

Rapport évolutif

Analyse des impacts de la mondialisation sur l'économie au Québec

Rapport 3 – Diplomatie commerciale : options et stratégies



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Jacinthe Gagnon, MA
Relations internationales

Novembre 2006



Université du Québec
École nationale
d'administration
publique

INTRODUCTION

Le commerce occupe une place prépondérante dans l'économie nationale et internationale. Parmi les effets les plus visibles de la mondialisation sur l'économie, on retrouve ceux qui affectent le commerce. Sur un axe de recherche portant sur la régulation du commerce et de l'investissement, se dessine une myriade de ramifications ouvrant la voie à l'étude des impacts de la mondialisation sur cette composante de l'économie.

Dans le premier rapport évolutif sur l'analyse des impacts de la mondialisation sur l'économie au Québec, l'intégration économique régionale en Amérique du Nord était abordée.¹ Cette étude dressait un portrait des relations commerciales au sein de l'hémisphère nord. Elle rappelait quelques uns des obstacles à franchir pour parvenir à une intégration plus poussée, telles que la création d'instances supranationales impliquant une certaine délégation de pouvoirs du gouvernement central vers les gouvernements subétatiques. L'auteur arrivait à la conclusion que les autorités nord-américaines n'étaient pas encore prêtes à atteindre ce niveau d'intégration, inspiré du modèle européen. Même au Québec, le gouvernement croyait que les institutions déjà en place suffisaient à stimuler l'intégration régionale du continent nord-américain. À partir de ces constats, le présent rapport propose de se pencher sur les options qui pourraient permettre au Québec d'accroître son influence en matière de commerce international dans un contexte plus large que le seul environnement nord-américain, à la fois au sein de la fédération canadienne et de façon autonome. Il s'agit donc ici de positionner le Québec dans la mécanique qui régit les relations commerciales internationales et de voir de quelle façon il peut parvenir à mieux s'intégrer à cette structure.

Pour ce faire, une première partie de cette étude aborde le contexte commercial mondial actuel et met en relief les spécificités en matière d'accords sur la scène internationale. C'est l'occasion d'évaluer la solidité du système multilatéral et d'en apprécier les tendances – certaines lourdes, d'autres émergentes. À ce sujet, les avis sont partagés. Certains prétendent que la multiplication d'accords régionaux et bilatéraux mine les assises du système multilatéral et est néfaste pour le commerce international (Bhagwati 2005). D'autres affirment le contraire : plusieurs accords de commerce bilatéraux ou régionaux contribuent au développement du commerce international et sont profitables à l'économie globale (Saggi 2006 ; Goyal et Joshi 2006).

Une seconde partie du rapport porte sur le positionnement du Québec en matière de commerce international. On y examinera les objectifs du Québec et les outils politiques dont il s'est doté pour les atteindre. Pour compléter cette partie, quelques pistes sont proposées afin de réfléchir à l'articulation d'une politique commerciale plus poussée qui favoriserait à la fois le développement économique du Québec et renforcerait son emprise sur le règlement des litiges commerciaux.

1 PARTICULARITÉS DU SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL

Les exportations représentent plus de 50 % du PIB du Québec et sont responsables de 30 % des emplois,² ce qui permet d'affirmer que le commerce international est crucial pour le développement économique. De là, l'importance pour le Québec d'affiner ses pratiques en matière de diplomatie commerciale et de bâtir de nouvelles alliances. En outre, le Québec a un réel intérêt à prendre part à certaines négociations, particulièrement lorsqu'il est question de litiges commerciaux. L'exemple

du conflit sur le bois d'œuvre a démontré les difficultés pour le Québec de défendre ses intérêts dans le cadre multilatéral de l'ALÉNA et de l'OMC où la parole est au Canada alors qu'un secteur économique québécois est directement touché. Le durcissement de la position américaine – partenaire commercial majeur – principalement dû à une volonté de protéger ses industries, porte à croire que les litiges commerciaux seront de plus en plus nombreux et complexes.

Quelles sont les orientations à privilégier dans un contexte où les économies sont de plus intégrées, mais où un vent de protectionnisme recommence à souffler ? Quelle stratégie le Québec doit-il suivre afin que ses intérêts économiques soient adéquatement défendus ? De quelle façon peut-il s'assurer qu'un différend commercial affectant un secteur capital de l'économie québécoise soit réglé à sa satisfaction ? Ce sont quelques unes des questions traitées dans ce rapport.

Si l'intégration économique résulte de la récente phase d'accélération de la mondialisation, elle s'opère sous le couvert de l'ouverture commerciale basée sur les théories du libre-échange et se concrétise par la conclusion d'accords commerciaux. Plusieurs observateurs constatent les bouleversements qui caractérisent l'intégration de plus en plus d'économies au système commercial international. Le nombre d'acteurs augmente et la répartition des pouvoirs et des richesses se fragmente. Les structures élaborées il y a plus d'une décennie en vue de réguler les échanges commerciaux peinent à s'adapter aux nouvelles réalités. Or, la négociation des accords commerciaux se pratique maintenant de façon très différente. L'affaiblissement du multilatéralisme dans les relations commerciales, la résurgence du bilatéralisme, combinée à l'intégration régionale qui s'opère par des accords commerciaux entre pays voisins, et la venue

de nouveaux acteurs sont quelques unes des caractéristiques dont il faut tenir compte lorsqu'on étudie les mouvances actuelles du système commercial international. L'analyse de ces facteurs indique le niveau de complexité qu'atteint le droit économique international et le défi que représente la résolution des différends commerciaux.

1.1 Perte de vitesse du multilatéralisme, retour en force du protectionnisme

On le constate depuis le début du cycle de Doha, le multilatéralisme connaît certaines difficultés. En juillet dernier, le Directeur général de l'OMC avouait qu'un échec des négociations lancerait « un signal très négatif pour l'avenir de l'économie mondiale et pourrait faire craindre une résurgence du protectionnisme (...). »³ Cette position est également partagée par des experts. Jeffrey J. Schott⁴ affirme que le naufrage possible des négociations du cycle de Doha ouvre la porte à l'application de mesures protectionnistes. Les rondes de négociations multilatérales, telle que celle de Doha, freinent les élans protectionnistes des États membres, puisque la mise en place de nouvelles mesures étatiques pour faire obstacle au commerce peut mettre en péril ces discussions. Aussi, l'arrêt des négociations favorise-t-il le retour de politiques limitant les échanges commerciaux.

Selon Fred C. Bergsten⁵, d'autres facteurs contribuent au regain du protectionnisme, notamment, le ralentissement de l'économie mondiale et les déficits commerciaux, celui des États-Unis tout particulièrement, qui incitent les gouvernements à mettre en place des barrières commerciales. Par ailleurs, il est nécessaire de prendre conscience que les obstacles au commerce qui persistent encore aujourd'hui sont, par définition, les plus difficiles à éliminer. De là, la lenteur des

négociations multilatérales et la suspension du cycle de Doha, jusqu'à ce que se dessine un moment plus propice.

L'enlisement des négociations multilatérales a déjà incité plusieurs États à modifier leurs orientations en matière de commerce international. Certains ont confirmé qu'ils concentreraient davantage leurs efforts sur la négociation bilatérale, plus flexible, permettant d'atteindre des marchés ciblés et d'aborder des questions difficiles à régler dans le giron de l'OMC. D'après *Le Monde*, rapportant les propos du commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, l'Union européenne suit la trace des États-Unis et étudie de près la possibilité de conclure des accords bilatéraux avec des pays asiatiques.⁶

L'augmentation du nombre d'accords commerciaux entraîne également la montée impressionnante des différends en matière de commerce. L'Union européenne et les États-Unis ont vu le nombre des litiges commerciaux qui les opposent augmenter considérablement au cours de la dernière décennie. Ces situations délicates et inconfortables, de même que les difficultés éprouvées dans leur règlement portent à croire que les États préfèrent maintenant éviter la multiplication de ces litiges en se repliant sur les zones économiques régionales auxquelles ils appartiennent. Ce faisant, ils échappent à certains différends en négociant des accords à la pièce, qui excluent des secteurs d'activités sensibles. Cela explique, en partie, l'accroissement des accords bilatéraux et régionaux.

Le Canada, par la voix du ministre du Commerce international, David Emerson, a, lui aussi, manifesté son intérêt à reprendre plus vigoureusement le chemin du bilatéralisme qu'il avait délaissé au cours des dernières années. Reconnu pour son engagement envers le système multilatéral, le Canada a tout de même

conclu, par le passé, des accords de libre-échange avec le Chili, le Costa Rica, Israël, les États-Unis et les États-Unis et le Mexique (ALENA). De plus, il a poursuivi des négociations en vue de la conclusion d'accords, en matière d'investissement avec des pays et des regroupements de pays des Amériques (Affaires étrangères et Commerce international Canada). De tels accords n'ont jamais mené à l'application de tarifs externes communs, ce qui ajoute à la complexité de la gestion de tous ces différents traitements tarifaires. Par ailleurs, cette propension au bilatéralisme a inquiété l'OMC qui, en 2003, faisait part au Canada de ses craintes à ce sujet (Head et Ries 2004).

La question du multilatéralisme est vaste et complexe. Elle mériterait d'être creusée davantage dans le cadre d'une recherche plus élaborée. Par exemple, le développement d'indicateurs appropriés pourrait permettre d'évaluer plus exactement la perte de vitesse du multilatéralisme ou son renforcement. Quoique la nature de cette étude ne puisse permettre une telle analyse, la question pourrait être traitée dans un document où il est possible d'approfondir ce type de réflexion.

1.2 Recrudescence du bilatéralisme, renforcement du régionalisme

Les accords commerciaux régionaux (ACR) se sont multipliés un peu partout, permettant une intégration économique régionale plus poussée et de nouvelles possibilités commerciales. En juillet 2005, l'OMC évaluait à 330 le nombre d'accords commerciaux régionaux notifiés, soit le triple de ce qui existait lors la création de l'organisation.⁷ L'étude des accords bilatéraux et des accords régionaux s'impose dans le cas qui nous intéresse puisque les courants de pensée divergent quant à l'impact de ce type d'accords sur l'économie globale et le système de commerce multilatéral.

Certains estiment que, s'ils encouragent le développement du commerce international, les accords négociés entre deux ou quelques parties, ne sont généralement pas favorables au système multilatéral. Ce dernier système repose sur deux grands principes : la réciprocité et la non-discrimination. Ces principes, énoncés dans le GATT, se traduisent par les clauses du traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée. Une dérogation à cette règle est possible dans le cas où des pays s'engagent dans la négociation d'accords de commerce préférentiels, c'est-à-dire, d'accords de libre-échange ou d'union douanière.⁸ Lorsqu'ils préfèrent les accords commerciaux bilatéraux, les partenaires s'octroient mutuellement certains bénéfices, dont les tierces parties ne peuvent pas profiter. En conséquence, cette façon de faire nuit au bon fonctionnement du système multilatéral. Une autre raison est avancée pour appuyer cette thèse : elle consiste à rappeler le déséquilibre manifeste entre les parties signataires des accords bilatéraux (Bhagwati 2005). Il n'est pas rare que les puissances occidentales obligent les pays en développement à faire d'importantes concessions pour obtenir l'accès à un marché développé, ce qui déroge à l'esprit multilatéral où, en principe, tous doivent faire des compromis afin de rendre équitables les engagements de chaque partie.

D'autres observateurs ont des avis opposés. D'une part, ils soutiennent que l'ouverture des marchés engendre la croissance et le développement économique, et qu'ainsi, ces accords contribuent à la libéralisation du commerce dans son ensemble. D'autre part, ils affirment que les accords de libre-échange ne mènent pas à une plus grande libéralisation du commerce, puisqu'ils ne permettent pas de régler d'épineux problèmes qui minent les relations commerciales, par exemple, les règles antidumping et le protectionnisme

en matière d'agriculture (Brown et Stern 2006).

Certains économistes considèrent la conclusion d'accords bilatéraux et régionaux comme une étape vers une intégration plus approfondie du système commercial international. Cette façon de faire ne serait donc pas en opposition avec le multilatéralisme, mais en serait la phase préparatoire et, dans certains cas, le complément. D'autres experts ont même démontré empiriquement les circonstances dans lesquelles le bilatéralisme était cohérent avec l'esprit du GATT et du libre-échange (Goyal et Joshi 2006). Toutefois, ils admettent que les accords préférentiels ne doivent pas être perçus comme un substitut des accords négociés au sein des forums multilatéraux qui demeurent le lieu par excellence pour résoudre les questions de fond du commerce international.

De prime abord, les accords commerciaux régionaux semblent être en contradiction avec le système commercial multilatéral, puisqu'ils sont négociés en dehors du cadre multilatéral formel. Cependant, plus souvent qu'autrement, ils le soutiennent, considère l'OMC. C'est ainsi que les accords régionaux ont permis à certains pays la négociation de règles et d'engagements qui vont au-delà de ce qu'ils auraient pu convenir au sein du cadre multilatéral. À ce titre, l'OMC travaille à faire converger les accords commerciaux régionaux et multilatéraux. L'organisation sensibilise les États membres à l'importance de s'inspirer ou de reproduire les accords internationaux déjà existants lorsqu'ils négocient des ACR. Elle les encourage à discuter et à réfléchir sur le meilleur moyen d'assurer la convergence entre ces accords et les objectifs du système commercial multilatéral. Par ailleurs, le Comité des accords commerciaux régionaux, établi en 1996, examine la conformité des ACR avec les règles de l'organisation.⁹

L'utilité de ces accords apparaît évidente dans la mesure où ils permettent la libéralisation des échanges entre les États contractants, sans opposer d'obstacles au commerce vis-à-vis des tierces parties. C'est alors que l'intégration régionale devient complémentaire du système commercial multilatéral, au lieu de le menacer. Cependant, l'OMC maintient que la conclusion d'accords bilatéraux porte atteinte au multilatéralisme. L'établissement de rapports de force entre les parties contredit l'esprit du cadre multilatéral qui fonde les relations économiques entre États sur des règles, claires, précises et valables pour tous.

On peut résumer les conclusions des différentes analyses sur l'interaction des accords commerciaux. Dans certains cas, les accords de commerce bilatéraux et régionaux peuvent favoriser la libéralisation des échanges. Néanmoins, pour que le bilatéralisme et le régionalisme ne soient pas en contradiction avec le multilatéralisme, le respect des critères rigoureux, qui découlent de l'application de l'article XXIV du GATT et de l'article V de l'AGCS est essentiel. Ces dispositions, qui permettent aux États d'établir des zones de libre-échange ou d'union douanière, doivent encourager la libéralisation des courants d'échange entre les pays, sans opposer d'obstacles au commerce avec les pays à l'extérieur de ce regroupement. Ces derniers ne devraient pas constater que le traitement appliqué à leurs échanges avec les pays du groupe est plus restrictif qu'il ne l'était auparavant (Organisation mondiale du commerce). Une dérogation à ces clauses peut favoriser le désengagement des États au cadre multilatéral.

Cette section s'achève sur quelques conclusions au sujet des courants actuels qui forgent les échanges commerciaux internationaux. Tout d'abord, on note un fort attrait de la part des États vers le

développement de relations commerciales à l'extérieur du cadre multilatéral. Le système commun de règles est délaissé au profit de l'élaboration de normes adaptées aux besoins et aux intérêts des deux (ou quelques) partenaires qui s'engagent dans un accord commercial. Ceci donne lieu à un accroissement des accords bilatéraux et régionaux, dont certains profitent à l'économie globale et à la libéralisation des échanges, tandis que d'autres nuisent aux efforts de libéralisation. De même, le renforcement de la position de certains États, qui prennent part plus activement aux échanges commerciaux, est à considérer. On pense ici à la Chine, l'Inde ou le Brésil dont la place dans le système commercial international, autrefois minime, s'accroît sérieusement. La prolifération des accords, toutes catégories confondues, complexifie la collection et la cohérence des instruments juridiques. On assiste à un manque flagrant d'harmonisation des règles et des régimes tarifaires, ce qui rend plus difficiles l'interprétation des dispositions des accords et le règlement des litiges commerciaux. Cette situation appelle à un renforcement des règles ayant pour objectif de rendre compatibles les différents accords bilatéraux et régionaux avec le système multilatéral.

Quelle place les entités fédérées peuvent-elles espérer dans ce contexte ? Doivent-elles agir sur différents fronts, en tentant de prendre une place significative au sein des organisations commerciales multilatérales, de même qu'en nouant des relations bilatérales et régionales ? À en croire la nouvelle *Politique internationale* développée par le ministère des Relations internationales, le Québec, manifestement, a l'intention d'agir sur ces deux plans.

2 OPTIONS DE POLITIQUES COMMERCIALES POUR LE QUÉBEC

La mondialisation et certaines de ses composantes, telles que l'internationalisation des entreprises et du commerce, l'intégration régionale, la place croissante du monde financier sur l'échiquier mondial et bien d'autres, interpellent l'État. Dans le cas qui nous intéresse, les fruits de ce phénomène militent en faveur d'une large représentation des intérêts commerciaux du Québec sur la scène internationale. Comment celle-ci peut-elle être mise en œuvre ? Quels sont les moyens dont dispose le Québec, compte tenu du partage des compétences, mais aussi des occasions inouïes qu'offre l'ouverture des marchés ? Le Québec doit nécessairement se positionner de la façon la plus avantageuse qui soit, considérant à la fois les limites et les possibilités que dessine ce contexte.

2.1 L'entité fédérée dans la structure du commerce international

À partir des observations dégagées de l'étude des tendances commerciales sur la scène internationale, il est possible d'affirmer que les relations commerciales s'opèrent de différentes façons et impliquent aujourd'hui des acteurs autrefois en marge des échanges internationaux. La qualité d'entité fédérée du Québec ne lui confère pas une place « formelle » dans le système commercial multilatéral, au moment des négociations et de la conclusion d'accords. Néanmoins, le Québec fait partie des nouveaux acteurs qui s'insèrent graduellement au sein du système international d'échanges commerciaux. Les réseaux qu'il s'est tissés, l'appui aux entreprises exportatrices, l'organisation de missions commerciales en sont des exemples. La récente mouture de la *Politique internationale* que le gouvernement se propose de mettre en œuvre est claire à ce sujet : le Québec veut exercer son influence sur la scène

internationale. On peut dès lors penser qu'il déploiera les efforts nécessaires à mettre en œuvre une stratégie en vue de mieux faire connaître ses forces et ses attraits, tout en ayant l'occasion de consolider ses relations économiques, de prendre part à la négociation d'accords commerciaux et à la résolution des différends qui le touchent.

En tant qu'entité fédérée, le Québec est limité dans son champ d'action, en vertu du partage des compétences constitutionnelles. Il doit nécessairement utiliser des moyens novateurs pour atteindre ses objectifs en matière économique et commerciale. La formulation utilisée par le Québec pour désigner les accords conclus avec des gouvernements étrangers qui touchent le commerce international est révélatrice ; on parle d'« ententes » et de « développement économique », ce qui laisse une marge de manœuvre intéressante, tout en respectant les compétences fédérales en matière de conclusion d'accords internationaux.

Les instruments politiques sur lesquels s'appuie le Québec pour conduire sa politique internationale et commerciale adoptent également une forme novatrice qui sert bien les fins du gouvernement. La récente politique du Québec en matière de relations internationales répond à cette caractéristique, dû au fait que, pour la première fois, plusieurs ministères sont appelés à participer, de façon concertée, à la mise en œuvre des orientations du gouvernement.

Afin d'élaborer une position solide sur les questions économiques, le gouvernement du Québec a façonné son énoncé de *Politique internationale* en complémentarité avec les outils développés antérieurement par le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), tels que les politiques et stratégies. Ces documents traduisent les priorités du gouvernement en formulant des objectifs

plus pointus et en définissant les moyens pour y parvenir. Pour atteindre les cibles fixées en matière de développement économique, il devient évident qu'il faut privilégier le commerce international. Le ministère des Relations internationales (MRI) ayant échaudé ses orientations internationales en collaboration avec les autres ministères, on retrouve des mesures impliquant – cela va de soi – le MDEIE dans la réalisation du *Plan d'action 2006-2009*. Si l'un des cinq objectifs de la *Politique internationale* est fondé sur l'essor économique et la création de la richesse au Québec, certaines démarches y contribueront indirectement, notamment par le renforcement du rôle du Québec sur la scène internationale.

L'expertise en matière de soutien aux entreprises exportatrices – développée par le MDEIE – est dorénavant conjuguée aux orientations politiques en matière de relations internationales du gouvernement. En plus du volet de l'exportation, le MDEIE associe ses connaissances et expériences en matière de négociations d'accords commerciaux et de règlement des litiges, aux orientations de politique internationale. L'alliance des efforts du MRI et du MDEIE en vue de participer à la négociation de l'Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement (ACRI) entre l'Union européenne et le Canada illustre bien cette volonté de faire front commun pour mieux intégrer le Québec à la structure commerciale internationale.

Il est encore trop tôt pour juger des résultats de cette action concertée sur le développement économique du Québec. Toutefois, il est possible d'émettre l'hypothèse que l'établissement d'objectifs communs entre la sphère politique et commerciale est plus susceptible de procurer des bénéfices que l'action en vase clos.

L'ensemble de ces orientations et actions visant à ce que le Québec s'intègre

davantage à la mécanique du commerce international et que cela se reflète sur son développement économique, construit la base d'une stratégie qui s'exprime en termes de « diplomatie commerciale ».

2.2 Précisions sur la diplomatie commerciale

Le choix de cette formulation, trouve sa légitimité dans la détermination de l'actuel gouvernement à compter sur de multiples leviers, tels la culture, la recherche et l'éducation,¹⁰ afin de stimuler le développement économique et la prospérité. Mais qu'entend-t-on par « diplomatie commerciale » ?

Selon Guy Carron de la Carrière (1998), la diplomatie commerciale d'un Etat est un des volets les plus importants de son action économique, celle-ci étant « la recherche d'objectifs économiques par des moyens diplomatiques, qu'ils s'appuient ou non sur des instruments économiques pour y parvenir ». Cette définition renvoie à la capacité d'un Etat de mettre en place des dispositifs pour défendre ses intérêts commerciaux. Stéphane Paquin (2005), appuyé dans son argumentaire par les écrits de Marie-Claude Smouts, décrit la diplomatie du commerce comme un nouveau pan de la politique étrangère où celle-ci est mise au service du domaine des affaires, les diplomates devenant – à toutes fins utiles – des représentants commerciaux. Cette perspective est intéressante dans l'optique où le gouvernement québécois évoque la nécessité de réviser le mandat des conseillers économiques postés à l'étranger afin de l'adapter au nouveau contexte du commerce international.¹¹

Les organisations internationales s'intéressent elles aussi au concept de diplomatie commerciale. Elles le conçoivent principalement en termes de négociations commerciales multilatérales. La CNUCED,

par exemple, l'aborde dans un contexte visant à favoriser le renforcement des capacités des pays en développement et en transition afin d'améliorer leur participation aux négociations multilatérales. Un programme de diplomatie commerciale a été mis sur pied afin d'atteindre cet objectif.¹²

Pour les fins de cette étude, la diplomatie commerciale est définie comme la traduction de la volonté des pouvoirs publics d'assurer la défense des intérêts économiques par la mise en œuvre d'un ensemble d'actions, de mesures et de politiques élaborées à partir d'une stratégie stimulée par les effets de la concurrence internationale et basée sur la recherche d'un avenir économique prospère et prévisible. Les politiques commerciales élaborées par le gouvernement font partie de cette stratégie.

Dans le cas québécois, on peut s'inspirer du renforcement des aptitudes à traiter des questions commerciales dans l'élaboration et la défense d'une position servant des intérêts spécifiques et des objectifs précis. Cette diplomatie commerciale se pratique de différentes façons. Tout d'abord, en s'assurant que le Québec participe aux forums internationaux traitant de commerce et d'économie. Ensuite, en formalisant la présence du Québec dans certaines négociations commerciales, de même que dans le règlement des litiges commerciaux. Enfin, en établissant des alliances avec des partenaires commerciaux diversifiés qui permettront le développement des affaires des entreprises québécoises exportatrices.

Dès lors, comment ces orientations peuvent-elles s'ancrer dans la réalité internationale ? Le Québec a des façons d'opérer, qui lui sont distinctes et avec lesquelles il accumule les réussites.

2.3 Instrumentaliser la diplomatie commerciale

Les outils pouvant servir à orchestrer la diplomatie commerciale sont aussi nombreux et diversifiés que les objectifs qu'ils servent à atteindre. Dans le cas qui nous intéresse, certains dispositifs, déjà mis à l'épreuve par le gouvernement du Québec en d'autres circonstances, sont davantage probants.

a) Assurer la contribution du Québec aux organisations internationales

Le Québec veut être un acteur dynamique sur l'échiquier mondial, comme le reflète l'énoncé de *Politique internationale*, selon lequel il est nécessaire de renforcer la capacité d'action et d'influence de l'État québécois dans le monde. Pour ce faire, le gouvernement prévoit notamment « d'accroître la présence et l'action du Québec auprès des organisations internationales et lors des négociations internationales ou travaux touchant ses intérêts ».

Le rôle des organisations internationales s'est accru au fil des ans et on y traite aujourd'hui d'enjeux qui interpellent non seulement les gouvernements centraux, mais d'autres acteurs, telles les entités subétatiques, qui sont appelées à faire partie des solutions. D'autant plus que c'est au sein de rencontres multilatérales que s'élaborent des normes internationales dont les gouvernements des États fédérés doivent, par la suite, tenir compte dans l'élaboration de leurs propres politiques publiques.

La contribution remarquable et le leadership assumé par le Québec dans le dossier de la diversité culturelle à l'UNESCO rendent légitime son désir d'être associé aux instances internationales qui traitent de sujets dont il est maître d'œuvre, de par les dispositions constitutionnelles, ou en raison de ses intérêts. Cette réussite s'est

traduite par une entente formelle entre le gouvernement fédéral et celui du Québec, ce qui représente dorénavant un précédent intéressant et utile. C'est sur cette base que doit tabler le gouvernement du Québec dans sa volonté de prendre part aux différents forums multilatéraux où se discutent ses intérêts propres.

Les enjeux économiques sont abordés au sein de multiples organisations. D'une perspective québécoise, certaines sont plus intéressantes que d'autres. Un rapprochement vers la Banque mondiale et l'Organisation des États américains est déjà dans la mire du gouvernement. Les échanges commerciaux pourraient éventuellement faire partie des discussions au sein de ces forums. D'autre part, les relations continentales sont importantes pour le Québec et une coopération avec les États des Amériques peut s'avérer profitable.

En outre, la possibilité de s'associer aux travaux de l'OCDE doit être envisagée. Cette organisation traite de multiples questions d'envergure internationale qui touchent de près les gouvernements des États fédérés. Le commerce et l'investissement, sous toutes leurs facettes, sont au cœur des travaux de recherche de l'OCDE. De plus, le gouvernement canadien entretient, de longue date, des relations politiques et économiques solides avec les États qui en sont membres. Ainsi, le Québec pourrait profiter des liens déjà établis pour renforcer sa présence auprès de gouvernements qui se préoccupent des questions étudiées par l'Organisation.

En matière de commerce international, l'OMC représente le forum par excellence où se débattent les grandes questions touchant les échanges commerciaux dans le monde. C'est ce qui explique que le Québec souhaite être présent aux débats qui se tiennent au sein de cette organisation.

C'est avec le concours du MDEIE que le gouvernement du Québec orchestre son intervention au sein des mécanismes de concertation intergouvernementale où les négociations à l'OMC sont discutées et la position canadienne, élaborée. Par ailleurs, plusieurs secteurs d'activité économique importants pour le Québec sont visés par les différents accords commerciaux négociés au sein de l'OMC. La position du Québec, bien qu'elle soit prise en compte par le gouvernement canadien, pourrait être davantage considérée lors des négociations internationales et du règlement de différends commerciaux.

b) Institutionnaliser la présence du Québec aux processus de négociation

En matière de développement économique, le Québec a signé des ententes avec des organisations internationales, des gouvernements fédéraux, de même qu'avec un bon nombre d'entités fédérées.¹³ Certaines dispositions constitutionnelles lui permettent de conclure des ententes de coopération; toutefois, c'est au gouvernement fédéral qu'il s'en remet pour la négociation et la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux. Aujourd'hui, les accords commerciaux couvrent un large éventail de secteurs d'activités et le Québec doit être consulté lorsque des questions relevant de ses compétences législatives sont discutées. La négociation des solutions, lorsqu'un litige commercial survient, est certes du ressort du gouvernement fédéral, mais elle concerne le Québec lorsque ses mesures sont mises en cause ou lorsque des secteurs de son économie sont touchés.

Lors de la négociation d'accords internationaux commerciaux qui passent par les voies multilatérales, telles l'OMC, la position du Québec peut être diluée parmi celles des autres entités fédérées canadiennes. La coordination des responsabilités du gouvernement fédéral et des gouvernements subétatiques à ce stade

du processus s'effectue généralement au sein du réseau du comité fédéral-provincial-territorial sur le commerce (Comité c-commerce). Ce processus de consultation intergouvernemental permet aux membres du Comité de faire connaître la position de leur gouvernement au sujet d'un accord commercial en voie de négociation.

Le Québec est représenté à ce comité par la Direction de la politique commerciale du MDEIE. D'une part, en tant que membre de ce comité, la Direction de la politique commerciale assure le suivi des négociations en cours. D'autre part, elle collabore avec plusieurs ministères organismes québécois afin de recommander au gouvernement les positions qu'il devrait adopter (MDEIE).

Le processus de consultation qui s'effectue par les rencontres du Comité c-commerce est un exemple de certains mécanismes de consultation systématique. Il témoigne de la possibilité, dans certains secteurs, que des intervenants représentant les États fédérés puissent avoir accès à toute l'information en amont de la négociation sur des questions de compétence provinciale ou mixte. Les gouvernements fédérés participent ainsi à l'élaboration de la position du Canada lorsqu'un de leur domaine de compétence est au cœur d'un accord commercial en négociation.

Un autre cas peut être rapporté. Il s'agit de la structure mise en place lors de la négociation l'Accord de libre-échange avec les États-Unis (ALÉ). Le Canada, sous la gouverne de Brian Mulroney, avait créé le Bureau de négociations commerciales (Trade Negotiations Office), un organe administratif, chargé de soutenir les négociations, responsable devant le président d'un comité du Cabinet. Le Bureau avait le mandat de mener à terme les négociations sur deux fronts : avec Washington, concernant l'Accord de libre-échange et à Genève, dans le cadre

des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay. Afin d'assurer le bon déroulement de ces négociations commerciales, le Bureau avait établi un comité consultatif s'assurant d'obtenir et de transmettre les informations pertinentes pour les négociations en cours. Le Comité préparatoire des négociations commerciales réunissait occasionnellement les intervenants du secteur privé afin de les impliquer dans le processus de négociations et produisait par la suite des rapports d'étape contenant les principales conclusions des consultations tenues. Cette démarche s'appliquait également aux réunions entre les négociateurs du Bureau et des représentants des gouvernements fédérés. Enfin, des rencontres trimestrielles réunissaient les premiers ministres de chaque province et territoires avec le président du Comité et négociateur en chef du Canada, Simon Reisman. Ces consultations ont sans doute permis que se formalise le traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Toutefois, la conclusion de l'ALÉ a marqué la fin de ce mécanisme de consultation intergouvernementale, pourtant très efficace.

Néanmoins, ce type de mécanismes de consultation et de coordination ne garantit pas automatiquement un respect intégral des positions et des attentes des entités fédérées; les intérêts du Québec peuvent éventuellement en souffrir. Il peut également arriver qu'une proposition édulcorée soit présentée aux gouvernements subétatiques, en raison de leur absence à la table des négociations.

En ce sens, le gouvernement du Québec veut défendre lui-même ses positions en s'assurant de la présence de ses représentants lors des négociations commerciales sous l'égide de l'OMC. Pour ce faire, la formalisation et l'élargissement des mécanismes de concertation qui existent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements subétatiques, en ce qui a

trait à la politique commerciale, représente l'étape préalable à la participation du Québec aux négociations.

De même, selon la tendance internationale vers le bilatéralisme en matière de commerce, les éventuelles initiatives du gouvernement fédéral visant à négocier des accords commerciaux bilatéraux, doivent prendre en considération les intérêts du Québec. À plus forte raison, lorsque les discussions n'interpellent qu'un autre État, il devient plus aisé de permettre aux acteurs concernés, tels que le Québec, d'être présents à la table des négociations.

Ces façons de faire permettraient notamment au Québec d'être associé à la négociation d'accords commerciaux. De plus, le Québec pourrait prendre part au règlement d'éventuels litiges, dans le cas où certains de ses secteurs économiques prioritaires seraient visés ou lorsqu'une plainte mettrait en cause ses mesures ou politiques.

c) Étoffer les réseaux existants, miser sur des partenariats prometteurs

Le gouvernement du Québec indique vouloir renforcer sa capacité d'influence et d'action par l'enrichissement de ses relations avec les gouvernements étrangers, particulièrement certains États fédérés (ou régions) qui partagent des intérêts communs. Dans cette même voie, il souhaite « consolider et accroître les échanges économiques avec les États-Unis et l'Europe et les diversifier vers un certain nombre de marchés porteurs : le Mexique, le Japon, la Chine, l'Inde et le Brésil ». Le Québec veut aussi attirer les investisseurs. Il est donc normal qu'il souhaite s'intégrer aux divers processus mis en branle par le Canada, tel le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* et aux accords sur l'investissement et notamment, l'accord qui est en négociation avec l'Union européenne.

Afin de devenir un partenaire économique prisé sur les marchés mondiaux, le Québec doit alimenter les réseaux dont il fait partie et cibler des partenaires de choix. Les relations qu'il entretient par des rencontres bilatérales et régionales sont profitables. Ce type d'échanges peut lui ouvrir de nouvelles avenues commerciales, permettant de diversifier ses appuis. Il a donc tout avantage à viser des partenaires ou des marchés potentiels pour les secteurs de l'économie québécoise qu'il compte soutenir davantage, tels l'aéronautique, les technologies de pointe ou encore le domaine des services. Le développement de pôles d'excellence dans des secteurs prometteurs de l'économie locale permettrait à la fois de positionner le Québec sur les marchés internationaux et de s'allier à des partenaires étrangers, ayant des visions et intérêts complémentaires.

D'autre part, les relations bilatérales et multilatérales que le Québec entretient avec les États-Unis sont un exemple à reproduire à plus grande échelle. L'intégration de plus en plus approfondie entre le Québec et les États de la côte est des États-Unis et de l'axe Saint-Laurent/Grands-Lacs commande une réflexion quant à la possibilité d'une relation réunissant d'autres entités fédérées ayant des intérêts communs. Un partenariat avec les États mexicains est à considérer, eux aussi étant liés à l'ALÉNA, en matière commerciale.

Par ailleurs, des considérations toutes autres peuvent rapprocher le Québec et les États d'Amérique. L'opinion exprimée par la société civile québécoise, notamment lors du Sommet des Amériques de 2001, et reprise plus tard par le gouvernement quant à l'établissement d'une zone de libre-échange englobant les Amériques, a traduit une volonté d'assurer le respect des droits civils et sociaux dans le processus d'intégration économique. Cette position est partagée par de nombreux gouvernements en Amérique latine. Ainsi, le Québec aurait tout avantage

à proposer un modèle innovateur basé sur l'établissement d'échanges commerciaux justes et équitables. La capacité d'action et d'influence du Québec étant également renforcée par ses alliances avec la société civile, il est essentiel de miser sur ce type de collaboration. De plus, un tel positionnement ferait du Québec un chef de file nord-américain et pourrait même favoriser la renaissance du projet rassemblant les Amériques sur de nouvelles bases. Cela justifierait pour le Québec d'être associé aux négociations qui pourraient s'ensuivre.

CONCLUSION

Ce rapport a permis de mettre en lumière l'importance pour le Québec de tenir compte de l'évolution du contexte international dans la définition de ses politiques. On a pu relever que les voies multilatérales, régionales et bilatérales doivent toutes être exploitées, mais de manière différente et selon les objectifs que poursuit le Québec. C'est dans ce contexte que le Québec doit se positionner en tant qu'interlocuteur de choix sur la scène internationale, afin de mieux s'intégrer à la structure des échanges commerciaux mondiaux.

L'une des voies à prioriser pour le Québec se trouve dans l'aménagement de ses relations avec le gouvernement fédéral quant aux politiques commerciales. La formalisation de mécanismes de concertation entre les deux paliers de gouvernement est indispensable. La complexité grandissante des ententes commerciales internationales a favorisé l'établissement d'une collaboration intergouvernementale au cours de la dernière décennie. Les mécanismes de concertation permettent une meilleure conciliation des positions et des intérêts des entités fédérées dans les politiques du gouvernement fédéral. De plus, la présence d'experts – bien au fait des politiques et positions des gouvernements qu'ils représentent – contribue à l'efficacité des stratégies de

négociations du Canada, notamment lors du règlement de différends. De là, l'importance pour le Québec de poursuivre ses efforts afin que se formalisent ces mécanismes.

Il en est de même en ce qui a trait aux enceintes multilatérales où la participation du Québec est tributaire du Canada. Il serait légitime que le Québec ait une voie au sein des forums multilatéraux internationaux pour avoir accès aux négociations commerciales puisque ses intérêts économiques sont directement concernés. C'est toutefois au gouvernement fédéral qu'appartient la décision de permettre la participation d'une entité fédérée aux travaux des organisations internationales.

En ce qui concerne les relations régionales et bilatérales déjà existantes, elles doivent être renforcées, et l'aspect commercial mis en valeur, au sein des réseaux dont le Québec fait partie. En outre, le modèle américain, qui se répand aux quatre coins de la planète et qui consiste à négocier des accords bilatéraux, peut sans doute convenir au Québec, dans certaines circonstances. L'atteinte des buts souhaités par le Québec en matière de développement économique grâce au commerce international, passe par la recherche ciblée de marchés et la clarification d'objectifs précis qui entraîneront la conclusion de partenariats bénéfiques.

Enfin, le développement de pôles d'excellence basés sur l'établissement de partenariats et visant des créneaux bien précis est une voie à explorer. Miser sur des secteurs d'expertise québécoise qui attirent les partenaires étrangers, octroierait au Québec une ascendance appréciable dans la relation intergouvernementale lors de l'élaboration d'accords de commerce international.

Les efforts du gouvernement en vue de favoriser la croissance économique sont

appréciables puisqu'ils se répercutent directement sur la santé économique du Québec et le taux d'emploi. Cependant, la mise en place de telles stratégies, se voulant très efficaces, peut se heurter à la forte concurrence mondiale et il peut même en découler des effets néfastes et inattendus sur l'économie intérieure. Ainsi, les gouvernements doivent prévoir les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre ébranlé par les turbulences économiques de notre époque. Certains États ont déjà mis en place des politiques visant à amoindrir les impacts de la mondialisation économique sur les populations. L'interaction entre les politiques économiques et les politiques sociales du Québec pourra être abordée lors d'un prochain rapport évolutif, la recherche de contreponds aux déséquilibres devenant incontournable.

ACRONYMES

ACR	Accord commercial régional/Accords commerciaux régionaux
ACRI	Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALÉ	Accord de libre-échange (Canada – Etats-Unis)
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade/ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MRI	Ministère des Relations internationales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OÉA	Organisation des États américains
OMC	Organisation mondiale du commerce

NOTE

¹ Pour plus d'informations à ce sujet, consulter le rapport de Sébastien Bigras, novembre 2005.

² Ministère des relations internationales du Québec 2006a.

³ Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC. Remarques liminaires du Président. Comité des négociations commerciales, au niveau des Chefs de délégation, 24 juillet 2006. Site Internet : http://www.wto.org/french/news_f/news06_f/tnc_dg_stat_24july06_f.htm

⁴ Chercheur à l'*Institute for International Economics*, Washington.

⁵ Directeur de l'*Institute for International Economics*, Washington.

⁶ « Bruxelles est tenté par des accords bilatéraux », *Le Monde*, 13 juin 2006 et « Les accords bilatéraux, voie royale du libre-échange », *Le Monde*, 20 juin 2006.

⁷ Avant 1995, année de l'institution de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), 124 accords de commerce régionaux (ACR) avaient été notifiés et, depuis cette date, 206 autres ACR ont été notifiés. De ceux-ci, l'OMC estime à 180 le nombre actuel d'ACR en vigueur. Plusieurs autres sont opérationnels bien qu'ils n'aient jamais été notifiés à l'OMC. Organisation mondiale du Commerce, 2006. Site internet : <http://www.wto.org>

⁸ Pour une explication plus approfondie des articles XXIV du GATT et V du GATS, consulter le site Internet de l'OMC : <http://www.wto.org>

⁹ Comité des accords commerciaux régionaux. Organisation mondiale du commerce Site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regcom_f.htm

¹⁰ La question de l'usage de la culture comme levier économique est succinctement abordée dans : Jacinthe Gagnon, juin 2006. Quant au rôle de l'éducation dans le développement économique du Québec, il est discuté dans : Sophie Morin, août 2006.

¹¹ Ministère des relations internationales du Québec. Plan d'action 2006-2009. « La révision des outils et façons de faire actuels », p. 27.

¹² CNUCED. Site Internet : <http://www.unctad.org/>

¹³ Le Ministère des Relations internationales répertorie les engagements internationaux du Québec avec plusieurs états américains, régions belges de même qu'avec le Mexique, la France, la Chine et l'Organisation mondiale du tourisme. Site Internet : <http://www.mri.gouv.qc.ca>

Bibliographie

Bigras, Sébastien. 2005. *Analyse des impacts la mondialisation sur l'économie au Québec – Rapport 1 : L'intégration économique nord-américaine*. Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, École nationale d'administration publique.

Carron de la Carrière, Guy. 1998. *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*. Paris : Economica.

Gagnon, Jacinthe. 2006. *Analyse des impacts la mondialisation sur la culture au Québec – Rapport 3 : La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : défis et possibilités*. Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, École nationale d'administration publique.

Morin, Sophie. 2006. *Analyse des impacts la mondialisation sur l'éducation au Québec – Rapport 2 : Mondialisation et intégration des systèmes d'études supérieures : mythes ou réalité ? 2e Partie : L'internationalisation de l'éducation: un outil au service du rayonnement du Québec dans le monde*. Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, École nationale d'administration publique.

Paquin, Stéphane. 2005. *Économie politique internationale*. Paris : Montchrestien.

Périodiques

Bergsten, C. Fred. 2005. « Rescuing the Doha Round ». *Foreign Affairs – WTO Special Edition*. Vol. 84, No 7 (December).

Bhagwati, Jagdish. 2005. « From Seattle to Hong Kong ». *Foreign Affairs – WTO Special Edition*. Vol. 84, No 7 (December).

Brown, Andrew G. et Robert M. Stern. 2006. « Global Market Integration and National Sovereignty ». *The World Economy*. Vol.29, No 3 (March): 257-279.

Goyal, Sanjeev et Sumit Joshi. 2006. « Bilateralism and Free Trade ». *International Economic Review*. Vol. 47, No 3 (August):749-778.

Head, Keith et John Ries. 2004. « Regionalism Within Multilateralism: The WTO Trade Policy » *Review of Canada. The World Economy*. Vol.27, No 9 (September):1377-1399.

Saggi, Kamal. 2006. « Preferential Trade Agreements and Multilateral Tariff Cooperation ». *International Economic Review*, Vol. 47, No 1 (February): 29-57.

Sources électroniques

Affaires étrangères et Commerce international Canada.

Site Internet : <http://www.international.gc.ca/menu-fr.asp>

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Site Internet : <http://www.unctad.org/>

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

Site Internet : <http://www.mdeie.qc.ca>

Ministère des Relations internationales.

Site Internet : <http://www.mri.qc.ca>

Institute of International Economics. Jeffrey Schott. « Costs of Failure of Global Trade Negotiations Have Been Understated ». Letter to the editor in the Financial Times, June 23, 2006.

Site Internet : <http://www.iie.com>

Journal Le Monde.

Site Internet : <http://www.lemonde.fr/>

Journal International Herald Tribune. Blog - Managing Globalization. « Q & A with Jagdish Bhagwati ».

Organisation mondiale du commerce.

Site Internet : <http://www.wto.org>

Autres sources

Gouvernement du Québec. 2006a. *La politique internationale du Québec – La force de l'action concertée*. Ministère des Relations internationales, Québec.

Gouvernement du Québec. 2006b. *Plan d'action 2006-2009*. Ministère des Relations internationales, Québec.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

**Relations
internationales**

Québec 

Directeur par intérim : Paul-André Comeau

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Véronique Dumesnil, adjointe du Laboratoire
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6467
veronique.dumesnil@enap.ca ou leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site Internet :

www.leppm.enap.ca



Université du Québec
**École nationale
d'administration
publique**

© Copyright ENAP — MRI — LEPPM 2006. Tous droits réservés.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'ENAP — MRI — LEPPM. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à leppm@enap.ca