

DOSSIER ÉCONOMIQUE

Introduction : liens transatlantiques et régionalismes

L'Europe et l'Amérique du Nord sont unies par des relations économiques anciennes et intenses dont le rôle moteur sur l'économie mondiale n'est plus à démontrer. À l'origine de l'exceptionnel développement économique de l'Occident et moteur du processus de mondialisation économique, cette relation est largement influencée par l'intégration régionale en cours de part et d'autre de l'Atlantique. Actuellement, avec le rapprochement économique du Canada des États-Unis et avec les nouveaux enjeux de la construction européenne, se pose la question du rapport entre les processus d'intégration économique régionaux et les liens transatlantiques qui ne suivent pas une logique de dialogue entre deux grands ensembles mais plutôt une dynamique qui navigue entre le bilatéralisme et le multilatéralisme largement façonnée par deux grands acteurs hégémoniques, les États-Unis et l'UE.

La stratégie canadienne met de plus en plus l'accent sur la relation économique privilégiée avec les États-Unis, et les valeurs et positions défendues se rapprochent de plus en plus de celles des États-Unis. Les efforts de rapprochement avec l'UE, amorcés dans les années 70, n'ont pas véritablement permis de développer la relation transatlantique alors que le souffle nouveau des années 90 n'a pas véritablement eu un impact déterminant sur les liens économiques entre le Canada et l'UE. Non seulement les nouvelles initiatives ont des effets minimes, mais l'UE oriente ses efforts de coopération dans les Amériques plutôt vers les États-Unis, un partenaire incontournable, ainsi que vers l'Amérique latine. La relation Canada-UE semble ainsi occuper une place marginale dans les relations économiques de l'UE et dans les stratégies des entreprises européennes.

Néanmoins, pour le Canada et l'UE, les enjeux posés par une mondialisation marquée par la prédominance des États-Unis et des entreprises américaines sont de nature à provoquer un débat de fond dans un certain nombre de dossiers et plus généralement sur le rôle et la nature de la coopération économique internationale. Dans les deux cas, la propension à suivre les États-Unis entraînent le Canada et l'UE toujours plus loin dans une course à la compétitivité qui rend difficile la prise en compte des enjeux de la régulation des marchés et des inégalités au sein de l'économie mondiale. N'y a-t-il pas lieu de concevoir une relation Canada-UE qui se démarque de la relation qui se développe entre les États-Unis et l'UE et qui pourrait servir à construire un ensemble de règles commerciales qui soient porteuses d'un bien commun ?

Les liens bilatéraux entre le Canada et les pays européens ont pris une nouvelle dimension à la suite du processus d'intégration des économies européennes qui a restructuré l'espace économique européen et les relations économiques avec les pays tiers. Toutefois, ce n'est qu'en 1976 qu'un Accord-cadre sur la coopération commerciale et économique entre le Canada et la Communauté européenne (CE), le premier signé par la nouvelle entité européenne avec un pays tiers, sera signé.

Dans le contexte nord-américain, cet accord répond à la politique canadienne, dite de « troisième option », qui visait à diversifier les relations économiques extérieures canadiennes afin de limiter la vulnérabilité de l'économie canadienne face aux politiques économique et étrangère américaines. Plus de 70% des exportations canadiennes étaient destinées au marché des États-Unis. Les nouvelles adhésions à la CE, en particulier celle du Royaume-Uni, un partenaire très important pour le Canada, réduisaient de fait l'accès du Canada au marché européen et tout en incitant cependant le Canada à nouer un lien contractuel avec la nouvelle entité élargie. Aussi, la crise énergétique éveillait l'intérêt de la Communauté européenne pour le Canada et son espace riche en ressources naturelles et en matières premières. Mais l'Accord-cadre n'a pas permis la mise en place d'une réelle dynamique économique. Les relations entre les deux partenaires restent profondément déterminées par les processus d'intégration régionale. Tant le Canada que l'UE ont, dans le

contexte de transformations des rapports économiques liés au processus de mondialisation, plutôt favorisé les liens et les échanges avec les États-Unis.

Après une longue période sans réelles avancées, un « renouveau » du dialogue transatlantique prend place au cours des années 1990. Pour le Canada, le nouvel élan donné à la construction européenne ainsi que la signature de l'ALE et de l'ALENA seront deux éléments qui l'amèneront à repenser sa relation transatlantique. Confronté au risque d'être à la fois enfermé dans une relation exclusive avec son voisin du sud et rejeté par une forteresse Europe, le Canada défendra l'idée d'une zone de libre-échange transatlantique ALENA – UE, puis par la suite, l'idée d'un accord de libre-échange UE – Canada. L'hostilité affichée par les États-Unis et la France à un accord interrégional ainsi que le désintérêt des européens à l'égard d'un accord Canada – UE feront obstacle aux ambitions canadiennes.

Si l'intégration régionale de part et d'autre de l'Atlantique constitue à n'en plus douter la préoccupation majeure des deux partenaires, la réponse proposée à ce défi n'est pas une zone de libre-échange transatlantique mais bien davantage une multiplication des accords bilatéraux dirigée par l'UE. Le renforcement des relations économiques entre le Canada et l'UE emprunte une direction pragmatique et marquée par un rapport de force défavorable au Canada.

La relance des relations Canada-UE semble vouloir faire contrepoids au renforcement des liens régionaux de part et d'autre de l'Atlantique, mais la relation Canada-UE est calquée, avec un certain décalage, sur les rapports États-Unis-UE (Annexe 2). Suite à la Déclaration transatlantique de 1990, qui traçait les grandes lignes de la coopération transatlantique, la Déclaration politique et le Plan d'action commun de 1996 sont venus approfondir les relations économiques et commerciales transatlantiques dans un contexte d'intégration économique régionale accélérée de part et d'autre de l'Atlantique, et certains accords ont pu être signés.

Le fait que les relations transatlantiques ne progressaient pas et que plusieurs disputes minaient le terrain a motivé le lancement de nouvelles initiatives visant à éliminer les barrières sur l'axe transatlantique. C'est d'abord entre les États-Unis et l'UE que fut mise en place une nouvelle initiative commerciale transatlantique qui prenait une orientation plus stratégique et pragmatique à la libéralisation des échanges. Au début, il s'agissait d'explorer l'idée d'un « nouveau marché transatlantique » qui visait le libre-échange dans les services commerciaux en 2000, l'abolition des droits de douane sur les biens industriels en 2010, la réduction des obstacles normatifs au commerce et des mesures dans les domaines de l'investissement, de la propriété intellectuelle et des marchés. Par la suite, une déclaration conjointe a orienté la coopération États-Unis-EU vers un programme moins ambitieux — le Partenariat économique transatlantique. Le Canada a tenté de « trilateraliser » les initiatives commerciales entre l'UE et les États-Unis en vue de réduire les risques d'un accord bilatéral l'excluant mais ni les États-Unis ni l'UE n'ont accordé d'intérêt à ses demandes. C'est donc par la voie bilatérale que le Canada, avec l'Initiative commerciale Canada-Union européenne (ICCU), a pu relancer la coopération économique avec l'UE.

L'ICCU, calquée sur le Partenariat économique transatlantique entre les États-Unis et l'UE, établit des objectifs en matière d'accès au marché et de coopération économique (réglementation, services, marchés publics, propriété intellectuelle, concurrence, coopération culturelle, contacts d'affaires et commerce électronique). Il s'agit surtout d'aborder les barrières non tarifaires (BNT) et de répondre aux besoins des gens d'affaires. Dans le cadre de cette initiative, des accords sur la reconnaissance mutuelle ainsi que sur la concurrence ont été signés et sont entrés en vigueur. Les dernières initiatives touchent surtout aux questions réglementaires ainsi qu'à la prévention des disputes par un mécanisme de prévention des disputes (« early warning signal »). L'annexe 3 résume le rapport d'avancement de l'ICCU de décembre 2001.

L'une des caractéristiques principales de la relation États-Unis-UE est le rôle très important du Transatlantic Business Dialogue qui a été créé en 1995 et qui est largement responsable du succès de l'accord sur les télécommunications et des accords de reconnaissance mutuelle. Ce n'est qu'en 1999, 4 ans plus tard et

à la suite de l'échec de trilateraliser ce dialogue, que l'on assiste à la création du FORCCE Forum sur le commerce Canada-Europe et de la Table ronde Canada-Europe (TRCE) pour rapprocher les entreprises et intensifier les relations économiques entre le Canada et l'UE, tant sur le plan bilatéral que multilatéral.

Dans l'ensemble, ces nouvelles mesures institutionnalisent des relations qui existaient déjà avant mais de manière moins structurée. Elles restent marginales dans le cadre plus général des rapports bilatéraux, régionaux et multilatéraux qu'entretiennent l'UE et le Canada avec le reste du monde. Elles reflètent l'importance de l'axe UE-États-Unis dans la forme et la nature de la coopération transatlantique, et elles sont profondément marquées par l'intensification des processus d'intégration régionale de part et d'autre de l'Atlantique.

L'UE est occupée par l'union monétaire et l'élargissement vers l'Est. Par ailleurs, elle aborde surtout la relation transatlantique en regardant les États-Unis, et un peu plus au sud pour signer des accords de libre-échange, notamment avec le Mexique (2000) et le Chili (2002) et éventuellement avec le Mercosur. Notamment, si la part des États-Unis des importations de l'UE est à peu près stabilisée à 21% durant la période 1989-1999, la part des États-Unis des exportations de l'UE augmente rapidement depuis 1996, passant de 18% à 24%.

De son côté, le Canada doit trouver un moyen de ne pas être désavantagé par des accords préférentiels que signe et met en œuvre l'UE avec ses partenaires dans les Amériques. Dans ce contexte, le Canada, qui a surtout plaidé pour une relation « communauté à communauté » au lieu de trois processus bilatéraux séparés, a récemment renoué avec l'idée d'un accord de libre-échange Canada-UE qui semble susciter un certain intérêt en Europe. Le Canada négocie par ailleurs avec l'Association européenne de libre-échange pour tenter de résorber le déficit commercial qu'il a accumulé avec les quatre pays en question mais aussi pour s'en servir comme un tremplin pour des négociations plus larges avec l'Europe. Cependant, ces négociations rencontrent des obstacles considérables (traitement des navires et produits marins industriels) et ne portent pour l'instant que sur un accord commercial dit de première génération (elles n'abordent pas les domaines des services, de l'investissement, des marchés publics, ou de la propriété intellectuelle).

Une double perception s'impose aux européens :

- le marché nord-américain est perçu comme un espace intégré dans lequel les marchés canadien et américain ne font qu'un.;
- les orientations du Canada en matière d'institutionnalisation des relations commerciales et de politique commerciale sont perçues comme non-autonomes vis-à-vis de la politique économique américaine.

De leur côté, les décideurs canadiens sont préoccupés par la construction européenne ; l'intégration croissante des économies européennes au sein du marché unique réoriente le commerce et l'investissement des pays membres au détriment des échanges avec le Canada. Voici quelques aspects de la construction européenne qui préoccupent le Canada.

- l'union économique et monétaire
- les distorsions du marché dans le secteur agricole
- les tarifs protectionnistes appliqués dans certains secteurs
- le renforcement du marché unique
- l'élargissement de l'Union européenne
- les nouveaux accords commerciaux
- les restrictions et interdictions imposées sur certaines importations

Par ailleurs, l'Union européenne privilégie sa relation avec les États-Unis et marginalise son partenaire canadien. La priorité, pour ce dernier, doit résider dans la recherche d'une plus grande différenciation vis-à-vis

de son voisin du sud et non pas dans une simple reproduction de la relation bilatérale États-Unis – Union européenne.

Les points faibles de la relation transatlantique :

- **La multiplication des accords bilatéraux et régionaux peut favoriser les acteurs les plus forts et pose la question des relations avec les pays tiers.**
- **Malgré les bonnes intentions affichées, l'orientation stratégique de la coopération entre le Canada et l'UE relègue au second plan les problèmes économiques de fond qui minent l'économie mondiale.**
- **La relation Canada-UE manque d'originalité par rapport à la relation UE - États-Unis.**
- **L'arrimage des deux processus d'intégration régionale, par la multiplication des accords bilatéraux avec l'UE, ne peut être qu'imparfait et être modelé par la dynamique de rivalité/coopération entre les États-Unis et l'UE.**

Conclusion

Le contexte post-guerre froide est marqué par la prédominance du libéralisme et de l'extraversion économique sur l'ensemble des politiques économiques, un renforcement des relations économiques internationales ainsi que par la multiplication des accords de libre-échange et des processus d'intégration régionale. En toile de fond, la mondialisation offre les moyens d'interconnecter les économies entre elles, tant dans un cadre global que régional. Pour le Canada, un constat s'impose : son économie est de plus en plus liée à celle des États-Unis.

Le renforcement de la vulnérabilité du Canada à l'égard de son voisin du sud, d'une part, et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale, d'autre part, exigent, une nouvelle fois, la redéfinition des liens transatlantiques Canada-UE. Si le Canada veut éviter d'être piégé dans sa relation avec les États-Unis mais aussi d'être exclu du marché unique, l'UE semble plutôt chercher le contrepois à la formation de blocs régionaux en regardant au Sud de l'Amérique du Nord et des Amériques. Aussi, il demeure que pour les deux intéressés, ce sont les États-Unis qui demeurent l'axe principal et structurant de leurs relations économiques. Ceci explique en grande partie la faiblesse de la relation Canada-UE et le fait que l'UE aborde surtout ses relations transatlantiques en fonction de ses rapports avec les États-Unis.

L'unilatéralisme et l'intransigeance des États-Unis, notamment sur le plan de l'agriculture, pourraient permettre une relance des rapports Canada-UE mais jusqu'à maintenant, le Canada a du mal à trouver sa place et à définir son rôle dans un contexte de multiplication des accords et des ententes bilatérales et de constitution de grands ensembles régionaux. Certes, des considérations stratégiques importantes façonnent les rapports transatlantiques et peuvent miner les efforts de coopération mais, plus fondamentalement, la question qui est posée est celle des valeurs et des intérêts communs qui, de part et d'autre de l'Atlantique, fondent ou devraient fonder les échanges économiques et les processus d'intégration.