le cadre de l'APEC, un autre grand projet régional, trans-Pacifique celui-là, mis également de l'avant par les États-Unis, le Canada chercha effectivement à jouer un rôle politique important, voire à jouer les leaders comme pour mieux se démarquer des États-Unis et apparaître auprès des autres pays comme un partenaire à part entière plutôt que comme un intermédiaire de ces derniers⁵⁸. Ainsi, dans les Amériques, c'est lui qui présida la première phase des négociations commerciales et fut l'hôte du troisième sommet des Amériques, à Québec en avril 2001. De même, à Mar del Plata, en novembre 2005, s'efforcera-t-il, avec le Mexique et le Chili, de trouver un compromis acceptable pour sauver le projet poursuivre les négociations commerciales, et ce malgré l'affront que les États-Unis leur avaient fait subir en s'entendant en secret au printemps avec le Brésil sur une nouvelle formule de négociation⁵⁹. Cette stratégie de désenclavement a finalement échoué puisque, tant du côté des Amériques que du côté de l'APEC, l'espoir de créer de grandes zones de libre-échange s'est envolé.

Une autre option, à laquelle s'était rallié le Canada, aurait été d'élargir l'ALENA. L'idée était dans l'air lors de la phase préparatoire du sommet de Miami, mais, trop controversée, elle fut rapidement abandonnée. Par contre, lors du même sommet, il fut proposé au Chili d'accéder à l'ALENA. Le Congrès ayant bloqué le projet, le Canada s'engagea seul et signa rapidement un accord avec celui-ci, en décembre 1996. Par la suite, ce fut au tour du Mexique (avril 1998) et finalement des États-Unis (juin 2003), mais au bout du compte tous ces accords restent distincts de l'ALENA. De toute manière, face aux difficultés rencontrées dans les négociations hémisphériques comme dans les négociations multilatérales, les États-Unis avaient entre-temps changé de stratégie et opté pour une voie parallèle, qualifiée par le Représentant au Commerce Robert B. Zoellick, de « libéralisation compétitive ». Sur ce terrain, la stratégie canadienne consistera à suivre et, si possible, à précéder les États-Unis. De multiples discussions seront ainsi engagées par le Canada, mais sans grand plan d'ensemble ni vraiment grand entrain. Si l'on fait le bilan du nombre d'accords signés, le Canada en a, en incluant l'ALENA, six (6)⁶⁰, alors que les États-Unis en ont quatorze (14)⁶¹, dont deux, soit l'ALENA et

⁵⁷ C'est le même problème que devront affronter les pays d'Amérique latine et qui incitera la CEPAL à proposer, à défaut de mieux, la formule d'une intégration hémisphérique qu'il reviendra au président Clinton de finaliser en proposant lors d'un sommet réunissant à Miami en décembre 1994 tous les chefs d'État et de gouvernement des Amériques à l'exception de Cuba la création d'une Communauté des démocraties des Amériques.

⁵⁸ Paul Gecelovsky, « Un gran familia : le Canada et la ZLEA », *Études internationales*, vol. 33, n° 4, décembre 2002, pp. 745-762. Voir également, Christian Deblock, « Il était une fois dans les Amériques ... Le projet envolé de zone de libre-échange », *Europa y America Latina*, n° 2, septembre 2007, pp. 105-132.

⁵⁹ Pour une analyse des déboires du projet des Amériques, voir C. Deblock

⁶⁰ En incluant le Pérou. Les négociations avec la Colombie sont complétées mais non encore finalisées.

⁶¹ Trois accords sont en attente de ratification par le Congrès, soit ceux avec le Panama, la Colombie et la Corée du sud.

l'ALECA⁶², s'adressent en tout à sept pays (7). Le Mexique en a, quant à lui, sept (7), incluant celui avec l'Union européenne et celui avec les pays de l'AELE, et le Chili neuf (9) avec la particularité d'avoir signé avec les États-Unis, l'Union européenne, le MERCOSUR, la Corée, le Japon et la Chine. Dans cette mouvance bilatérale, non seulement le Canada fait-il piètre figure, mais qui plus est, les États-Unis, le Chili et le Mexique sont à la fois mieux implantés que lui dans les Amériques et déjà beaucoup plus engagés là où les choses bougent rapidement, autrement dit du côté de l'Asie.

Enfin, une dernière option aurait été de renforcer à l'intérieur de l'ALENA la relation avec le Mexique. En signant l'ALENA, Ottawa comptait beaucoup sur la création d'un axe Ottawa-Mexico, mais, là aussi, on est très loin du compte⁶³. Certes, la coopération et les liens économiques ont été renforcés entre les trois parties, mais tant la coopération que les liens économiques demeurent avant tout bilatéraux et polarisés sur les États-Unis⁶⁴. Le Canada aurait pourtant tout intérêt à resserrer l'axe Ottawa-Mexico et à répondre de manière plus positive aux demandes mexicaines de renforcer l'architecture institutionnelle de l'ALENA ainsi que le proposa le président Fox, d'autant que les États-Unis ont considérablement accru leurs relations commerciales avec le Mexique et que c'est davantage vers le sud que vers le nord qu'ils regardent désormais le futur. Mais, autant les importations en provenance du Mexique progressent, pour représenter 4,2 % des importations de marchandises du Canada (2007), autant rien ne bouge du côté des exportations, pas plus d'ailleurs que sur le plan diplomatique tant les regards à Ottawa sont tournés vers Washington⁶⁵.

Le bilan n'est pas très réjouissant, et si l'option du bilatéralisme doit être retenue encore faut-il que le Canada se dote d'une véritable stratégie et choisisse de négocier des accords moins ambitieux que cela n'a été le cas jusqu'ici, voire qu'il s'écarte du modèle ALENA pour suivre le modèle chilien et se concentrer sur des objectifs plus modestes mais plus faciles à atteindre ainsi que le suggère le Comité permanent du Commerce international. Toujours est-il que, depuis l'arrivée des Conservateurs au pouvoir à Ottawa, le Canada a remis en marche sa diplomatie commerciale, dans les Amériques où des gains rapides sont possibles, mais également dans les autres grandes régions du monde en ciblant un noyau de marchés prioritaires parmi lesquels figurent la Chine, l'Inde, le Brésil, le Japon, la Corée, les pays de l'ANASE, le Conseil de coopération du Golfe et, bien entendu, l'Union européenne avec laquelle le Canada ambitionne toujours de créer un espace économique intégré.

⁶² L'accord de libre-échange centroaméricain inclut le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Salvador et la République dominicaine.

⁶³ Christian Deblock et Afef Benessaïeh, « Relaciones economicas entre Mexico y Canada desde el TLCAN : una perspectiva canadiense », *Comercio Exterior*, Janvier 2002, pp. 53-75.

⁶⁴ Les échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique sont toujours un sujet de frustration pour le Canada. Près de vingt ans après la mise en œuvre de l'ALENA, les importations canadiennes en provenance du Mexique représentent à peine 4,2 % des importations totales, et les exportations vers ce pays, un très modeste 1,1 % du total. Quant à la destination des investissements canadiens à l'étranger, le Mexique se classe au seizième rang, avec à peine 1 % du stock total.

⁶⁵ Le Canada ne fait pas grand cas du Mexique, préférant charmer les États-Unis et bichonner ses relations commerciales son voisin plutôt que d'entretenir un trilatéralisme de façade.

L'OPTION EUROPÉENNE

L'émergence rapide des nouveaux pays industrialisés et surtout de la Chine est en train de bouleverser et de transformer l'architecture de l'économie mondiale et la géographie des échanges internationaux. L'excédent commercial de la Chine a atteint, selon les autorités chinoises, 262,2 milliards de dollars US en 2006, en hausse de près de 50 % par rapport à 2006, son PIB, en PPA, représente selon les données du FMI plus de 17 % du PIB mondial comparativement à 20 % pour les États-Unis. Ce qui frappe le plus, ce n'est pas tant le fait que la Chine retrouve son statut de grande puissance, que la rapidité avec laquelle les changements s'opèrent, les richesses se déplacent et les rapports de puissance se modifient. Parallèlement les réseaux d'entreprises et les chaînes de valeur se sont transformés en Asie, la Chine devenant un passage obligé des marchandises et une plateforme d'exportation vers les marchés occidentaux. Mais la Chine a d'autres ambitions, et si la remontée des filières est l'un de ses grands objectifs économiques, elle est aussi devenue très active sur la scène économique internationale. Soucieuse d'afficher une image de puissance responsable tout en poursuivant son « développement pacifique », elle déploie une politique de charme et multiplie les accords commerciaux, notamment avec l'ANASE devenue en peu de temps l'objet de toutes les convoitises⁶⁶.

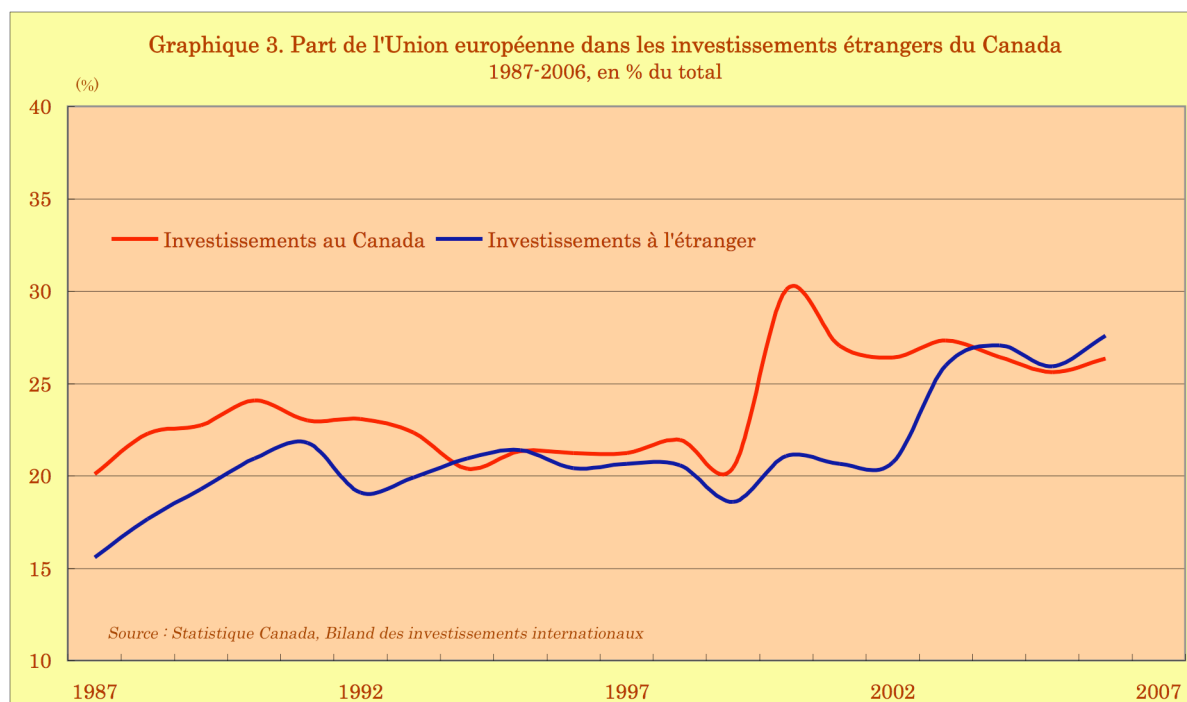
Le Canada n'échappe pas à ces bouleversements. La Chine est, depuis 2003, le deuxième partenaire commercial du Canada, du moins pour les importations ; en dix ans, elles ont quintuplé et les exportations vers la Chine ont triplé. En 2007, le commerce du Canada avec la Chine représentait 5,6 % de son commerce de marchandises et le déficit, en progression continue, s'élevait à 29 milliards de dollars. Mais, alors que sa relation avec la Chine en est encore à ses premiers balbutiements et que les entreprises canadiennes ont pris beaucoup de retard sur son marché et d'une façon générale sur tous les marchés d'Asie, il n'en va pas de même avec l'Europe. La relation avec l'UE est ancienne et, si l'intégration économique entre les deux rives de l'Atlantique reste encore en surface (*shallow integration*), ce n'est pas faute de la part des États-Unis et, dans une moindre mesure, du Canada d'avoir essayé de la transformer pour qu'il en aille autrement. D'un autre côté, les entreprises canadiennes sont déjà bien implantées en Europe et la croissance des échanges de services commerciaux est prometteuse. Par contre, comme je le préciserai maintenant, le Canada souffre de deux problèmes : il a du mal à se démarquer des États-Unis et il ne figure pas au rang des priorités de l'Europe.

Les échanges croisés Canada-UE

L'UE demeure le second marché en importance du Canada. Le commerce avec l'UE a représenté, en 2007, 8,5 % des exportations totales de marchandises du Canada, et 10,2 % de ses importations. Il est en légère progression depuis le tournant de la décennie. Alors que le Canada avait vu sa balance commerciale devenir de plus en plus déficitaire, la tendance s'est renversé depuis 2002, grâce notamment aux excellents résultats avec le Royaume-Uni. Globalement, la balance commerciale demeure déficitaire, de quelque 2,8 milliards de dollars pour le commerce des biens en 2007, mais, d'une part, le Canada dégage depuis 2005 des excédents avec le Royaume-Uni (4,8 milliards de dollars en 2007) et, d'autre part, pour la première fois, le déficit a été réduit avec les autres pays de

⁶⁶ Voir à ce sujet Christian Deblock, Éric Boulanger et Christian Constantin, *op. cit.*

l'UE, pour passer de 11,2 milliards de dollars en 2006 à 7,7 milliards en 2007⁶⁷. J'ai évoqué plus haut des tendances analogues à propos des services commerciaux.



C'est au chapitre des investissements que les relations sont les plus importantes : le Canada est le troisième plus grand investisseur en Europe, et l'UE le second au Canada. Fin 2006, les investissements en provenance de l'UE représentaient près de 26 % des IDE au Canada et, en retour, les investissements canadiens dans l'UE représentaient près de 28 % du total à l'étranger. Comme le montre le graphique 3, les proportions sont également orientées à la hausse après avoir longtemps plafonné autour de 20 %⁶⁸.

Ces chiffres confirment à tout le moins deux choses, à savoir : (1) la pénétration du marché européen se fait davantage par l'investissement, autrement dit par la production sur place, que par le commerce proprement dit ; (2) même s'il est générateur de commerce, l'investissement est avant tout motivé par la recherche de débouchés et la proximité du marché⁶⁹. De ce point de vue, on peut effectivement s'interroger sur les perspectives que peut offrir aux investisseurs européens un marché canadien qui se développe à l'ombre et dans la mouvance du super-marché américain⁷⁰, mais

⁶⁷ Les données proviennent de Statistique Canada (CANSIM 228-0003). Voir également Craig Byrd, *Commerce de marchandises du Canada avec l'Union européenne : 1995 à 2004*, Statistique Canada, mars 2006. Les diamants et de pierres précieuses, les produits d'aéronefs et d'astronefs, et les produits chimiques inorganiques dominent la croissance des exportations vers l'UE. Du côté des importations, ce sont les produits pharmaceutiques, les produits chimiques organiques, les combustibles minéraux et les véhicules automobiles qui ont connu les plus fortes progressions ces dernières années.

⁶⁸ Les chiffres des IDE entrant sont faussés pour l'année 2000 par deux grandes acquisitions : celle de Seagram par Vivendi et celle de Newbridge Networks par Alcatel.

⁶⁹ Une étude de Statistique Canada montre clairement que, contrairement aux firmes américaines et dans une moindre mesure japonaises, les firmes européennes installées au Canada exportent peu vers leur pays d'origine. Le même constat peut être fait à propos des firmes canadiennes installées en Europe : les ventes des filiales canadiennes en Europe sont quatre fois plus élevées que les exportations vers l'Europe. La recherche de débouchés semble être le premier déterminant des investissements croisés entre le Canada et l'UE. (Craig Byrd, *Contrôle étranger des exportations de marchandises canadiennes*, 2002, Statistique Canada, octobre 2005).

⁷⁰ Les études démontrent le peu d'intérêt des investisseurs européens pour le Canada. Elles montrent également que, d'une façon générale, les filiales européennes sont beaucoup moins productives et innovatives que leurs homologues américaines. Voir à ce sujet, Dan Lemaire et Wenguo Cai, *op. cit.*

inversement, on peut aussi s'interroger sur l'intérêt limité que semble représenter le marché européen pour les investisseurs canadiens.

Si l'UE est le deuxième partenaire commercial du Canada, celui-ci n'est, par contre, que le dixième partenaire commercial de l'UE ; il ne représente qu'un maigre deux % du commerce des marchandises de l'Union européenne, une proportion en déclin d'ailleurs depuis le début de la décennie tant pour les importations que pour les exportations. En comparaison, les États-Unis et l'UE sont le principal partenaire commercial de l'autre, et les États-Unis représentent 23 % des exportations et 13,1 % des importations de l'UE, une proportion orientée également à la baisse depuis le début de la décennie (tableau 2). Les chiffres relatifs aux investissements le sont davantage encore. En fait, ce sont principalement les investissements qui structurent les relations économiques transatlantiques, tant du côté canadien que du côté américain. Dans le cas du Canada, c'est, rappelons-le, un peu plus du quart des investissements directs canadiens à l'étranger qui se trouvent localisés en Europe communautaire et un peu plus du quart également des investissements directs étrangers au Canada qui en proviennent. Dans le cas des États-Unis, plus de la moitié de leurs investissements directs à l'étranger se trouvent en Europe communautaire, et plus de 70 % des investissements directs qui proviennent de l'étranger sont européens (tableau 2). Ces chiffres montrent non seulement à quel point l'implantation des entreprises américaines en Europe est profonde, mais également à quel point les relations commerciales entre les États-Unis et l'Europe jettent une ombre sur celles que le Canada cherche à entretenir avec l'autre rive de l'Atlantique.

Un dialogue transatlantique à l'ombre des États-Unis

Du Plan Marshall à l'accord cadre signé en avril 2007 (*Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the USA and the EU*) en passant par l'Alliance transatlantique proposée par le président Kennedy, la Déclaration transatlantique de 1990, le Nouvel agenda transatlantique de 1995 et le Partenariat économique transatlantique de 1998, les États-Unis n'ont eu de cesse de chercher à instituer une Communauté transatlantique ancrée dans le libre-échange et les valeurs partagées. À l'époque de la Guerre froide, il s'agissait par ce biais de solidifier l'alliance contre le communisme, d'intégrer l'Europe dans le système commercial multilatéral et de répondre au défi économique que leur posait la construction d'une Europe intégrée par des institutions communes. Au lendemain de la chute du mur de Berlin, les priorités changent et, avec la libéralisation généralisée des échanges, elles vont d'un côté à la création d'un axe Washington-Bruxelles pour renforcer le système commercial multilatéral et ses disciplines et de l'autre à l'élaboration d'une architecture institutionnelle complexe de blocs économiques encastrés les uns dans les autres. Nombreuses ont toujours été les voix pour rappeler les liens historiques et économiques qui unissent les deux rives de l'Atlantique et en appeler à la formation d'une grande zone de libre-échange, mais, pour des raisons qui tiennent autant aux perceptions et aux conceptions différentes de l'intégration qu'aux difficultés de s'accorder sur un agenda de négociation et au climat de méfiance mutuelle, un tel projet n'a jamais vu le jour. Les relations bilatérales demeurent amicales, les liens de coopération étroits et les sommets et réunions de haut niveau régulières, mais, au fil des années, l'Europe a pris ses distances vis-à-vis des États-Unis et, s'il n'y a pas divorce entre les deux rives, l'Atlantisme ne suscite plus la même ferveur qu'autrefois et chacun semble se résigner à suivre sa propre voie⁷¹.

⁷¹ Ido H. Daalder, « Are the United States heading for divorce ? », *International Affairs*, vol. 77, n°3, 2001, pp. 553-567. Voir également Jean-Marie Paugam, « Le dialogue économique transatlantique est-il hors sujet ? », Policy Paper n° 6, décembre 2003, IFRI ; Marcel H. van Herpen, « Six Dimensions of the Growing Transatlantic Divide: Are the US and Europe Definitely Driving Themselves Apart ? », in Hall Gardner (dir.), *NATO and the European Union – New World, New*

Tableau 2. Échanges croisés entre le Canada, es États-Unis et l'Union européenne, 1989 et 2006, en pourcentage du commerce et des investissements totaux

Canada	États-Unis		Union européenne	
(%)	1989	2006	1989	2006
Commerce	<i>Marchandises</i>			
Exportations	73,5	79,2	8,4	6,6
Importations	70	65,5	10,5	10
	<i>Services</i>			
Exportations	56,8	56,7	15,5	19,3
Importations	62,5	57,3	17,5	17
Investissements directs	<i>Stocks</i>			
Actif	63	42,7	19,3	27,6
Passif	65,5	61,2	22,7	26,4

Source : Statistique Canada.

États-Unis	Canada		Union européenne	
(%)	1989	2006	1989	2006
Commerce	<i>Marchandises</i>			
Exportations	22,2	22,6	24,9	20,5
Importations	18,8	16,4	19,5	17,8
	<i>Services</i>			
Exportations	10,6	9,8	25,4	35,4
Importations	8,8	7,8	37,5	41,9
Investissements directs	<i>Stocks</i>			
Actif	16,1	11,3	49,9	51,2
Passif	7,5	8,9	62,2	71

UE	Canada		États-Unis	
(%)	1995	2006	1995	2006
Commerce (Hors-UE)				
<i>Marchandises</i>				
Exportations	2	2,3	19,3	23
Importations	2,3	1,45	20,5	13,1
Investissements directs (Hors-UE)				
	2000	2003	2000	2003
Actif	5,5	4,2	43,3	37
Passif	8,2	4,3	50,7	50,9

Source Eurostat

Le Canada a toujours eu beaucoup de mal à trouver sa place, pour ne pas dire à y trouver son compte l'intérieur de cette relation aussi privilégiée que difficile entre l'Europe et les États-Unis, qui a été « l'épine dorsale des relations internationales depuis la Seconde Guerre mondiale »⁷². Après la Guerre, le Canada en a très peu profité et les liens économiques se sont progressivement distendus, au profit des États-Unis. Au cours des années 1970, la Troisième Option a donné lieu à des rapprochements, débouchant sur la signature, en 1976, d'un *Accord-cadre de coopération commerciale et économique*, mais les résultats n'ont guère été à la hauteur des attentes. Par la suite, le Canada délaissera de nouveau l'Europe pour se tourner vers les États-Unis et conclure avec eux un « mariage de raison » pour reprendre la formule heureuse qu'utilisera Sidney Weintraub à propos du Mexique⁷³. Dans les années 1990, la *Déclaration transatlantique* puis le *Nouvel Agenda transatlantique* permettront au Canada de renouer avec l'Europe et de donner un nouvel élan aux relations commerciales bilatérales. Le Canada se fera même le porte-voix d'un accord de libre-échange transatlantique (ALETA), mais le projet rencontrera l'hostilité aussi bien des États-Unis que de la France, ne suscitera guère d'intérêt du côté européen et sera finalement abandonné⁷⁴. Paradoxalement, ce sera avec le Mexique que les Européens signeront, en 1997, un accord de libre-échange. Une nouvelle fois, la relance du dialogue économique viendra des États-Unis, mais pour déboucher sur la formule molle d'un Partenariat économique transatlantique, une occasion que le Canada saisira néanmoins pour s'entendre avec l'UE en 1998 sur une nouvelle initiative : l'*Initiative commerciale Canada-Union européenne*.

Au risque de me répéter, les relations commerciales Canada-UE sont aussi bonnes que possible malgré certains différends commerciaux, au demeurant beaucoup moins nombreux qu'entre les États-Unis et l'U.E.⁷⁵. Également, les rencontres de haut niveau se font sur une base régulière et des comités de travail conjoints ont été mis en place, donnant ainsi à la coopération bilatérale un cadre plus formel. Le tout sans oublier les milieux d'affaires, leurs forums et autres « tables rondes ». Cela dit, force est de constater (1) que les initiatives sont toujours venues d'abord des États-Unis, (2) que le Canada n'a jamais vraiment figuré parmi les priorités de l'Europe communautaire, et (3) que l'on éprouve toujours beaucoup de difficulté à voir en quoi la position du Canada se différencie exactement de celle des États-Unis, lorsque ses propres initiatives de rapprochement ne sont tout simplement pas court-circuités par ces derniers⁷⁶. L'autre partie du problème vient du fait que le Canada n'a jamais vraiment eu, en dehors des cadres de coopération traditionnels, de politique européenne, du moins pas dans le sens où il en a une avec les États-Unis. Il n'y a pas suffisamment d'intérêts en jeu et, surtout, de points de convergence pour que, de part et d'autre, on s'engage dans des projets ambitieux. C'est plutôt de manière réactive que le Canada se tourne vers l'Europe : un temps se fut pour trouver un contrepois à l'influence des États-Unis ; aujourd'hui, c'est pour faire face au défi de la nouvelle géographie économique du monde.

⁷² Jacques Mistral, « Un partenariat économique transatlantique adapté à l'ère de la globalisation », Document de travail n° 16, IFRI, Centre des études économiques, octobre 2007.

⁷³ Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press, 1990

⁷⁴ Robert Wolfe, « Vers l'ALETA ? Le libre-échange et la politique étrangère canadienne », *Études Internationales*, vol. XXVII, n° 2, juin, 1996, pp. 353-380.

⁷⁵ Le ton est devenu plus serein sous l'administration Bush, mais les différends commerciaux que Raymond Ahearn qualifie d'idéologiques, demeurent nombreux. (Raymond J. Ahearn, « Europe : Rising Economic Nationalism ? », *CRS Report for Congress*, RS2248, 6 juillet 2006)

⁷⁶ Ainsi récemment, si le Canada et l'UE ont signé, en mars 2004, un *Accord de renforcement du commerce et de l'investissement*, les États-Unis, de leur côté, se sont entendu peu de temps après, en 2005, avec l'UE sur une nouvelle initiative économique : *EU-US Economic Integration and Growth Initiative*. Et plus récemment lors du sommet États-Unis/UE tenu le 30 avril 2007 sur un nouvel accord cadre, appelé *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the USA and the EU*, avec l'objectif de se pencher, tout comme pour le Canada, sur un programme de travail et un agenda de négociations sur les réglementations.

Quand le Canada redécouvre l'Europe

L'Europe n'offre pas le dynamisme économique de l'Asie ; elle n'exerce pas non plus le même attrait que la Chine ou l'Inde, mais son économie est prospère, ses marchés sont stables, ses institutions sont fortes, et elle est le deuxième partenaire du Canada sur le plan du commerce et des investissements. La relation commerciale bilatérale est satisfaisante, mais « sous-développée »⁷⁷. Les règles européennes rebutent les entreprises canadiennes et les investissements canadiens se concentrent sur un très petit nombre de pays. De leur côté, les investisseurs européens préfèrent regarder du côté des États-Unis plutôt que du côté du Canada, et, sur le plan commercial, le marché canadien est perçu par les entreprises canadiennes comme un marché très secondaire, sinon satellite du marché américain. Il n'est sans doute pas très réaliste de penser que l'on puisse changer les courants économiques internationaux par un coup de baguette magique, mais on n'est pas loin de penser à Ottawa qu'il est possible grâce à accord de partenariat économique renforcé de changer les perceptions des milieux d'affaires et de sortir ainsi relation bilatérale de son sous-développement.

La relation léthargique que le Canada entretient avec le Mexique démontre clairement que la diplomatie ne peut faire de miracle lorsque les milieux d'affaires ne suivent pas, mais, à l'inverse, le dynamisme que connaissent les échanges économiques entre le Canada et les États-Unis démontre tout aussi clairement à quel point l'institutionnalisation d'une relation économique déjà bien établie peut être bénéfique. La relation avec l'UE est beaucoup mieux établie que celle avec le Mexique mais elle ne se compare d'aucune manière à celle avec les États-Unis. À cet égard, les enquêtes auprès des milieux d'affaires canadiens révèlent que, s'ils sont mal informés des négociations en cours, ces derniers sont néanmoins d'avis que les échanges économiques avec l'Europe pourraient progresser rapidement si certains obstacles étaient levés, notamment au chapitre des réglementations, des standards de marché, des différences nationales, de la mobilité des personnes ou encore de l'accès aux marchés publics. L'image de la « forteresse Europe » demeure toujours présente à l'esprit, et, à moins de s'y implanter directement et d'accepter les règles communautaires, les milieux d'affaires canadiens hésitent à s'engager sur le marché européen. Beaucoup de travail reste sans doute à faire de ce côté-là, mais on peut effectivement penser qu'un accord général sur le modèle de l'*Accord de renforcement du commerce et de l'investissement* (ARCI)⁷⁸ pourrait contribuer à « niveler le terrain », à libérer les échanges dans les deux sens et, en bout de ligne, à changer les perceptions souvent négatives qu'ont les milieux d'affaires canadiens de l'Europe. De fait, le Canada mise beaucoup sur la négociation d'un tel accord.

L'idée d'un accord de libre-échange en bonne et due forme est aujourd'hui abandonnée, ne serait-ce qu'en raison des divergences profondes à propos de l'agriculture et de la crainte des Européens de voir le Canada jouer le rôle de cheval de Troie pour le compte des États-Unis. La formule ARCI offre de meilleures perspectives, mais, même si le Canada a mis beaucoup d'eau dans son vin, beaucoup de chemin reste encore à faire pour rapprocher les parties. Entamées en mai 2005, les négociations ont été

⁷⁷ Dan Lemaire et Wenguo Cai, *op. cit.*

⁷⁸ L'initiative a été lancée à l'occasion du Sommet Canada-UE tenu à Ottawa en décembre 2002. L'objectif était de conclure un accord « de portée très vaste » qui aurait « plus à offrir qu'un accord de libre-échange classique ». Les négociations devaient porter sur les réglementations et les « questions de la nouvelle génération » susceptibles d'entraver le commerce et l'investissement. Seize domaines sont couverts : coopération dans le domaine de la réglementation, la réglementation intérieure des services, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, le régime d'entrée temporaire, les services financiers, le commerce électronique, les achats publics, la facilitation des échanges, l'investissement, la concurrence, le développement durable, les droits de propriété intellectuelle, la coopération scientifique et technologique, les petites et moyennes entreprises, les consultations de la société civile, et le règlement des différends et les arrangements institutionnels.

suspendues en mai 2006, officiellement dans l'attente des résultats de celles du cycle de Doha. Le projet n'est pas abandonné pour autant puisque lors du Sommet UE-Canada tenu à Berlin en juin 2007, les deux parties ont commandé une étude de faisabilité tout en poursuivant les discussions sur une base sectorielle⁷⁹. Il n'en demeure pas moins que les négociations sur les réglementations sont beaucoup plus difficiles à mener qu'on peut se l'imaginer à Ottawa où l'on a quelque peu du mal à comprendre pourquoi l'UE hésite tant à sortir d'un dialogue économique qui lui convient très bien. Le problème est de trois ordres.

Tout d'abord, les règles européennes sont très différentes des règles canadiennes. En Europe comme en Amérique du Nord, les pays sont engagés dans un processus d'intégration en profondeur, mais, outre le fait que ce processus est beaucoup plus avancé en Europe qu'il ne l'est en Amérique du Nord, la construction européenne est un projet d'intégration beaucoup plus complexe que ne l'est le projet nord-américain. La construction européenne est un projet qui se déploie sur trois fronts à la fois : l'économique, le politique et le social. Dans ce contexte, et pour faire court, on ne peut discuter des règles du marché, sans discuter en même temps de régulation. Depuis la mise en place de l'ALENA, le Canada est engagé dans un processus d'harmonisation de ses règles de marché, voire de ses politiques publiques, avec celles des États-Unis, sur la base du principe général des « meilleures pratiques ». La régulation des marchés continue de relever de la souveraineté des États, de moins en moins sans doute en raison des disciplines de l'ALENA, mais penser que l'on puisse signer un accord avec l'UE sans accepter les acquis communautaires est une vue de l'esprit. Sur ce point, le Canada semble prêt à reculer et à ne considérer que les règles à venir. Mais les exigences canadiennes restent fortes, trop pour que l'UE les accepte⁸⁰, et quoi qu'on en pense à Ottawa, signer un accord commercial avec l'Europe, ce n'est pas la même chose que signer un accord avec le Pérou, le Chili ou les pays de l'AELE⁸¹,

Ensuite, le Canada doit composer avec les États-Unis. Trop préoccupés par le conflit irakien et la lutte contre le terrorisme, les États-Unis ne semblent plus aussi préoccupés qu'auparavant par les initiatives bilatérales de leurs partenaires. Ils ne cherchent plus à les court-circuiter, préférant laisser la diplomatie commerciale suivre les courants économiques, mais il n'y sont pas pour autant indifférents : ils entendent y être « partie prenante » (*stakeholder*). Le phénomène est observable en Asie, mais il l'est également sur la zone atlantique. Cela donne le champ libre au Canada, du moins une plus grande marge de manœuvre. Mais encore faut-il que celui-ci accepte de jouer le jeu et convainque ses partenaires du sérieux de ses intentions. Jusqu'à ce que l'élection d'un gouvernement conservateur minoritaire à Ottawa ne vienne modifier la donne, la coopération bilatérale avait donné d'excellents résultats ; le Canada s'était également distancié des États-Unis pour se rapprocher de l'Europe et nouer des alliances fructueuses, notamment pour promouvoir la culture et de

⁷⁹ L'accent a été mis sur les services aériens transatlantiques, pour lesquels un accord est intervenu de même que sur la Feuille de route dans le domaine de la réglementation dans les secteurs des produits chimiques, des équipements et déchets électriques et électroniques, des produits biologiques, des normes vétérinaires, des pesticides, des produits pharmaceutiques, des rayonnements, des aliments, de l'étiquetage, etc.

⁸⁰ Le Canada demande notamment que toute partie prenne en compte les réglementations existantes chez l'autre partie avant d'en élaborer de nouvelles et que les différends sur les réglementations puissent être réglés par voie d'arbitrage obligatoire.

⁸¹ Le Canada est le cinquième partenaire commercial de l'AELE. La Norvège est le sixième partenaire commercial du Canada, avec 1,3 % des importations de marchandises en 2007 et 0,8 % des exportations. L'accord devrait certainement stimuler les échanges entre les parties, mais ce n'est sans doute pas là la raison principale qui a poussé le Canada à ouvrir des négociations avec les pays de l'AELE. Lorsque les négociations furent lancées en 1997, le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, a utilisé la métaphore d'un pont au-dessus de l'Atlantique. Dix années plus tard, le ministre du Commerce international, David Emerson, parle de cet accord comme d'une « plate-forme stratégique à partir de laquelle les Canadiens pourront accroître leurs rapports économiques avec l'ensemble de l'Europe » (MAECI, *Communiqué* n° 76, 7 juin 2007)

l'environnement⁸². Depuis, non seulement sa politique étrangère s'est-elle alignée de manière on ne peut plus ostentatoire sur celle des États-Unis, mais les volte-face du Canada, dans le domaine de l'environnement en particulier, ont été une source de déception pour les Européens. C'est une autre dimension des négociations commerciales que l'on a tendance à oublier : les partenariats économiques n'engagent pas seulement les pays signataires sur le plan économique, mais également sur d'autres plans, dont la politique étrangère. Les États-Unis appliquent cette règle depuis fort longtemps, mais l'UE aussi.

Le troisième problème, enfin, est d'ordre stratégique. Après avoir un temps tergiversé avec le bilatéralisme, au motif de ne pas nuire aux négociations de Doha, l'UE semble avoir, à son tour, fait son deuil du multilatéralisme. Mais, tout comme le Canada et surtout les États-Unis, l'UE cible certaines régions et à l'intérieur de ces régions certains pays-clés. Rappelons à ce sujet que, du côté européen, les négociations avec le Mexique, le Chili et le MERCOSUR étaient largement motivées par la perspective de voir se mettre en place une zone de libre-échange panaméricaine. La diplomatie commerciale européenne n'a pas renoncé à un accord avec le MERCOSUR, mais c'est néanmoins vers l'Asie et, dans une moindre mesure, vers les pays ACP et ceux du Bassin méditerranéen que celle-ci porte son attention et se laisse porter, davantage que vers le Canada. Les ressources de la diplomatie commerciale sont limitées, et quant à les mobiliser, autant que ce soit avec des pays qui comptent. Le Canada, pour les raisons invoquées plus haut, est sans doute pressé d'avoir un accord avec l'UE, mais il n'est pas sûr que l'on ait à Bruxelles le même sentiment d'urgence qu'à Ottawa.

⁸² Depuis lors, l'alignement des positions canadiennes sur les positions américaines en matière d'environnement mais également en matière économique et de sécurité a été une grande source de déception pour les Européens.

CONCLUSION

Pays producteur de produits primaires, très dépendant de son commerce et de ses ressources, le Canada a dû s'adapter à maintes reprises dans son histoire aux évolutions de la conjoncture internationale et aux changements dans la géographie économique du monde. Parallèlement, ses dirigeants politiques ont, depuis toujours, cherché à diversifier ses échanges comme sa production. D'un autre côté, le Canada a toujours été à la fois trop proche des États-Unis pour ne pas devoir entretenir des relations privilégiées avec son puissant voisin, et trop différent d'eux pour ne pas chercher sa propre voie sur la scène internationale.

Pour les critiques du libre-échange, la question de la souveraineté a toujours été au Canada un enjeu central. En ce sens, l'ALECEU puis l'ALENA ont été un compromis acceptable : tout en renforçant une relation économique bilatérale déjà fort étroite, le Canada conservait son entière autonomie, que ce soit sur le plan institutionnel ou international. Mais, à partir du moment où l'ALENA est devenue la pierre angulaire de sa politique commerciale, le Canada n'a eu d'autre choix que d'accorder la plus haute priorité à sa relation bilatérale avec les États-Unis et d'ajuster sa politique commerciale sur celle de son voisin. Cette approche a porté fruit, mais l'essoufflement du modèle ALENA d'une part et les déconvenues du régionalisme, dans le cadre des Amériques comme dans celui de l'APEC, d'autre part, obligent le Canada à repenser sa politique commerciale. L'enlisement des négociations de Doha et la prolifération des accords commerciaux figurent parmi les autres facteurs à prendre également en considération.

De nombreuses voies s'ouvrent au Canada, mais fort naturellement, pour des raisons à la fois historiques, institutionnelles et économiques, c'est vers l'Europe que celui-ci se tourne à nouveau. Ainsi s'est-il engagé avec l'UE dans un nouveau type de négociations commerciales, sur les réglementations en particulier, espérant de la sorte stimuler les échanges et les investissements croisés. Bien que plus modeste que les projets antérieurs de libre-échange, cette initiative n'a cependant jusqu'ici suscité qu'un intérêt poli de la part de l'UE, la relation bilatérale n'étant jugée ni prioritaire ni aussi stratégique que peut l'être celle avec les États-Unis. Le Canada continue de parler de dialogue économique renforcé, mais, pour le moment, il serait plus exact de parler de monologue. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que le Canada se dote d'une véritable politique européenne, mais aussi qu'il prenne la pleine mesure de deux choses : l'UE n'est pas l'ALENA et lui-même, à cause de l'ALENA, n'est pas pour l'UE un partenaire comme un autre. La relation bilatérale Canada/UE peut certainement être améliorée et renforcée, grâce notamment à la signature d'accords sectoriels ou fonctionnels, et ce sera déjà beaucoup. Mais, sauf à changer de perspective vis à vis de l'UE, à réduire les ambitions dans la négociation et à faire preuve de plus de réserve à l'égard des États-Unis, il est difficile d'imaginer que l'ARCI, si les négociations aboutissent, puisse être le cadre institutionnel d'une reconnexion avec l'Europe que certains, au Canada, appellent de leurs vœux.