

CAHIER DE RECHERCHE – CEIM
ISSN 1714-7638



LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS À L'HEURE DES TROIS 'D'

CHRISTIAN DEBLOCK



Centre d'études sur l'intégration et la 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>



SEPTEMBRE 2012

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

Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis à l'heure des trois 'D'

Christian Deblock

INTRODUCTION

Je voudrais dans le cadre de ce chapitre reprendre et développer un argument que j'ai introduit à l'occasion d'un colloque qu'avait organisé Jean-Michel Lacroix sur la politique étrangère comparée du Canada et des États-Unis¹. J'avais alors évoqué l'idée selon laquelle l'économie nord-américaine connaissait de profondes transformations depuis le tournant des années 2000, et plus particulièrement le fait que les liens jusque-là fort étroits qui unissaient les économies canadienne et américaine se desserraient très rapidement. Comme d'autres, je soulignais l'impact de la concurrence chinoise, mais également d'autres raisons, notamment le désintérêt croissant des entreprises américaines pour l'économie canadienne et les difficultés qu'éprouvait cette dernière à s'adapter aux déplacements des grands courants économiques internationaux vers l'Asie. Depuis, les tendances n'ont fait que s'accroître.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) fut, en son temps, présenté comme un modèle, autant pour ses traits distinctifs que pour l'attrait qu'il suscitait, à commencer dans les Amériques où nombre de pays cherchaient alors leur propre voie dans la mondialisation en cours. Aujourd'hui, non seulement l'ALENA ne répond-il plus aux objectifs que les trois pays s'étaient fixés en le signant, ou du moins ne répond-il plus qu'en partie, mais il s'est aussi d'une certaine façon banalisé, devenant un accord commercial parmi d'autres à l'heure de la nouvelle diplomatie commerciale. C'est sur le Canada que je voudrais porter mon attention dans les pages qui suivent. Plus précisément sur le processus de 'désintégration' dans lequel il est engagé.

Que l'on ne se trompe toutefois pas sur le sens que je voudrais donner à ce mot. D'abord, l'ALENA est là pour durer ; ensuite, les liens qui unissent le Canada au Nord, le Mexique au Sud aux États-Unis sont trop étroits pour que chacun ne voit pas son intérêt à entretenir une relation aussi stratégique avec leur puissant voisin ; enfin, qu'on le veuille ou non, la géographie économique impose ses contraintes. C'est dans un double sens que je vais donc parler de désintégration. Premièrement, et par delà l'impact que peut avoir la concurrence chinoise, le relâchement des liens commerciaux avec les États-Unis traduit

¹ Deblock, C., « Le Canada, l'ALENA et le souffle de la Chine », in Lacroix, J.-M., et Mace, G. (dir.), *Politique étrangère comparée : Canada, États-Unis*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 161-182

d'abord dans son cas un problème d'adaptation des structures de production aux nouvelles tendances prises par l'internationalisation. Deuxièmement, alors que l'intérêt des États-Unis se porte de plus en plus vers l'Asie, là où soufflent les vents de la mondialisation, le Canada a lui-même choisi de sortir des sentiers battus de l'intégration nord-américaine et de développer une diplomatie commerciale qui le pousse hors de l'orbite américaine. Désindustrialisation d'un côté, décrochage de l'autre, ce sont les deux termes que j'associerai à la désintégration pour former le triptyque des trois 'D'.

LA DÉSINTÉGRATION DE L'ALENA

Avant de revenir sur les liens qui unissent l'économie canadienne à celle des États-Unis, je voudrais présenter quelques chiffres qui me paraissent importants pour comprendre à quel point le Canada dépend des marchés internationaux. Je me limiterai à quelques données sur son degré d'ouverture commerciale, les investissements étrangers et les ressources naturelles.

Le Canada, une économie ouverte sur le monde

Le Canada occupait en 2010 le treizième rang mondial pour les exportations de marchandises, et le onzième rang pour les importations. Pour les services commerciaux, il n'occupait par contre que le dix-huitième rang mondial pour les exportations, et le treizième rang pour des importations. Eu égard à la taille de sa population, le Canada est une nation commerçante importante, représentant environ 2,6 p. cent des exportations et des importations mondiales de marchandises.

Son économie est également très ouverte sur le monde. Ainsi, son degré d'ouverture commerciale² était, selon l'OCDE, de 34,3 p. cent en 2008, ce qui place le Canada au 23^{ème} rang des pays de l'OCDE, mais néanmoins au dessus de la moyenne, soit 29 p. cent. À titre comparatif, mentionnons que le degré d'ouverture du Japon était de 17,4 p. cent et celui des États-Unis de 15,2 p. cent. Une étude récente ramène toutefois le degré d'ouverture du Canada à 24 p. cent si, au lieu de prendre les données brutes du commerce, on prend uniquement la valeur ajoutée dans les échanges. En comparaison, le degré d'ouverture calculé sur la base de la valeur ajoutée était de 9,7 p. cent pour les États-Unis et de 11 p. cent pour le Japon³.

Toujours selon l'OCDE, le Canada serait le pays membre dont le degré d'ouverture aurait le plus reculé entre 1998 et 2008. Il y a effectivement recul de la part des exportations dans le PIB depuis une dizaine d'années, un recul que la crise a accentué. Il faut cependant relativiser le constat dans la mesure où l'économie canadienne n'a cessé de s'ouvrir toujours davantage au cours des années 1980 et 1990, et ce jusqu'au tournant des années 2000. Ainsi, sur la base des comptes nationaux, la part des exportations de biens et de services dans le PIB est passée entre 1985 et 2000 de 25 p. cent à 44,5 p. cent⁴. Elle était encore de 34,4 p. cent en 2011, soit malgré le recul, dix points de pourcentage de plus qu'en 1985.

² Le ratio d'ouverture est calculé en prenant la moyenne des importations et des exportations de biens et de services, rapportée au PIB. Le Canada est le pays de l'OCDE dont la degré d'ouverture a le plus baissé entre 1998 et 2008.

³ The Conference Board of Canada, *Adding Value to Trade Measures : Understanding Canada's Role in Global Value Chains*, Toronto, avril 2012.

⁴ Statistique Canada, tableau 380-017.

Ce qui est plus intéressant à relever que la baisse du degré moyen d'ouverture, c'est le comportement différent des importations et des exportations depuis une dizaine d'années. Mis à part un recul normal au cours des récessions, la part des importations dans le PIB n'a, en effet, cessé d'augmenter : de 23,1 p. cent à 40,3 p. cent entre 1985 et 2000, pour atteindre 45 p. cent en 2011. En clair, les exportations ne suivent plus les importations, avec le résultat que la balance commerciale tend à devenir de plus en plus déficitaire. C'est une situation à laquelle le Canada n'était plus habituée. En effet, relativement équilibrée dans les années 1980, sa balance commerciale va accumuler les excédents par la suite, jusqu'à atteindre 4,6 p. cent du PIB en 2001 sur la base des comptes nationaux. C'est après que les choses se gâtent : négatif depuis 2005 selon les comptes nationaux, depuis 2009 selon les comptes de la balance des paiements, le solde commercial atteint - 10,6 p. cent du PIB selon les comptes nationaux, - 1,7 p. cent selon les comptes de la balance des paiements.

Les investissements et les ressources naturelles

Très ouvert sur le monde pour le commerce, le Canada l'est également pour les investissements. Son développement a d'ailleurs toujours beaucoup dépendu des investissements étrangers. À son tour, le Canada est devenu un important investisseur à l'étranger, et ce depuis le dernier quart du vingtième siècle. Actuellement, le stock extérieur d'investissements directs étrangers (IDE) représente 39 p. cent du PIB⁵, comparativement à 33 p. cent pour les États-Unis et 41,4 p. cent pour l'ensemble des pays développés. Le rapport du stock intérieur d'IDE au PIB s'élevait, de son côté, 35,6 p. cent du PIB, comparativement à 23,5 p. cent pour les États-Unis et 30,8 p. cent pour l'ensemble des pays développés. Sur un plan historique, on notera que les rapports des stocks d'IDE extérieurs et intérieurs au PIB étaient, respectivement, de 14,6 p. cent et de 19,4 p. cent en 1990. Autrement dit, les deux rapports se sont accrus de quelque 25 points de pourcentage en l'espace de deux décennies.

Outre le fait d'être tournée vers le monde, l'économie canadienne présente deux autres caractéristiques. Tout d'abord, elle reste encore fortement tributaire des ressources naturelles. Ainsi les produits de l'agriculture et de la pêche ont-ils représenté 9 p. cent des exportations canadiennes en 2011⁶, les produits forestiers 5,1 p. cent et les produits énergétiques 25,4 p. cent, soit en tout pour ces trois secteurs, 39,5 p. cent des exportations totales de marchandises. C'est vis-à-vis du secteur pétrolier que la dépendance est la plus forte. L'exploitation des ressources naturelles entraîne des externalités négatives, sur l'environnement évidemment mais aussi sur la compétitivité de l'économie comme nous le verrons plus loin, mais en même temps comment ne pas reconnaître que les ressources

⁵ CNUCED, *World Investment Report*, 2012. Les données sont pour 2010.

⁶ Statistique Canada, tableau 228-0043.

naturelles ont fait et font toujours la richesse du Canada ? Je n'insisterai pas davantage sur cette caractéristique sinon pour rappeler l'importance que représente pour les États-Unis un accès libre et sécuritaire aux ressources minières et pétrolières du Canada.

L'économie canadienne n'est pas seulement fort dépendante des États-Unis pour ses exportations minières ou pétrolières, elle l'est également pour l'ensemble de ses marchés à l'exportation, pour ses capitaux, voire encore pour ses technologies. Par contre, ne perdons pas de vue deux choses. Premièrement, et contrairement à beaucoup d'autres pays producteurs de ressources naturelles, le Canada a su gérer sa relation avec les États-Unis au mieux de ses intérêts. Et deuxièmement, il s'est toujours évertué à tourner à son avantage cette manne céleste que représentent des ressources naturelles en abondance pour développer une économie moderne et donner à ses habitants un niveau de vie que beaucoup lui envie. Pour dire les choses simplement, les ressources naturelles n'ont jamais été pour le Canada une « malédiction ». Pas plus que l'omniprésence des États-Unis dans la vie économique canadienne n'a été une entrave à son développement. De la politique nationale de John Macdonald à l'ALENA, en passant par la Troisième option de Pierre Elliott Trudeau, on retrouve toujours la même préoccupation : vivre en bon voisinage avec les États-Unis et développer une relation privilégiée avec ces derniers tout en promouvant les valeurs, les intérêts et l'indépendance du Canada⁷.

De l'intégration silencieuse à l'ALENA

Malgré les liens qui unissaient le Canada à la couronne britannique, les industriels canadiens ont, dès le dix-neuvième siècle, considéré le marché des États-Unis comme un débouché naturel pour leurs produits. De leur côté, les États-Unis ont longtemps eu une attitude ambiguë vis-à-vis du Canada. Si le Canada était perçu par les Américains comme une menace, du fait de la présence britannique à leurs frontières mais aussi du fait de la concurrence des industries canadiennes, il était aussi perçu comme une partie presque naturelle de leur économie. Cette ambiguïté pèsera sur les relations souvent difficiles qu'entreprendront les deux voisins jusqu'à la première Guerre mondiale, à commencer sur le plan commercial. Les entreprises américaines avaient commencé à s'intéresser au marché canadien et à ses ressources dans l'entre-deux-Guerres ; ce fut toutefois le second conflit mondial qui permit aux deux pays d'améliorer leurs relations et de resserrer leurs liens économiques et commerciaux, au point d'en arriver presque à la conclusion d'un accord de réciprocité commerciale alors que se négociait la charte de La Havane. L'intérêt des États-Unis pour le Canada était alors d'autant plus grand qu'ils voulaient sécuriser leurs sources d'approvisionnement en ressources naturelles, mais il en allait de même du Canada qui voyait ses échanges commerciaux se détourner de l'Europe au profit de ses derniers.

⁷ Pour une analyse plus détaillée de cette relation, je renvoie le lecteur à mon texte : « Le Canada, l'ALENA et le souffle de la Chine », *op. cit.*.

Ces tendances iront en s'accroissant par la suite. Toutefois, si l'économie canadienne était de plus en plus inféodée à celle des États-Unis, l'opinion publique était aussi fort critique de l'influence grandissante que ces derniers exerçaient sur l'économie, la vie publique et les valeurs canadiennes. Les gouvernements successifs vont multiplier les mesures à partir des années 1960 pour renforcer le caractère canadien de l'économie et réduire une dépendance toujours plus grande vis-à-vis de l'économie américaine. Mentionnons à titre d'exemple le Pacte de l'automobile ratifié en 1965. C'est toutefois au cours des années 1970 que le nationalisme atteindra son point culminant, avec, entre autres, l'adoption par le gouvernement Trudeau de la *Troisième option* et la mise en place de mesures visant à « canadieniser » l'économie. Les résultats ne furent cependant guère à la hauteur des attentes, tant et si bien qu'après plusieurs années d'incertitude, au demeurant exacerbées par la crise constitutionnelle et les tensions avec les États-Unis, le gouvernement canadien, alors dirigé par le premier ministre Brian Mulroney, va finalement se rabattre, comme le recommandera d'ailleurs la Commission Macdonald⁸, sur le libre-échange avec les États-Unis.

Négocié dans des conditions difficiles, l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devait finalement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Cet accord constitue un double tournant. Pour le Canada d'abord, il marque le passage d'une intégration jusque-là *de facto* à une intégration désormais *de jure* avec les États-Unis. Pour les États-Unis ensuite, après celui signé avec Israël, il vient entériner leur engagement dans la voie bilatérale. L'accord aura une triple signification. Sur le plan diplomatique tout d'abord, il traduit un changement d'orientation de part et d'autre dans la conduite des affaires commerciales, le bilatéralisme devenant le complément naturel du multilatéralisme. Sur le plan économique ensuite, il constitue le premier grand projet d'intégration dont l'objet était non seulement d'établir une zone de libre-échange classique, mais également d'établir des normes communes de marché, notamment en matière de protection de la propriété intellectuelle, de protection de l'investissement, d'accès aux marchés publics, etc. Et sur le plan institutionnel enfin, il s'agit d'un accord de type contractuel comme je l'ai appelé⁹, autrement dit un accord qui, à la différence des accords de type communautaire, n'engage pas la souveraineté des parties contractantes, du moins pas en dehors de ce qui a été signé.

L'accord de libre-échange canado-américain (ALECA) fut finalement de courte durée. Sitôt l'accord entré en vigueur, les États-Unis allaient, en effet, engager un autre cycle de négociation, avec le Mexique cette fois. Ces négociations, auxquelles le Canada fut invité, devaient déboucher sur la signature d'un accord de plus grande portée encore, l'ALENA,

⁸ Du nom de son président, Donald S. Macdonald (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985).

⁹ Deblock, C., « Intégration en profondeur et nouvelle diplomatie commerciale. Les leçons de l'ALENA », in Borrás, G., et al. Actes du colloque *Repenser les intégrations dans les Amériques au prisme de la personne*. (à paraître)

lequel viendra remplacer l'accord antérieur signé entre les États-Unis et le Canada. Bien que différent, ne serait-ce que parce qu'il inclut un pays en développement, en l'occurrence le Mexique, l'ALENA n'en est pas moins construit dans le même moule que l'ALECA. C'est un accord de libre-échange, négocié sur la base de l'égalité de traitement, précisons-le, qui présente les trois caractéristiques déjà mentionnées, soit celles (1) d'établir des relations commerciales préférentielles entre ses parties contractantes, (2) de créer un espace d'intégration ouvert aux forces du marché et soumis à des normes communes de concurrence, et (3) de reposer sur des institutions dont l'objet se limite à voir à la mise en œuvre de l'accord, au respect des engagements souscrits et au règlement des litiges commerciaux. À son tour, l'ALENA allait servir de modèle à d'autres négociations commerciales, à celles qu'allaient engager les États-Unis, mais également leurs deux partenaires, ce qu'on oublie trop souvent.

Le commerce intra-régional

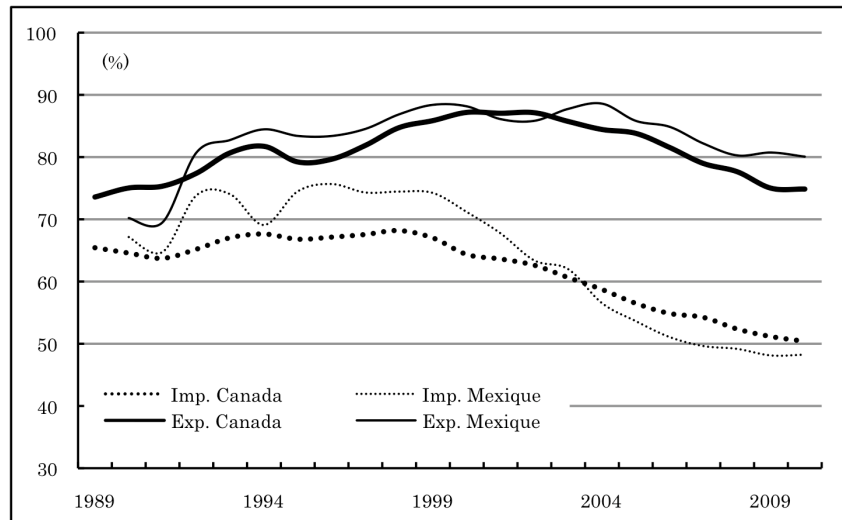
L'ALENA est davantage un accord d'intégration de deux économies (Canada et Mexique) à une troisième (États-Unis) qu'un véritable accord d'intégration. On n'échappe pas à cette réalité, à savoir que, ce soit pour des raisons de taille, de niveaux de développement ou simplement de proximité géographique, les États-Unis sont le centre de gravité de l'économie nord-américaine, son pivot autant que sa locomotive. En témoigne le simple fait que, malgré tous les efforts entrepris et les multiples rencontres diplomatiques de haut niveau, les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis restent sous-développées. Dire qu'elles ne se sont pas développées serait exagéré. Elles l'ont été, à l'avantage du Mexique d'ailleurs, mais pas autant qu'on l'aurait cru. Les chiffres parlent d'eux-mêmes¹⁰. En 2010, les importations de marchandises en provenance du Canada représentaient, selon les données de la base de données Comtrade, 2,9 p. cent des importations du Mexique, et celles du Canada en provenance du Mexique, 5,5 p. cent. Quant aux exportations, la part du Canada dans les exportations du Mexique était de 3,6 p. cent, comparativement à 1,3 p. cent dans le sens inverse.

Pour en revenir à la relation entre les États-Unis et leurs deux voisins, il faut distinguer entre ce qui se passe avant et après 2000. Concernant la première période, à la lumière des graphiques 1 et 2, je ferai deux constats. Premièrement, en quelques années à peine, les États-Unis se sont imposés comme principale destination des exportations tant canadiennes que mexicaines. En 2000, les États-Unis représentaient un peu plus de 87 p. cent des exportations du Canada et de 88 p. de celles du Mexique, soit une progression de plus de 12 points de pourcentage par rapport à 1990 dans le cas du Canada et de plus de 18 points dans le cas du Mexique (graphique 1). Les chiffres pour les importations sont un peu moins probants mais, à leur zénith, les importations en provenance des États-Unis

¹⁰ Il faudrait les corriger pour tenir compte du transit commercial par les États-Unis.

représentaient les deux tiers des importations totales du Canada, et les trois quarts de celles du Mexique.

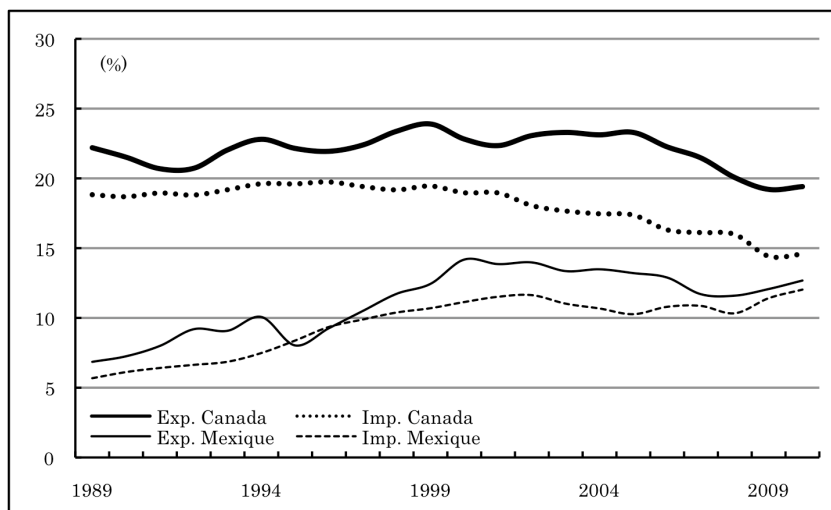
Graphique 1. Commerce du Canada et du Mexique avec les États-Unis, 1989-2010, en pourcentage des importations et des exportations totales



Source : United Nations, Comtrade

Si nous nous tournons maintenant du côté des États-Unis, nous pouvons voir que le Canada a consolidé sa position de premier partenaire commercial alors que, de son côté, le Mexique est devenu un acteur stratégique de première importance. Si nous prenons de nouveau l'année 2000 pour année de référence, on notera que les exportations vers le Canada représentaient 22,8 p. cent des exportations totales des États-Unis, et celles vers le Mexique, 14,2 p. cent, soit une progression dans son cas de plus de sept points de pourcentage (graphique 2). Du côté des importations, on observera la même stabilité pour les importations en provenance du Canada, soit autour de 18-19 p. cent des importations totales. Par contre, les importations en provenance du Mexique augmentent de manière phénoménale, de 6,1 à 11,2 p. cent entre 1990 et 2000. En somme, en 2000, le Canada et le Mexique couvraient à eux deux pas moins de 37 p. cent des exportations et de 30,1 p. cent des importations des États-Unis.

Graphique 2. Commerce des États-Unis avec le Canada et le Mexique, 1989-2010, en pourcentage de importations et des exportations totales



Source : United Nations, Comtrade

L'ALENA n'a bien entendu pas eu que des effets positifs. Sur de nombreux points, il a été pris en défaut, en matière de convergence économique et de réduction des inégalités par exemple. Par contre, en matière de commerce, les résultats ont été phénoménaux. À commencer pour le Mexique qui a pu profiter de l'accord pour asseoir son développement en économie ouverte. N'oublions pas pour autant le Canada, le grand partenaire stratégique des États-Unis dans les Amériques. Mais on était alors en 2000. Depuis, les temps ont changé. Que nous montrent en effet les graphiques depuis cette date ?

Deux tendances très nettes se dégagent du graphique 1. Tout d'abord les exportations tendent à se diversifier sur le plan géographique. Les États-Unis demeurent, et de loin, le premier marché d'exportation du Canada comme du Mexique. La part des États-Unis a néanmoins reculé de 13 points de pourcentage entre 2000 et 2010 dans le cas du Canada, pour se situer autour de 75 p. cent. Le recul est moins prononcé dans le cas du Mexique mais leur part recule également, pour passer de 88 p. cent à 80 p. cent des exportations du pays. C'est toutefois au chapitre des importations que les tendances sont les plus marquées. Dans le cas du Canada, la part des États-Unis tombe de 64,3 p. cent à 50,4 p. cent entre 2000 et 2010. Elle est de moins de 50 p. cent en 2011. Dans le cas du Mexique, la baisse est plus dramatique encore : elle passe de 71,2 p. cent à 48,2 p. cent, soit un recul de 23 points de pourcentage.

Les tendances vont dans la même direction du côté des États-Unis. La part du Canada passe, entre 2000 et 2010, de 19 p. cent à 14,5 p. cent dans le cas des importations, et de

22,8 p. cent à 19,4 p. cent dans le cas des exportations. Quant au Mexique, sa part dans les exportations totales des États-Unis chute de 14,2 p. cent à 12,7 p. cent, mais par contre, elle se maintient, voire progresse légèrement, puisqu'elle passe de 11,2 p. cent à 12 p. cent entre 2000 et 2010 (graphique 2).

De l'intégration à la désintégration

Je me suis limité aux échanges commerciaux. Les investissements directs montrent des tendances analogues. Ainsi, est-il significatif d'observer qu'en l'espace de trois décennies, la part du Canada dans le stock d'investissements directs des États-Unis à l'étranger a reculé de dix points de pourcentage pour passer de 19,2 p. cent en moyenne au cours des années 1980 à 9,1 p. cent en moyenne au cours des années 2000¹¹. Et ce malgré l'ALENA. Dans le cas du Mexique, elle progresse, mais légèrement pour passer de 2,1 p. cent à 3 p. cent. Dans le cas du Canada, les deux tiers des investissements directs à l'étranger étaient localisés aux États-Unis en 1987 ; en 2011, elle n'était plus que de 40 p. cent¹². Quant aux investissements américains au Canada, leur part dans le stock intérieur s'est maintenue, *grosso modo*, entre 67 et 70 p. cent jusqu'aux années 2000 ; depuis, elle ne cesse de baisser, pour ne plus représenter que 54 p. cent en 2011.

Pour me résumer, qu'il s'agisse du commerce ou de l'investissement, les liens entre les États-Unis et le Canada se relâchent, et ce beaucoup plus rapidement qu'on ne pouvait l'imaginer. C'est beaucoup moins net par contre dans le cas du Mexique, sauf pour ce qui concerne les importations. Sans doute faut-il y voir une tendance à la diversification géographique des échanges et des investissements dans le cas canadien mais cela n'explique pas tout. Je crois que l'on peut parler de désintégration. Encore une fois, je ne voudrais pas qu'il y ait de malentendu. Si j'utilise le mot 'désintégration', ce n'est pas dans le sens courant du terme mais pour qualifier un processus à rebours de 'dé-intégration' dans lequel sont engagés les trois pays de l'ALENA, et tout particulièrement le Canada et les États-Unis. Les liens économiques et commerciaux qui unissent ces deux pays sont toujours très forts, tout comme le sont ceux qui unissent le Mexique et les États-Unis, n'en doutons pas¹³, mais ils se desserrent, et c'est dans ce sens qu'il y a 'désintégration'.

Par ailleurs, le relâchement des liens économiques et commerciaux n'est pas en soi un phénomène négatif. Il peut même être très positif si la tendance va de pair avec une plus grande diversification géographique des échanges ou avec un renforcement des positions canadiennes dans l'économie mondiale par exemple. Mais tel n'est pas tout à fait le cas comme je me propose de le montrer maintenant. Dans le cas du Canada, la désintégration traduit plutôt un affaiblissement et une perte de compétitivité de son économie, une

¹¹ Les stocks d'IDE sont aux coûts historiques. Source : Bureau of Economic Analysis.

¹² Statistique Canada, Tableau 376-0051.

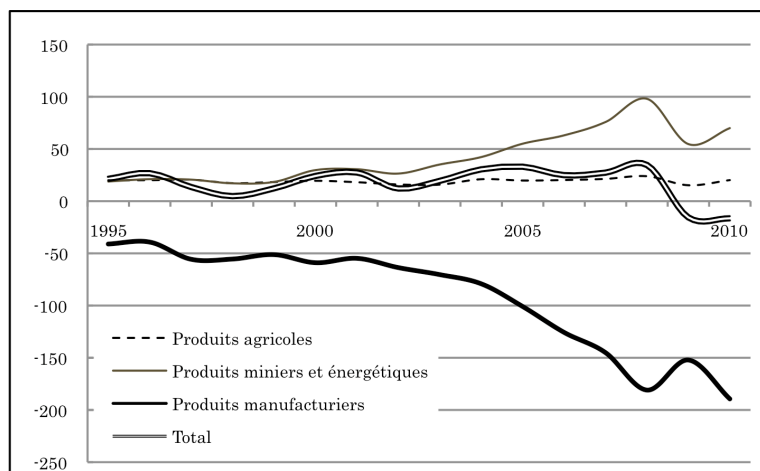
¹³ Le secteur énergétique est un exemple d'intégration très poussée.

inadaptation croissante de son industrie aux évolutions de l'internationalisation et un désintérêt croissant de la part des entreprises américaines pour le marché nord-américain et le Canada en particulier. Voyons ces trois facteurs plus en détail.

LA DÉSINDUSTRIALISATION

Le recul industriel du Canada est devenu une évidence depuis le début des années 2000. Les statistiques doivent évidemment être considérées avec prudence. En particulier, il faut tenir compte des changements survenus dans les secteurs de la nouvelle économie, au niveau de la balance commerciale en particulier. En outre, le recul du secteur manufacturier a été moindre au Canada que dans la plupart des autres pays industrialisés¹⁴. On n'en constatera pas moins que les produits manufacturiers ne représentaient plus en 2010 que la moitié des exportations alors qu'ils représentaient plus des deux tiers au milieu des années 1990. Le second constat que nous pouvons faire, c'est que la balance commerciale s'est considérablement dégradée au cours des dernières années et qu'avec le creusement du déficit pour les produits manufacturiers, c'est du comportement des secteurs de base, c'est-à-dire l'agriculture et la pêche, les mines et l'énergie, que dépend de plus en plus l'équilibre des comptes extérieurs (graphique 3).

Graphique 3. Balance commerciale du Canada, Postes choisis, 1995 – 2010, en milliards de USD



Source : Nations Unies, Comtrade.

Le recul du secteur manufacturier dans l'emploi total est une tendance observée dans toutes les économies développées. Le phénomène est analogue à celui qu'a connu l'agriculture en son temps ; il accompagne la croissance des revenus et traduit autant les gains de productivité qui sont réalisés dans ce secteur que le déplacement graduel de l'activité économique vers celui des services. Alors qu'il est généralement relatif en période de croissance, le recul se fait nettement plus sentir en période de récession, la chute de la

¹⁴ Baldwin, J. et Macdonald, R., « L'évolution du secteur canadien de la fabrication », in *L'observateur économique canadien*, août 2009. (<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-010-x/2009008/part-partie3-fra.htm>)

demande obligeant alors les entreprises à réduire la production et l'emploi, à repenser l'organisation de leurs activités et à investir ultérieurement dans de nouveaux équipements plus productifs. Avec ses hauts et ses bas, le recul de l'emploi manufacturier n'a donc rien d'anormal en soi, bien au contraire. Ou du moins n'aurait-il rien d'anormal en soi si d'autres facteurs ne venaient pas interférer dans le processus, dont un en particulier : l'internationalisation de l'activité économique.

Le Canada, une économie de filiales

L'internationalisation est un phénomène ancien qui a toutefois pris un tour nouveau après la Seconde Guerre mondiale avec la multinationalisation des entreprises et l'implantation de filiales à l'étranger pour se rapprocher des marchés ou encore accéder aux ressources naturelles. Le Canada a longtemps représenté l'exemple type de ce que l'on peut appeler une économie 'filiarisée'. Son économie a toujours été fortement dépendante des investissements directs étrangers, principalement américains. Au fil des ans, cependant, elle a gagné en autonomie et les Canadiens investissent davantage à l'étranger que l'inverse n'est vrai, mais on observera malgré tout que 20 p. cent des actifs des entreprises étaient toujours, selon Statistique Canada, sous contrôle étranger en 2010¹⁵, que le stock intérieur d'IDE représentait 2010, selon la CNUCED, près de 36 p. cent du PIB comparativement à 23,5 p. cent pour les États-Unis, ou encore que la valeur ajoutée produite par les filiales américaines au Canada représentait en 2008, selon le Bureau of Economic Analysis, 8,4 p. cent du PIB canadien, ce qui le place au troisième rang en importance derrière l'Irlande (20,8 p. cent) et Singapour (11,1 p. cent)¹⁶.

Toujours est-il que l'ouverture généralisée des marchés mais également la concurrence des nouveaux pays industrialisés, les dragons d'Asie comme on les appelait alors, sont venues changer la dynamique de l'internationalisation à partir des années 1970, et avec elle, celle de l'investissement direct. Tout d'abord, une attention plus grande a été portée à la rationalisation des activités sur des espaces de plus en plus intégrés. Ensuite, les économies en développement, celles d'Asie notamment, sont devenues plus attractives, du fait notamment qu'aux avantages sur le plan de la compétitivité venaient s'ajouter les avantages fiscaux et une meilleure protection de l'investissement. C'est dans ce contexte nouveau qu'il faut replacer le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales qui allait être lancé dans les années 1980, de libre-échange entre les États-Unis et le Canada et surtout celui qui allait suivre, l'Accord de libre-échange nord-américain.

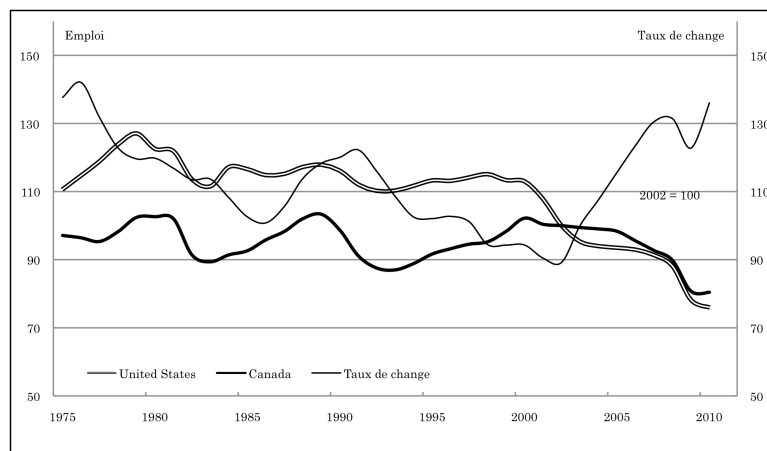
¹⁵ Le degré de contrôle atteint plus du tiers des actifs dans les secteurs des produits pétroliers et des produits miniers, et plus de 50 p. dans le secteur de la fabrication (Statistique Canada, Cansim 179-0004, mars 2012).

¹⁶ Barefoot, K. et Mataloni, R. Jr. « U.S. Multinational Companies Operations in the United States and Abroad in 2008 », in *Survey of Current Business*, août 2010, p. 219.

L'ALENA fut en quelque sorte la réponse des États-Unis au double défi que leur posaient, d'un côté, un déficit commercial croissant et, de l'autre, la concurrence des nouveaux pays industrialisés d'Asie, une concurrence au demeurant beaucoup moins soumise aux règles multilatérales que celle en provenance de l'Europe ou du Japon. L'accord répondait aussi pour les États-Unis à d'autres préoccupations, mais sur un plan en particulier, à savoir la création d'un grand espace intégré avec le Canada et surtout le Mexique, il offrait la possibilité de réorganiser les chaînes de valeur, de restructurer les activités des filiales et de redonner à l'industrie américaine sa compétitivité.

L'ALENA suscita de vifs débats, davantage d'ailleurs aux États-Unis qu'au Canada et au Mexique, et à l'évidence, l'accord ne fut pas suffisant pour freiner les délocalisations vers l'Asie et la concurrence qui en venait, mais il produisit malgré tout les effets attendus, sur le plan des restructurations comme sur celui de la croissance économique. *Quid* du secteur manufacturier ? Des trois pays, c'est sans aucun doute le Mexique qui gagna le plus dans ce domaine, grâce notamment à son secteur de la maquila. Les investissements y affluèrent, le commerce transfrontalier entre les États-Unis et le Mexique connut un vif essor, au point de voir celui-ci s'imposer dans les années 1990 comme le second partenaire commercial des États-Unis, derrière le Canada. Et avec les investissements et le commerce, les emplois suivirent. Les États-Unis, de leur côté, tirèrent également leur épingle du jeu. La tendance à la baisse des emplois dans le secteur manufacturier se poursuivit (graphique 4), mais les effets négatifs appréhendés des délocalisations vers le Mexique furent malgré tout limités et les pertes d'emplois dans ce secteur largement compensées par les créations dans les autres secteurs, notamment celui de la nouvelle économie. C'est toutefois le cas du Canada qui est le plus intéressant.

Graphique 4. Emploi dans le secteur manufacturier, États-Unis et Canada, 1975 – 2000, 2002 = 100

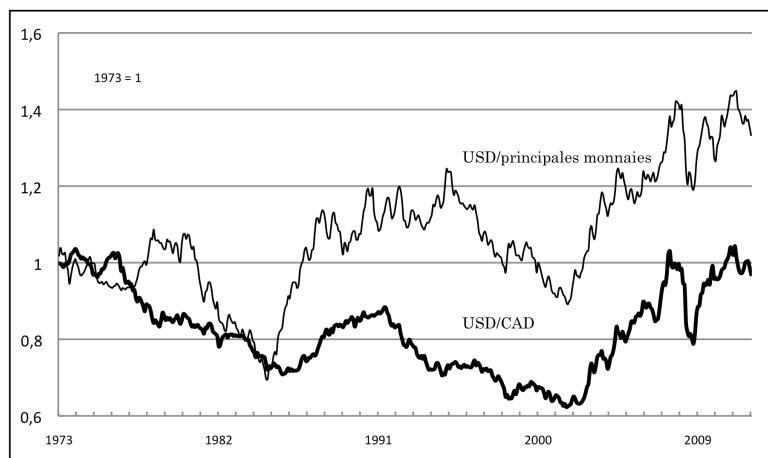


Source : U.S. Department of Labor, International Statistics ; Federal Reserve Bank of St-Louis.

L'ALENA et la réorganisation de l'espace nord-américain

Alors que la plupart des observateurs s'attendaient à des restructurations difficiles dans le secteur manufacturier une fois l'accord de libre-échange avec les États-Unis en place, c'est tout le contraire qui se produisit. Des restructurations, il y en eut, certes, mais les effets négatifs du libre-échange furent, tout comme aux États-Unis, de moindre ampleur que certains le craignaient et, surtout, ils furent largement compensés par les effets positifs d'un dollar déprécié sur la compétitivité de l'industrie canadienne. Suite aux accords du Plaza le dollar canadien connut bien une hausse sur les marchés des changes dans la seconde moitié des années 1980 mais la hausse fut moins prononcée et de plus courte durée que pour les autres grandes monnaies (graphique 5). Le dollar va se replier de nouveau à partir de 1991, et ce, jusqu'au début des années 2000. Suivant de près le cours des matières premières et les termes de l'échange¹⁷, il va alors connaître une hausse rapide que, seule, viendra interrompre, et encore momentanément, la crise de 2008-2009, en raison du fort recul des exportations. Le dollar canadien a retrouvé, depuis, la parité avec le dollar américain, une situation qui nous ramène au début des années 1970 comme le montre le graphique 5.

Graphique 5 : Valeur du dollar des États-Unis, Par rapport au dollar canadien et aux principales monnaies 1973 -2012, 1973 = 100



Source : Federal Reserve Bank of St-Louis

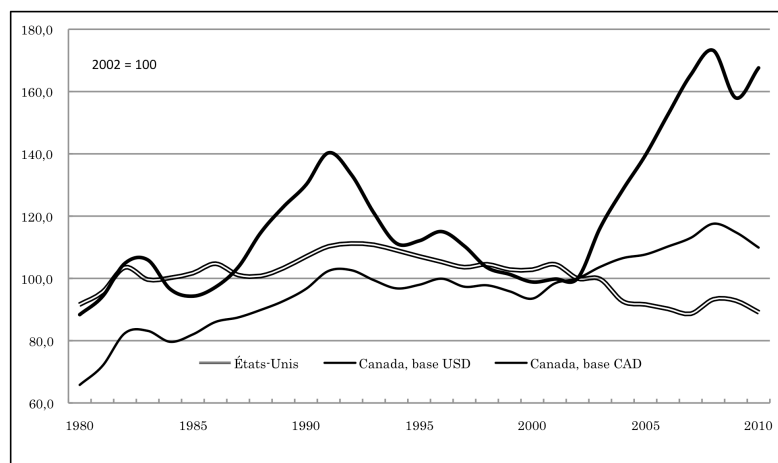
La baisse du dollar canadien a donné un avantage compétitif non négligeable à l'industrie canadienne, à son secteur manufacturier en particulier. Elle a également contribué aux importants excédents commerciaux que le Canada va enregistrer pendant

¹⁷ Macdonald, R., *Les termes de l'échange et la dépense intérieure*, Statistique Canada, No 11-624-MIF au catalogue — No 018. janvier 2008.

près de deux décennies. À l'inverse, la hausse du dollar n'est pas étrangère à la perte de compétitivité que connaît l'industrie canadienne depuis le début des années 2000, ni à la détérioration de la balance commerciale. La hausse des prix des matières premières et les exportations de ressources naturelles, de produits pétroliers en particulier, ont pendant un certain temps masqué les problèmes mais la crise économique, le brutal retournement des exportations et la reprise molle que connaît l'économie américaine depuis 2010 ont d'une certaine façon ramené le Canada à la réalité. Le dollar canadien est sans doute surévalué à l'heure actuelle. Tout comme l'industrie canadienne est victime du syndrome hollandais. Mais cela n'explique pas tout.

Premièrement, comme le montre le graphique 6, le dollar canadien a également enregistré d'importantes fluctuations tout au long des années 1980 et 1990 mais ce n'est pas tant le dollar canadien que le dollar américain qui fluctuait. En outre, les mouvements à la hausse n'ont pas eu autant d'effets négatifs sur l'emploi que ce n'est le cas depuis les années 2000.

Graphique 6 : Coûts unitaires de main-d'œuvre, secteur manufacturier, États-Unis et Canada 1980 – 2010



Source : U.S. Department of Labor, International Statistics ; Federal Reserve Bank of St-Louis

Deuxièmement, l'évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier est devenue défavorable au Canada depuis le début des années 2000. C'est ce que montre le graphique 6, On peut y voir l'effet de la hausse du dollar canadien mais ce qu'il montre surtout, c'est que les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté au Canada, et ce alors même qu'ils tendaient à baisser aux États-Unis, son principal marché d'exportation. Cette tendance confirme non seulement que le prix de la main-d'œuvre augmente plus vite au Canada qu'aux États-Unis, mais également, ce qui est beaucoup plus inquiétant, que la productivité au Canada a pris du retard sur celle des États-Unis, signe

que les entreprises canadiennes investissent moins que leurs consœurs américaines, moins également dans la recherche et développement. Toujours est-il que mesuré en parités de pouvoir d'achat en dollars de 2010, l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis était, en 2010, de 76 p. cent, comparativement à 86 p. cent dix ans plus tôt¹⁸. Par contre, le coût total de chaque heure travaillée au Canada était, en 2010, de 3 p. cent plus élevé qu'aux États-Unis alors qu'il était de 18 p. cent plus bas en 1997.

Le tableau 1 nous donne, quant à lui, un aperçu de l'écart technologique séparant le Canada des États-Unis. Nous avons retenu trois indicateurs : la part des dépenses en R&D dans le PIB, le nombre de brevets par million d'habitants et les investissements dans les technologies de l'information et des communications en pourcentage de l'investissement intérieur. On voit très bien dans les trois cas que le Canada a été fort actif au cours des dernières décennies, mais l'écart avec les États-Unis demeure toujours important¹⁹.

Tableau 1. Indicateurs technologiques, Canada, Mexique, États-Unis

Dépense intérieure brute de recherche et développement			
	1981-90	1991-99	2000-08
(en pourcentage du PIB)			
Canada	1,4	1,7	2,0
Mexique	nd	0,3*	0,4**
États-Unis	2,6	2,6	2,6
OECD total	2,1	2,1	2,2**
Brevets***			
	1990-99		2000-07
(Nombre par million d'habitants)			
Canada	357,3		638,4
Mexique	7		13,6
États-Unis	11078,2		15187,3
OECD total	32151,6		47216,6
Investissements dans les TIC			
	1980-89	1990-99	2000-08
(en % de la formation brute de capital fixe non résidentiel)			
Canada	10,8	16,8	18,3
États-Unis	20,6	27,3	28,1

Source : OCDE Notes : * 1993-99 ; ** 2000-07 ; *** Familles triadiques

¹⁸ Nous avons choisi pour indicateur le PIB par heure travaillée. Les données proviennent du ministère du travail des États-Unis. (U.S. Department of Labor, *International Comparisons of GDP per Capita and per Hour, 1960-2010*)

¹⁹ La productivité a fait l'objet de nombreuses études. Voir entre autres, The Conference Board of Canada, *How Canada Performs : A Report Card on Canada*, Toronto, 2011 ; Michael, J.-A. et Tang, J., « Industrial Structural Change and the Post-2000 Output and Productivity Growth Slowdown : A Canada-U.S. Comparison », in *International Productivity Monitor*, n° 22, décembre 2011, p. 44-81

L'ALENA sous tension

D'avantage encore que du syndrome hollandais, ce serait surtout du syndrome chinois dont souffrirait, selon Ryan Macdonald, l'économie canadienne²⁰. Effectivement, la Chine est venue s'immiscer dans les relations nord-américaines. En l'espace d'une décennie à peine, elle s'est imposée comme le second partenaire commercial de chacun des trois signataires de l'ALENA. Les chiffres sont éloquentes. En 1997, la Chine ne représentait même pas un p. cent des importations du Mexique, à peine un peu plus de deux p. cent de celles du Canada et six p. cent de celles des États-Unis. En 2011, soit quinze ans plus tard, la Chine représentait pas moins de 14 p. cent des importations du Mexique, 11 p. cent de celles du Canada et 20 p. cent de celles des États-Unis²¹.

La concurrence des produits chinois se fait sentir des deux côtés de la frontière, au Canada même et sur son principal marché d'exportation. L'écart dans les coûts de main d'œuvre est tel qu'aucune entreprise ne peut rivaliser à armes égales avec les productions en provenance de Chine. Ainsi, selon une étude du ministère du Travail des États-Unis, le coût horaire du travail dans le secteur manufacturier chinois était estimé en 2008 à 2,36 dollars dans les villes et à 0,82 dollar dans les campagnes²². À titre de comparaison, ce coût était estimé pour cette même année à 32,78 dollars aux États-Unis, à 32,52 dollars au Canada, à 6,47 dollars au Mexique et à 8,68 dollars à Taiwan. La concurrence de la Chine ne doit cependant pas être jugée uniquement à l'aulne des écarts de prix. Aux Philippines, par exemple, le coût horaire était de 1,77 dollar, un coût qui supporte la comparaison avec la Chine sans qu'il y ait pour autant des investissements massifs vers ce pays. C'est plutôt à l'aulne des nouvelles tendances prises par l'internationalisation des entreprises qu'il faut juger la nouvelle concurrence venue d'Asie, davantage qu'à l'aulne des écarts salariaux.

J'ai évoqué plus haut les déplacements des activités des firmes multinationales vers les pays en développement à partir des années 1970. Comme nous l'avons dit, les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est ont ouvert la voie en la matière, et la réponse est venue avec l'ALENA. La réorganisation des activités en Amérique du Nord et dans une moindre mesure en Amérique centrale a eu des effets, mais limités. Du moins jusqu'au tournant des années 2000.

Prenons le cas des emplois dans les filiales américaines dans le secteur manufacturier. En 1999, il y avait, selon les estimations du Bureau of Economic Analysis, 441,7 mille emplois dans les filiales au Canada²³, 604,2 mille au Mexique et 37,8 mille pour le reste de

²⁰ Macdonald, R., « Un syndrome chinois plutôt que hollandais », in *L'Observateur économique canadien*, août 2007, p. 3-11.

²¹ Les données qui suivent portent sur les importations de marchandises et proviennent des comptes de la balance des paiements des trois pays.

²² Banister, J. et Cook, G., « China's Employment and Compensation Costs in Manufacturing Through 2008 », in *Monthly Labor Review*, mars 2011, vol. 134, n° 3, p. 39-52.

²³ Les données portent sur les filiales non bancaires à contrôle majoritaire (Majority-Owned Foreign Affiliates).

l'Amérique centrale. Dix ans plus tard, en 2009, les chiffres étaient de 299,3 mille au Canada, de 487,6 mille au Mexique et de 85,3 mille pour le reste de l'Amérique centrale. Bien entendu, il faut tenir compte de l'impact de la crise en 2009, mais il n'en demeure pas moins qu'il y a eu une diminution des emplois de quelque 142 mille au Canada et de quelque 117 mille au Mexique. Le nombre d'emplois a, par contre, plus que doublé pour le reste de l'Amérique centrale. Parallèlement, le nombre d'emplois dans les filiales américaines (manufacturier) en Chine est passé de 198,9 mille en 1999 à 516,9 mille en 2009, soit un facteur de multiplication de 2,6. Témoins de l'intérêt manifeste des entreprises américaines pour l'Asie, le nombre d'emplois est passé dans les filiales américaines en Inde de 42,9 mille à 114,7 mille pour la même période, soit un facteur de multiplication de l'ordre de 2,7.

Les filiales à l'étranger ne représentent toutefois qu'une partie de l'activité internationale des grandes entreprises. Une nouvelle tendance est apparue au cours des dernières années : plutôt que d'investir directement, les entreprises préfèrent signer des contrats d'achat ou de gestion avec des sous-traitants. Plusieurs facteurs ont contribué à l'émergence de ce nouveau modèle de gestion, qualifié par la CNUCED de « mode de production internationale sans participation au capital » (SPC)²⁴, notamment les nouvelles technologies de l'information et des communications. Les productions circulent ainsi sous forme d'intrants d'une entreprise à l'autre²⁵, d'un pays à l'autre, constituant ainsi ce que la littérature appelle les chaînes de valeur mondiales²⁶. Toutes les études montrent que la Chine est devenue une plaque tournante majeure dans la circulation des marchandises et qu'elle figure désormais parmi les pays centraux²⁷. Le Canada a été moins touché que d'autres pays, les États-Unis notamment, par les délocalisations et les impartitions, mais il n'en demeure pas moins qu'il est de plus en plus marginalisé dans les nouveaux courants économiques internationaux, trop concentrée qu'est son économie sur le marché américain, et surtout que les entreprises canadiennes sont peu présentes en Asie en général et en Chine en particulier : à peine un pour cent des investissements directs canadiens en dehors des États-Unis, se trouve en Chine.

Autrement dit, et pour me résumer, derrière la désindustrialisation que connaît l'économie canadienne, il n'y a pas un mais trois problèmes. Il y a un problème de concurrence avec la Chine, personne n'en doutera, mais il y a aussi, et parallèlement, un problème de compétitivité propre à l'industrie canadienne et un problème d'adaptation de cette dernière aux nouvelles tendances prises par l'internationalisation. En clair, si

²⁴ Voir à ce sujet le *World Investment Report* de 2011.

²⁵ Les importations représenteraient environ 30 p. cent des exportations canadiennes. Voir à ce sujet, The Conference Board of Canada, *Adding Value to Trade Measures : Understanding Canada's Role in Global Value Chains*, Toronto, avril 2012.

²⁶ Voir à ce sujet, Sydor, A. (dir.), *Les chaînes de valeur mondiales. Impacts et implications*, Ottawa, MAECI, 2011.

²⁷ Raja, K., et Reyes, J., « The Architecture of Globalisation: A Network Approach to International Economic Integration », in *Journal of International Business Studies*, Vol. 38, 2006, p. 595 – 620.

l'industrie souffre d'un manque de productivité combiné à des coûts de production élevés, elle peine également à trouver sa place dans les chaînes de valeur mondiales. Je n'insisterai pas davantage sur ce point, sinon pour souligner que la réponse ne passe plus comme on l'a longtemps cru au Canada par le libre-échange et l'adaptation à la concurrence sur le marché nord-américain, voire par une intégration plus poussée de son économie à celle des États-Unis, mais par l'adoption d'une politique industrielle en bonne et due forme. Mais ceci demande un changement de culture économique, et on n'en est pas encore là pour le moment ! Sur un autre plan, par contre, celui de la diplomatie commerciale, le Canada est loin d'être demeuré inactif comme nous allons le préciser maintenant.

LE DÉCROCHAGE DES ÉTATS-UNIS

En se rapprochant comme il l'a fait des États-Unis et en signant l'ALENA, le Canada n'a pas fait que rompre avec la stratégie de diversification commerciale qu'il suivait jusque-là ; pour ne pas perdre les bénéfices de l'ALENA, il n'avait d'autre choix que de calquer sa politique commerciale sur celle de son puissant voisin. Cela ne posa guère de problèmes au début. En effet, si les États-Unis voulaient s'appuyer sur l'ALENA pour faire avancer et évoluer les négociations commerciales multilatérales, ils envisageaient également de faire de cet accord, le marchepied d'un projet plus ambitieux encore, la création d'une zone de libre-échange dans les Amériques. Dans un cas comme dans l'autre, le Canada y trouvait son compte. Fervent partisan du multilatéralisme, il ne pouvait que trouver des avantages à l'élargissement du système commercial multilatéral et aux nouvelles perspectives que laissaient entrevoir les Accords de Marrakech et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Aux yeux de nombreux observateurs, l'ALENA était à la fois le laboratoire et le modèle à suivre. Il en allait de même dans les Amériques. C'est avec beaucoup d'enthousiasme que le Canada s'engagea dans le projet de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), un projet qui lui donnait la possibilité de jouer un rôle de tout premier plan sur le continent, de se rapprocher de l'Amérique latine et d'y affirmer ses valeurs et ses intérêts, et ce tout en préservant sa relation privilégiée avec les États-Unis. C'est donc dire à quel point les années 2000 furent vécues difficilement par le Canada.

Que ce fut à l'OMC, dans les Amériques ou même ailleurs, les États-Unis furent confrontés tout au long des années 2000 à une vive résistance de la part de leurs partenaires commerciaux. Peu encline aux compromis multilatéraux, surtout après les événements du 11 septembre 2001, l'administration Bush changea alors de stratégie et orienta la diplomatie commerciale dans une direction plus traditionnelle, le bilatéralisme. Qualifiée de « libéralisation compétitive », la nouvelle doctrine commerciale permit ainsi aux États-Unis d'engager des négociations commerciales bilatérales dans toutes les régions du monde tout en poursuivant les négociations qui avaient été officiellement engagées, que ce fût dans le cadre de l'OMC, des Amériques ou encore de l'APEC²⁸. Cette stratégie finit par se retourner contre les États-Unis. Loin de faire avancer ces dernières, les négociations bilatérales eurent surtout pour effet de détourner l'attention des grandes négociations multilatérales et d'inciter les autres pays à prendre également la voie bilatérale, surtout après l'échec de la conférence ministérielle de Cancún en 2003. Il en fut de même dans les Amériques où le quatrième sommet des Amériques tenu à Mar del Plata en novembre 2005, se conclut sur une profonde division.

²⁸ Voir à ce sujet Deblock, C., « Le bilatéralisme commercial américain », in Remiche, B., et Ruiz-Fabri H. (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme* (Association internationale de droit économique), Bruxelles, Larcier, 2010, p. 115-173..

Le Canada chercha bien à ajuster son agenda diplomatique et commercial sur celui des États-Unis, mais les difficultés rencontrées furent d'autant plus grandes qu'il était à la fois pris de court par la tournure inattendue des événements et confronté pour la première fois à des problèmes de concurrence sur le marché américain. Il fallut attendre l'élection de Stephen Harper comme premier ministre du Canada en 2006 pour voir la diplomatie commerciale canadienne prendre des directions nouvelles.

La nouvelle diplomatie canadienne

Dans son énoncé de politique commerciale²⁹, le gouvernement canadien dresse un constat lucide des changements intervenus dans l'économie mondiale « au cours des dix dernières années » pour en arriver à la conclusion que si la concurrence mondiale s'était accrue, « les puissances économiques de toujours, telles que les États-Unis et les pays d'Europe », y avaient réagi « en resserrant leurs propres stratégies concurrentielles afin d'assurer le succès de leurs entreprises sur la scène internationale ». Et à partir du moment où « les gouvernements se font une concurrence toujours plus active afin d'aider leurs entreprises et leurs investisseurs à se placer en tête de la course aux parts de marché, aux avantages technologiques, aux investissements et aux débouchés », une seule conclusion s'impose : le Canada n'a d'autre choix que de faire de même.

Je renvoie le lecteur à une étude récente qui compare la diplomatie commerciale du Canada à celles des États-Unis et du Royaume-Uni³⁰. Je me concentrerai sur les négociations commerciales. Que dire à ce propos ? Sinon premièrement que le gouvernement canadien a fait de la participation des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiale, sa priorité. Et deuxièmement que treize marchés prioritaires ont été ciblés, soit : Les États-Unis, le Mexique, l'Amérique latine et Caraïbes, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Brésil, la Chine, le Conseil de coopération du Golfe (CCG), la Corée, l'Europe, l'Inde, le Japon et la Russie.

Bien que fort active, c'est encore dans les Amériques et avec l'Europe que la diplomatie commerciale canadienne a jusqu'ici obtenu ses meilleurs résultats. Dans le cas des Amériques, elle tire parti de son engagement à côté des États-Unis dans les affaires hémisphériques, alors que du côté de l'Europe, il faudrait plutôt parler d'un intérêt renouvelé pour une relation historique quelque peu délaissée, pour ne pas dire oubliée dans

²⁹ MAECI, *Saisir les avantages globaux. La stratégie commerciale mondiale pour assurer la croissance et la prospérité du Canada*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2008, p. 3.

³⁰ Mercier, A., « Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States : Canada, the UK, and the US », Discussion Papers in Diplomacy, n° 108, La Haye, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2007. Voir aussi Potter, E., « Branding Canada : The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy », *International Studies Perspectives*, vol. 5, 2004, p. 55-60.

le sillage de l'ALENA³¹. Par contre, force est de constater qu'elle est à la peine pour engager des négociations commerciales avec des pays émergents d'importance, que ce soit dans les Amériques ou en Asie, une région avec laquelle le Canada n'a jamais vraiment entretenu des liens diplomatiques privilégiés. Son engagement y est plutôt récent et en grande partie lié à sa participation au Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Outre celui-là, le Canada souffre de deux autres handicaps : d'un manque d'intérêt de la part des pays ciblés d'une part et de l'image d'associé des États-Unis, d'autre part.

Le Canada est une nation commerçante importante comme je l'ai dit plus haut, mais il reste un petit pays qui, en dehors des ressources naturelles, offre peu d'avantages susceptibles d'intéresser d'éventuels partenaires commerciaux, du moins en dehors de ceux que leur offrent déjà les accords multilatéraux. Le bilatéralisme a beau s'être banalisé, encore faut-il que chacun y trouve son compte. En outre, le Canada a du mal à se démarquer des États-Unis, que ce soit à cause l'image qu'il reflète sur la scène internationale depuis l'ALENA, à commencer en Amérique du Sud, une région qui prend de plus en plus ses distances vis-à-vis des États-Unis, ou à cause de la difficulté qu'il éprouve lui-même à prendre ses distances de ces derniers. Mais peut-être est encore en unissant ses efforts à ceux des États-Unis dans le cadre des négociations autour du Partenariat transpacifique notamment, qu'il a le plus de chances de faire avancer ses pions en Asie, une région qui lui est encore peu ouverte.

Les États-Unis à l'heure du grand pivotement vers l'Asie

Plus sceptique que critique d'ailleurs des accords de libre-échange signés par son prédécesseur, pressé par la crise que traversait son pays, pressé également de faire aboutir sa réforme de la santé, le président Obama a donné l'impression au cours de ses deux premières années de mandat de se désintéresser de la politique commerciale, laissant au représentant au Commerce, Ron Kirk, le soin de défendre les intérêts commerciaux des États-Unis. Ce dernier, peu loquace mais très dynamique, n'a pas fait que gérer les affaires courantes ; il a également remis un peu d'ordre dans les priorités commerciales américaines, redoré le blason d'une politique commerciale écornée par l'unilatéralisme agressif de l'administration précédente, et surtout, il s'est activé pour replacer les États-Unis sur l'échiquier commercial de l'Asie-Pacifique. L'une de ses priorités fut, entre autres, de reprendre en main à l'automne 2009 le dossier du Partenariat transpacifique lancé un an plus tôt à la fin de son mandat par le président Bush. Il fallut toutefois attendre le discours sur l'état de l'Union de janvier 2010 pour voir le président Obama réaffirmer les engagements commerciaux des États-Unis³².

³¹ Deblock, C. et Rioux, M., « Le Canada et l'Union européenne : entre les États-Unis et la Chine, l'Europe ? », in Brunelle, D. (dir.), *Repenser l'Atlantique*, Bruxelles Bruylant, janvier 2012, p. 115-146.

³² Pour une bonne synthèse, voir Alessi, C., et Macmahon, R., *U.S. Trade Policy, Council on Foreign Trade Policy*, Washington, 2012, <http://www.cfr.org/trade/us-trade-policy/p17859>.

Trois facteurs vont en effet inciter celui-ci à s'engager personnellement dans le dossier pourtant chaud du commerce. Le premier, c'est la crise. À défaut de pouvoir rétablir les équilibres macro-économiques sans réduire la consommation et la croissance, celui-ci va faire du commerce et de la l'augmentation des exportations sa priorité. C'est ainsi que va être lancée l'Initiative nationale en faveur des exportations (*National Export Initiative*), avec l'objectif de doubler en cinq ans les exportations américaines. Depuis, l'Administration Obama a, entre autres, réorganisé les services diplomatiques, introduit un nouveau programme pour attirer les investissements étrangers (SelectUSA), modifié le modèle type des traités bilatéraux d'investissement, et entrepris de réformer les agences chargées des affaires commerciales pour les placer sous la direction du bureau du représentant au Commerce. Sans oublier les mesures prises pour faire respecter les accords signés et les différends portés devant l'OMC, notamment contre la Chine et l'Union européenne.

Ensuite, à défaut d'entente avec le Congrès, l'administration Bush avait laissé en suspens trois accords de libre-échange, avec le Panama, la Colombie et la Corée du Sud. Deux de ces accords étaient particulièrement litigieux : celui avec la Colombie, en raison des atteintes aux droits de la personne et à ceux des travailleurs, et celui avec la Corée du Sud, en raison de la concurrence dans l'automobile et des droits jugés mal défendus en matière d'investissement et de propriété intellectuelle. L'Administration Obama a d'abord entrepris de renégocier certaines clauses de ces accords, puis enclenché le processus de ratification au Congrès. Ce n'est cependant qu'une fois obtenu, non sans difficulté, du Congrès à l'automne 2011 le renouvellement des programmes d'aide à l'ajustement commercial, qu'elle put amorcer les discussions avec les représentants et les sénateurs et obtenir de ces derniers ce qui paraissait encore impossible un an auparavant, la ratification des trois accords en novembre 2011, et ce avec une confortable majorité.

Troisième facteur : la diplomatie commerciale chinoise. Aux prises avec les guerres d'Iraq et d'Afghanistan et les tensions aux Moyen-Orient, l'Administration Bush avait délaissé l'Asie, voire pratiqué la politique de la chaise vide, et ce alors que la Chine déployait sa diplomatie commerciale autour des pays de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ANASE). De nombreux accords furent ainsi signés sans que les États-Unis y soient impliqués. Un accord de libre-échange avait bien été signé avec Singapour, un autre avec l'Australie et un autre, sans doute le plus important des trois, avec la Corée, mais les initiatives américaines n'avaient guère été couronnées de succès en Asie-Pacifique, à commencer l'APEC où le projet de zone de libre-échange restait purement virtuel. De plus en plus offensive, la Chine a étendu sa diplomatie commerciale, y compris dans les Amériques où elle a su trouver une oreille d'autant plus attentive que les États-Unis se désintéressent de cette région alors qu'elle-même est devenue un partenaire commercial majeur pour de nombreux pays, le Brésil, l'Argentine, le Pérou, ou encore le Chili pour ne citer que ceux-là.

Si rien ne bouge vraiment du côté des États-Unis dans les Amériques, tel n'est pas le cas en Asie-Pacifique. Le projet de Partenariat transpacifique leur a donné l'occasion à la fois de reprendre pied en Asie-Pacifique, de mettre à jour les accords commerciaux déjà signés avec les pays qui y participent, voire d'en signer de nouveaux, et de relancer le projet quelque peu moribond de zone de libre-échange transpacifique. Le tout en répondant à la Chine et à sa diplomatie commerciale dans sa propre zone d'influence. Lancées un peu timidement, les négociations sont maintenant bien avancées. Elles ont même pris un tour nouveau. D'abord, lors du sommet de l'APEC tenu à Honolulu en novembre 2011, alors que le président Obama en a fait une présentation officielle. Ensuite, lorsque, en marge du sommet du sommet du C-20 de Los Cabos en juin 2012, il a été convenu que le Canada et le Mexique y participeraient. Il avait déjà été convenu que le Japon participerait aux négociations, lesquelles impliqueraient dans la phase finale autour des États-Unis, ces trois pays ainsi que les pays de la première heure, soit : l'Australie, le Brunei Darussalam, le Chili, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, le Pérou, Singapour, le Vietnam et, bien entendu, les États-Unis. Le Japon fut également convié.

Alors qu'il en en avait d'abord été écarté, faire partie de ces négociations représente pour le Canada un important succès diplomatique. J'y vois deux raisons. Premièrement, comme le montre le tableau ci-dessous, même s'il multiplie les initiatives commerciales, sa « moisson » d'accords est loin d'être à la hauteur de celle des États-Unis. Et deuxièmement, alors que les États-Unis avait fait leur grand pivotement vers l'Asie pour reprendre les mots de la secrétaire d'État Hillary Clinton³³, le Canada avait été laissé à lui-même et à ses propres initiatives commerciales. Même s'il prend le train en marche, à un stade déjà fort avancé de la négociation d'ailleurs, l'occasion lui est néanmoins donnée d'élargir ses relations commerciales avec les autres pays qui y participent, voire avec d'autres comme la Corée, par exemple, avec qui le Canada a amorcé des discussions. Mais surtout, participer à ces négociations permet au Canada de s'engouffrer dans la brèche que les États-Unis cherchent à ouvrir dans les réseaux commerciaux aussi opaques que fermés d'Asie de l'Est et du Sud-est. Comme quoi, si décrochage il y a vis-à-vis des États-Unis, ces derniers demeurent malgré tout son meilleur atout pour faire avancer son agenda commercial et défendre ses intérêts commerciaux dans la nouvelle économie mondiale, quitte à accepter de passer, comme c'est de plus en plus le cas, du statut de partenaire stratégique à celui d'ami des États-Unis.

³³ Clinton, H., « America's Pacific Century », *Foreign Policy*, novembre 2011.

Tableau 2. Accords de libre-échange du Canada et des États-Unis

États-Unis			Canada		
Accords de libre-échange		Partenariats	Accords de libre-échange		
En vigueur	En négociation	En vigueur	En vigueur	Conclus	Négociations
Entrée en vigueur			Entrée en vigueur		
Amériques					
Canada	01-janv-89		États-Unis	01-janv-89	
ALENA	01-janv-94		ALENA	01-janv-94	
Canada/Mexique			États-Unis/Mex.		
ALEAC-RD					
Costa Rica	01-janv-09		Costa Rica	01-nov-02	
El Salvador	01-mars-06				Honduras
Guatemala	01-juil-06				Guatemala
Honduras	01-avr-06				
Nicaragua	01-avr-06				Nicaragua
Rep. Dom.	01-mars-07				CARICOM
Caraïbes					
			CEFTA (2000)		
Amérique du Sud					
Chili	01-janv-04	ATPDEA (2002)	Chili	05-juil-97	
Colombie	15-mai-12		Colombie	15-août-11	
Panama*					Panama
Pérou	01-févr-09		Pérou	01-août-09	Pérou Équateur
Moyen-Orient					
Bahreïn	11-janv-06		Israël	01-janv-97	
Israël	01-sept-85				Jordanie
Jordanie	17-déc-01				
Maroc	01-janv-06				Maroc
Oman	01-janv-09				
Asie-Pacifique					
Australie	01-janv-05	APEC (1983)			
Corée du Su	05-mars-12	TPPP (2009)			Corée Singapour Inde Japon
Singapour	01-janv-04				
			Chine : SED (2006)		
Europe					
		NPET (2007)	AELE	01-juil-09	Union européenne (AECG) Ukraine
Afrique					
		AGOA (mai 2000)			

* ratifié mais non encore en vigueur

Note : **ALENA** : Accord de libre-échange nord-américain; **ALEAC-RD** : Accord de libre-échange entre les États-Unis, l'Amérique centrale et la République dominicaine; **CBTPA** : *U.S.-Caribbean Basin Trade Partnership Act*. Fait suite au *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA), 1983). Le programme concerne à 17 pays. **ATPDEA** : *The Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*. Fait suite au *Andean Trade Preference Act* (ATPA) (déc. 1991). S'applique à la Bolivie, à la Colombie, à l'Équateur, et au Pérou. **APEC** : *Asia-Pacific Economic Cooperation*. 21 pays sont membres de ce forum. TPP : *Trans-Pacific Partnership*. Participent aux négociations : l'Australie, le Brunei Darussalam, le Chili, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, le Pérou, Singapour, le Vietnam, et les États-Unis. Le Japon, le Canada et le Mexique doivent se joindre aux négociations. **AGOA** : *African Growth and Opportunity Act*. 37 pays d'Afrique subsaharienne étaient éligibles au programme en 2012. **SED** : *Strategic Economic Dialogue*. NPET : *Nouveau partenariat économique transatlantique*. Fait suite au *Partenariat économique transatlantique* (1998). **AELE** : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse. **AECG** : *Accord économique et commercial global*.

CONCLUSION

L'intégration, faut-il le rappeler, est toujours un processus complexe, multidimensionnel. Outre ses particularités institutionnelles, l'ALENA, et avant lui l'ALECA, se distingue des accords d'intégration de première génération sur le plan des objectifs que les États-Unis recherchaient à travers lui. Sur un plan économique tout d'abord, leur objectif était de faire de l'Amérique du Nord un espace ouvert à la concurrence, soumis aux mêmes règles de marché, et ce dans le but de permettre aux entreprises d'y réorganiser leurs activités, d'augmenter ainsi leur compétitivité et, en bout de ligne, de relever le défi que leur posait la concurrence des nouveaux pays industrialisés, ceux d'Asie en particulier. Sur un plan plus diplomatique ensuite, l'objectif était de faire avancer plus rapidement le système commercial multilatéral, leur objectif était de s'appuyer sur l'ALENA pour pousser du bas vers le haut les négociations commerciales multilatérales tout en leur faisant prendre des directions nouvelles, mieux adaptées aux réalités de la mondialisation en cours et aux tendances prises par les activités internationales. L'ALENA répondait alors au contexte et aux préoccupations de l'époque. Et les perspectives qu'il ouvrait étaient d'autant plus intéressantes qu'il stimula commerce et croissance en Amérique du Nord et qu'il eut sa part de mérite dans le succès des négociations d'Uruguay.

Depuis le tournant des années 2000 rien ne va plus. Plus pour le Canada et le Mexique d'ailleurs que pour les États-Unis. L'économie nord-américaine est soumise à de fortes tensions extérieures, les liens commerciaux se relâchent entre les États-Unis et ses deux partenaires, et plutôt que de chercher à pousser plus loin l'intégration, chacun semble avoir pris le parti du *statu quo*, préférant se tourner vers d'autres horizons que l'Amérique du Nord. Le cas du Canada est particulièrement exemplaire de ces changements.

En premier lieu, le pays subit une rapide désindustrialisation. Comme je l'ai dit, il faut demeurer prudent, ne serait-ce que parce que tous les secteurs ne sont pas affectés de la même façon et que la désindustrialisation s'inscrit dans l'évolution normale des économies. Le dollar canadien n'y est pas non plus été étranger. Mais depuis le tournant des années 2000, force est de constater que la compétitivité de l'industrie canadienne n'a cessé de se dégrader alors que, parallèlement, elle est soumise à la concurrence d'une Chine qui s'est imposée en l'espace d'une décennie comme fournisseur majeur du marché nord-américain. On peut y trouver de multiples causes, parmi lesquelles figurent en bonne place l'appréciation du dollar, la hausse des coûts de production ou encore les retards pris par la productivité, mais j'ai préféré insister sur un autre facteur, à savoir l'organisation nouvelle de la production à l'échelle mondiale.

De plus en plus, cette production gravite autour des chaînes de valeur et du commerce d'intrants, lesquels participent directement du déplacement des réseaux et des courants

économiques vers l'Asie. Ces nouvelles formes de production mettent à mal les réseaux établis en Amérique du Nord, notamment le commerce intra-firme caractéristique de l'intégration dans cette partie du monde. Le Canada en pâtit doublement, à la fois parce que son industrie est touchée de plein fouet par cette concurrence mais aussi parce que les entreprises américaines, contrairement à leurs consœurs canadiennes, ont pris le parti de se tourner vers l'Asie, depuis longue date déjà. Le Canada n'est pas seulement affecté par les déplacements des grands courants commerciaux et des réseaux économiques qui se déplacent vers l'Asie ; il l'est également par les nouvelles manières de produire et d'organiser la production, l'économie de filiales cédant le pas à celle des contrats de sous-traitance.

Le gouvernement du Canada n'est pas resté insensible à ces changements. Il a notamment choisi de faire de l'insertion de l'industrie dans les chaînes de valeur mondiales l'une de ses grandes priorités économiques et commerciales. À la recherche d'une politique industrielle, le Canada est également à la recherche d'une politique commerciale. C'est à ce deuxième titre qu'il présente un cas intéressant.

Pendant longtemps, le Canada n'a regardé que vers les États-Unis, et par extension vers les Amériques, délaissant par là les autres marchés. Sous la pression des événements, il a changé d'approche et depuis l'arrivée des conservateurs au pouvoir, il met les bouchées doubles pour tenter de rattraper le terrain perdu et mettre à niveau sa diplomatie commerciale. Disons-le, la diplomatie commerciale canadienne se cherche encore. Nous n'en sommes encore qu'aux débuts de l'ère post-ALENA, et si, pour des raisons évidentes, l'ALENA continue encore de capter une grande part de son attention, celle-ci reste encore brouillonne, faute d'avoir pour le moment établi des choix clairs. Elle a quelques succès à son actif, notamment dans ses négociations avec l'Europe, mais elle peine à se démarquer de la diplomatie américaine, à trouver des partenaires majeurs avec lesquels négocier, et surtout, contrairement aux États-Unis, elle n'a pas encore fait son grand pivotement vers l'Asie. La participation du Canada aux négociations du Partenariat transpacifique devrait être un pas dans cette direction, du moins être l'occasion de développer davantage les échanges avec la région Asie-Pacifique et d'y être plus présent que cela n'a été le cas jusqu'ici.

Il n'en reste pas moins que le cadre géopolitique de la politique commerciale canadienne est en train d'évoluer. C'est ce que j'ai voulu représenter dans les deux figures qui suivent. De l'Après-Guerre au tournant des années 2000, la politique commerciale a navigué entre deux options majeures et deux options mineures, soit : la relation privilégiée avec les États-Unis et le multilatéralisme pour les deux majeures, et l'axe transatlantique et le panaméricanisme pour les deux mineures (figure 1). La relation transatlantique a sans

cesse reculé au profit de la relation préférentielle avec les États-Unis³⁴. Tout au long de cette période, le multilatéralisme a joué le rôle de contrepoids à l'influence grandissante des États-Unis. Quant au panaméricanisme, il a commencé à émerger pendant les années Trudeau, pour prendre plus d'importance dans la politique commerciale avec l'entrée du Canada à l'OEA et son engagement très fort dans le projet des Amériques. Depuis le début des années 2000, la situation est devenue beaucoup plus complexe. Un premier constat s'impose : trois options sont en recul, soit : la relation préférentielle avec les États-Unis, le multilatéralisme et le panaméricanisme. Par contre, trois options montent en puissance : la relation transatlantique, le bilatéralisme et la relation transpacifique. La figure 2 illustre le changement. Deux options restent néanmoins majeures, celle avec les États-Unis et le multilatéralisme, mais pour combien de temps encore ?

³⁴ Le sens des flèches indique le recul ou la progression.

Figure 1. De la Seconde Guerre mondiale aux années 2000

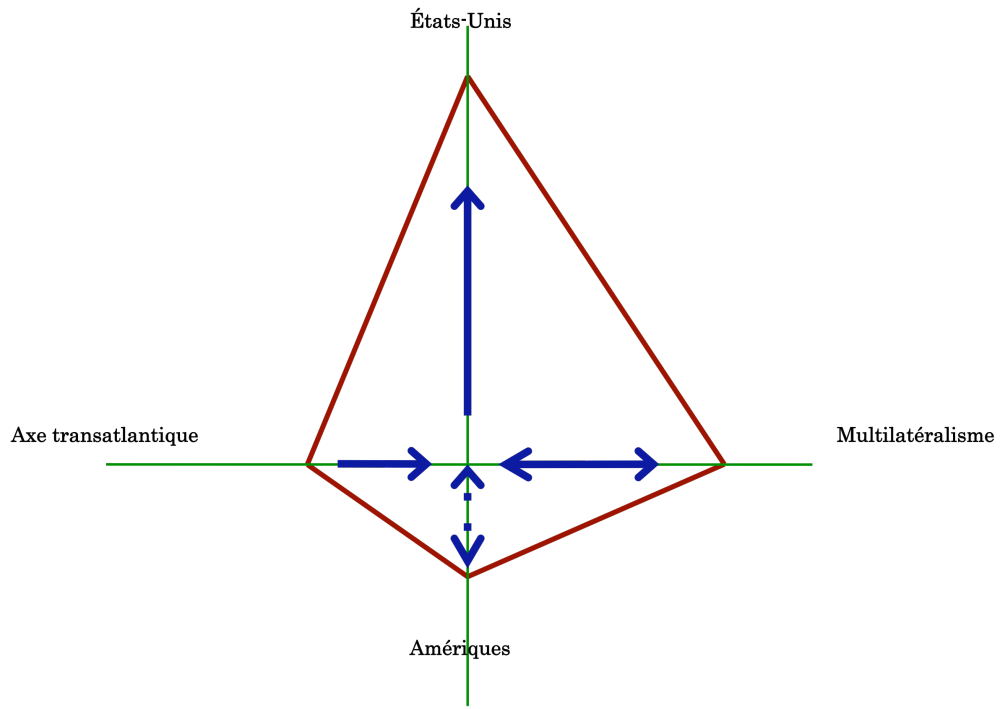


Figure 2. Un nouveau polygone...

