

**UN CANADA FORT ET PROSPÈRE SUR
LA SCÈNE INTERNATIONALE**

Un Canada fort et prospère sur la scène internationale

Mike Harris & Preston Manning



2007

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

©2006, l'Institut Fraser. Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire un extrait quelconque de cet ouvrage, si ce n'est dans le cas de brèves citations au sein d'articles de critique ou de revues, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de la Rédaction.

Les auteurs de cette étude ont travaillé indépendamment et leurs opinions sont donc les leurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions des membres ou des administrateurs de l'Institut Fraser.

Responsable de la série : Fred McMahon

Directrice de la production des publications : Kristin McCahon

Coordination de la version française : Francis Dumouchel

Design de la couverture : Brian Creswick @ GoggleBox

Assistance éditoriale fournie par White Dog Creative Inc.; Serena Howlett;

Mirja van Herk

Date de parution : mai 2007

Imprimé et relié au Canada

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Harris, Mike, 1945-

Un Canada fort et prospère sur la scène internationale /

Mike Harris et Preston Manning.

Publ. en collab. avec : Institut économique de Montréal.

Publ. aussi en anglais sous le titre: International leadership by a

Canada strong and free.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-0-88975-219-1

1. Canada--Relations extérieures. I. Manning, Preston, 1942- II. Fraser Institute
III. Institut économique de Montréal IV. Titre.

FC242.H36514 2007

327.71

C2007-902067-4

TABLE DES MATIÈRES

Mike Harris	/	vi
Preston Manning	/	vii
Remerciements	/	viii
Résumé	/	1
1	Introduction : assumer le leadership	/ 9
2	Le secret de notre succès : le commerce international	/ 15
3	La relation essentielle : le Canada et les États-Unis	/ 51
4	Une aide qui fonctionne : réformer le système canadien d'aide internationale	/ 81
5	Un Canada renouvelé pour prendre les devants et inspirer les autres	/ 135
	Bibliographie	/ 139

MIKE HARRIS

Mike Harris est né à Toronto en 1945 et a grandi à Callander et à North Bay en Ontario. Avant son élection à l'Assemblée législative de l'Ontario en 1981, Mike Harris a été enseignant, commissaire et président de commission scolaire, et a œuvré comme entrepreneur dans la région de Nipissing.

Le 8 juin 1995, Mike Harris devenait le vingt-deuxième premier ministre de l'Ontario après avoir remporté une victoire fracassante aux élections. Quatre ans plus tard, la population ontarienne réélisait Mike Harris et son équipe, faisant de lui le premier dirigeant de parti de la province à reconduire son équipe pour un deuxième mandat majoritaire en plus de trente ans.

Après avoir quitté la scène politique, M. Harris a joint les rangs du cabinet d'avocats Goodmans LLP en tant que conseiller d'affaires senior, où il joue le rôle de consultant auprès de diverses entreprises canadiennes. M. Harris siège aussi à plusieurs comités d'administration de sociétés, dont Magna International et Canaccord Capital Inc., en plus d'être président du conseil d'administration de Chartwell Seniors Housing REIT. Il fait aussi partie du comité consultatif de diverses sociétés telles que Aecon et Marsh Canada. En outre, M. Harris siège au conseil d'administration de la Fondation Tim Horton pour les enfants et du St. John's Rehabilitation Hospital.

Enfin, M. Harris est Senior Fellow à l'Institut Fraser, un organisme canadien réputé qui se spécialise dans la recherche et l'éducation économique et sociale.

PRESTON MANNING

Preston Manning a été député à la Chambre des communes de 1993 à 2001. Il a fondé deux partis politiques qui ont servi d'opposition officielle au Parlement, le Parti réformiste du Canada et l'Alliance réformiste conservatrice canadienne. M. Manning a aussi été porte-parole de son parti en matière de sciences et technologie et a agi à titre de chef de l'Opposition de 1997 à 2000.

Depuis sa retraite de la politique en 2002, M. Manning a publié un livre intitulé *Think Big* (éditeur McClelland & Stewart) qui décrit comment il s'est servi des outils et institutions démocratiques pour influencer le cours des débats au Canada. M. Manning a été Senior Fellow de la Canada West Foundation et *Distinguished Visitor* à l'Université de Calgary et à l'Université de Toronto. Il est présentement Senior Fellow de l'Institut Fraser et président du Manning Centre for Building Democracy.

M. Manning continue d'écrire, d'informer et de présenter des conférences sur des sujets tels la revitalisation de la démocratie en Occident, les relations canado-américaines, le renforcement des relations entre les communautés scientifique et politique, le renouvellement du fédéralisme canadien, la réglementation des percées dans le domaine de la génétique et la gestion des rapports entre la religion et la politique.

REMERCIEMENTS

Comme d'habitude, nous aimerions remercier plusieurs personnes. L'ex-directeur général de l'Institut Fraser, Michael Walker, ainsi que l'actuel directeur général, Mark Mullins, ont grandement contribué au lancement et à la direction de ce projet. Fred McMahon de l'Institut Fraser a encore une fois joué un rôle clé en tant que responsable de la série. Francis Dumouchel, de l'Institut économique de Montréal, nous a généreusement fourni son expertise considérable et a coordonné la traduction du document.

Nous sommes grandement redevables envers Michael Hart, titulaire de la chaire Simon Reisman en politiques commerciales à la Norman Paterson School of International Affairs et membre distingué du Centre for Trade Policy and Law de l'Université Carleton, pour son travail sur les Chapitres 2 et 3 de ce volume. De même, nous sommes reconnaissants envers Mary Manning pour son travail inspirant sur le Chapitre 4.

Jean Marie Clemenger, secrétaire et chercheuse de Preston Manning, et Elaine Pritchard, adjointe de Mike Harris, ont toutes les deux effectué un travail exemplaire pour garder ce projet sur les rails. La firme White Dog Creative Inc. nous a fourni une aide précieuse sur le plan de la révision. Dean Pelkey et Leah Costello de l'Institut Fraser, de même que Phil von Finckenstein, ont largement contribué à notre travail en s'occupant des communications et en organisant les événements reliés à la publication de la série.

Comme il se doit, nous assumons pleinement les opinions présentées ici. Même si nous avons consulté une multitude de gens, c'est nous qui avons, au final, établi les choix de politiques et l'analyse énoncés dans ce document.

**UN CANADA FORT ET PROSPÈRE SUR
LA SCÈNE INTERNATIONALE**

RÉSUMÉ

Le premier volume de la série *Un Canada fort et prospère* proposait une vision nouvelle pour le Canada. Il imaginait un pays où les gens jouissent de la plus grande qualité de vie au monde, bénéficient de l'économie la plus performante, exercent des libertés garanties par la fédération démocratique la mieux gouvernée et jouent un rôle positif sur la scène internationale. Les volumes suivants ont proposé des gestes concrets que les Canadiens peuvent poser pour atteindre ces objectifs.

Dans ce cinquième volume de la série *Un Canada fort et prospère*, nous lançons un appel à l'action pour que le Canada retrouve sa place de chef de file sur la scène internationale. Nous croyons qu'en mettant l'accent sur trois priorités de politique étrangère, le Canada peut faire progresser de façon significative ses intérêts nationaux et son influence internationale. Ces priorités doivent être : promouvoir et pratiquer le libre-échange (Chapitre 2), approfondir nos relations avec les États-Unis et y augmenter notre influence (Chapitre 3) et fournir une aide efficace aux personnes qui vivent dans des pays moins fortunés que le nôtre (Chapitre 4).

Nous effectuons des propositions fondées sur quatre critères. Les politiques canadiennes à l'étranger doivent être *efficaces, bien ciblées, adéquates* et *porteuses d'autonomie*.

Il faut qu'elles soient *efficaces* car avant tout, le Canada doit accomplir les objectifs qu'il s'est fixés. Pour être efficace comme puissance intermédiaire, le Canada doit investir de manière *bien ciblée* ses ressources limitées en argent, en force et en influence. Nous devons adopter des stratégies, des tactiques, des buts et des agences qui sont *adéquats* pour atteindre nos objectifs. Finalement, conformément à nos valeurs démocratiques, nos

efforts doivent conférer l'*autonomie*, tant aux Canadiens qu'aux étrangers, leur permettant de poursuivre librement leurs propres intérêts.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

LE SECRET DE NOTRE SUCCÈS : LE COMMERCE INTERNATIONAL

La libéralisation des échanges est la manière la plus efficace d'accroître la prospérité canadienne et de conférer l'*autonomie* à nos citoyens. Elle présente une voie inspirante pour agir. Nous croyons au bien-fondé des gestes suivants :

- ✳ Éliminer les derniers vestiges de la mentalité protectionniste, de la gestion de l'offre et des subventions aux entreprises aux restrictions à la propriété étrangère dans le transport, les télécommunications et les services financiers pour permettre aux entreprises canadiennes de devenir plus productives et concurrentielles sur les marchés internationaux.
- ✳ Chercher à établir une union douanière et un tarif extérieur commun avec les États-Unis et en profiter pour réduire les derniers droits de douane existants et diminuer le coût des transactions transfrontalières.
- ✳ Instaurer une politique de recouvrement complet des coûts de la part des clients de programmes gouvernementaux d'aide à l'exportation, incluant Exportation et développement Canada. L'objectif à long terme devrait être de confier ces activités à des organismes du secteur privé.
- ✳ Laisser les marchés décider avec qui les Canadiens souhaitent commercer, en tant qu'exportateurs ou comme consommateurs. Les efforts de nature idéologique visant à diversifier la structure des échanges substituent les préférences politiques et bureaucratiques au jugement

du marché et désorientent les initiatives commerciales canadiennes au lieu de les consolider.

- ✳ Le gouvernement devrait continuer à soutenir les exportateurs canadiens en essayant d'améliorer l'accessibilité aux marchés étrangers, en réglant d'autres problèmes particuliers dans la mesure du possible et en faisant valoir pleinement les droits du Canada en vertu d'accords de libre-échange. Parallèlement, le Canada devrait respecter ses propres engagements et s'assurer que notre marché intérieur est totalement ouvert à la concurrence étrangère.
- ✳ On devrait tenter de conclure des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs seulement dans la mesure où ces accords aident à atteindre les objectifs commerciaux principaux du Canada.

LA RELATION ESSENTIELLE : LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

L'importance primordiale de bonnes relations entre les États-Unis et le Canada en ce qui concerne nos intérêts à propos de pratiquement toutes les questions intérieures et internationales exige que le gouvernement fédéral fasse de cette relation sa priorité internationale. La place du Canada dans le monde dépend de plus en plus de sa capacité à accroître et à exercer son influence à Washington, alors que la capacité du gouvernement fédéral de promouvoir la sécurité et la prospérité de tous les Canadiens exige absolument qu'il travaille de pair avec les États-Unis. L'effet combiné des nouvelles menaces mondiales et de l'intégration transfrontalière accrue montre la nécessité pour le Canada et les États-Unis de mettre à jour la structure de leur relation et de s'assurer du développement d'une approche conjointe dans l'administration de leur espace commun en matière d'économie et de sécurité. Nos recommandations sont les suivantes :

- ✳ Afin que la relation Canada-États-Unis soit la plus mutuellement avantageuse possible, le gouvernement fédéral devrait reconsidérer sa décision

de ne pas participer au programme de bouclier antimissile et de ne pas élargir le mandat du NORAD.

- ✳ Les deux gouvernements doivent travailler ensemble afin de mettre en place une frontière commune plus ouverte et plus sécuritaire pour le déplacement des personnes et des marchandises.
- ✳ Afin de faciliter une coordination intégrée de leur économie respective, les deux gouvernements doivent établir une union douanière incluant un tarif extérieur commun, une approche conjointe du traitement réservé aux biens provenant de pays tiers, un marché de l'énergie complètement intégré, une approche commune des compensations commerciales et un régime uniforme de passation des marchés publics.
- ✳ Pour obtenir le maximum d'avantages de l'intégration économique, le Canada et les États-Unis doivent travailler ensemble pour promouvoir l'uniformité réglementaire.
- ✳ Le Canada devrait chercher à conclure avec les États-Unis un accord complet englobant tout ce que nous venons de mentionner et devrait chercher à institutionnaliser des mesures visant à obtenir le plus d'avantages possible d'un tel accord pour nos deux pays.

UNE AIDE QUI FONCTIONNE : RÉFORMER LE SYSTÈME CANADIEN D'AIDE INTERNATIONALE

Les objectifs de l'aide internationale devraient être définis en termes d'atteinte de résultats spécifiques quant au développement et à la réduction de la pauvreté, plutôt qu'en termes de contribution financière, par exemple l'atteinte d'un certain pourcentage arbitraire du PIB à dépenser en aide internationale. Notre aide internationale devrait aussi être investie de manière à soutenir des politiques et des institutions qui ont fait leurs preuves en ce qui a trait à l'accroissement de la prospérité et à

l'amélioration de la qualité de vie des gens. Nos recommandations sont les suivantes :

- ✳️ Adopter l'approche des « outils de création de richesse » comme composante centrale de l'aide au développement, pour donner aux personnes pauvres les ressources leur permettant de sortir de cette pauvreté. Cette approche consiste à mettre l'accent sur l'amélioration de ces aspects :
 - ✳️ les droits de propriété;
 - ✳️ l'accès au capital;
 - ✳️ le développement du capital humain;
 - ✳️ l'accès à la technologie;
 - ✳️ l'accès aux marchés commerciaux.

- ✳️ Mettre en place des partenariats public-privé dans les cas où ils sont appropriés pour entreprendre des projets qui seraient autrement impossible à réaliser dans des pays en voie de développement, afin d'avantager tant les gouvernements locaux que les donateurs, le secteur privé et les citoyens de l'endroit. Les PPP conviennent particulièrement pour le développement d'infrastructures et de vaccins.

- ✳️ Renforcer les organisations non gouvernementales actives au Canada en encourageant la consolidation, les économies d'échelle et la spécialisation dans ce secteur.

- ✳️ Transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) :
 - ✳️ En exigeant une plus grande obligation de rendre compte autant envers le gouvernement qu'envers le public canadien;
 - ✳️ En améliorant son efficacité;
 - ✳️ En remplaçant l'approche « fabriquée à Ottawa » envers l'aide internationale par une approche « sur le terrain »;
 - ✳️ En adoptant une règle « 90-10 » qui octroierait 90 % de l'aide au développement aux pays à faible revenu;

- ✳ En se procurant des analyses déjà effectuées plutôt qu'en répliquant des expertises déjà existantes;
 - ✳ En créant un marché pour les projets d'aide au développement;
 - ✳ En exigeant des résultats, du leadership et une bonne gestion de l'ACDI.
- ✳ Réformer l'aide alimentaire :
- ✳ En abolissant toute exigence que l'aide alimentaire provienne de sources canadiennes;
 - ✳ En mettant l'accent sur le développement rural;
 - ✳ En soutenant des approches fondées sur l'économie de marché dans la gestion des risques environnementaux tels que l'assurance en cas de sécheresse.
- ✳ Améliorer l'aide subséquente à des conflits :
- ✳ En reconnaissant le nouveau modèle consistant à fournir simultanément de l'aide financière et des services de maintien de la paix dans les situations de conflit ou suite à celles-ci;
 - ✳ En augmentant le niveau d'aide accordée aux pays où la situation est propice à l'éclatement de conflits et l'aide subséquente à des situations de conflit;
 - ✳ En exigeant une obligation de rendre compte des dépenses d'aide subséquente à des conflits et en donnant la responsabilité de la distribution de l'aide à l'armée si nécessaire;
 - ✳ En recentrant l'aide internationale du Canada et ses priorités de maintien de la paix sur l'Afrique;
 - ✳ En utilisant les ressources financières de l'aide internationale et l'expertise canadienne pour faciliter l'établissement par la base d'institutions et d'initiatives de gouvernance dans les pays sortant d'une situation de conflit;
 - ✳ En essayant d'accorder l'aide internationale subséquente à un conflit au moment le plus opportun.

LES AVANTAGES POUR LES CANADIENS

Comment vous et votre famille allez en profiter si le Canada joue un rôle plus actif de chef de file sur la scène internationale?

Davantage d’emplois et des revenus plus élevés : votre prospérité et celle de vos enfants sera mieux assurée si Ottawa lance des initiatives commerciales, particulièrement avec les États-Unis, afin d’améliorer l’accessibilité aux marchés internationaux desquels découlent un nombre toujours plus grand d’emplois canadiens.

Une sécurité personnelle : votre sécurité au sein d’un monde dangereux et imprévisible sera améliorée si le Canada rétablit sa défense nationale, continentale et internationale et ses capacités de construction et de maintien de la paix.

De la fierté envers votre pays : votre fierté envers le Canada comme source d’espoir sera plus grande s’il prend une plus grande part de responsabilité internationale dans la protection de la liberté et dans l’élimination de la souffrance en amenant la prospérité aux pays pauvres. Vous ne serez plus embarrassé par l’absence d’adéquation entre les paroles et les gestes du Canada sur la scène internationale.

Davantage de prospérité individuelle, de sécurité personnelle et de fierté envers votre pays sont des objectifs qui valent la peine d’être poursuivis. Ensemble, nous pouvons tous les atteindre en adoptant des politiques publiques efficaces, bien ciblées et adéquates qui appuient les initiatives privées ici et à l’étranger. Nous concluons en renouvelant notre invitation à vous joindre à nous afin de peaufiner et de promouvoir les propositions d’actions qui permettront au monde d’être témoin d’*Un Canada fort et prospère sur la scène internationale.*

1 INTRODUCTION

ASSUMER LE LEADERSHIP

Le premier volume de la série *Un Canada fort et prospère* proposait une vision nouvelle pour le Canada. Il imaginait un pays où les gens jouissent de la plus grande qualité de vie au monde, bénéficient de l'économie la plus performante et exercent des libertés garanties par la fédération démocratique la mieux gouvernée. Les volumes suivants ont proposé des gestes concrets que les Canadiens peuvent poser pour accomplir ces objectifs.

Le deuxième volume, *Au service des Canadiens*, a montré qu'on pouvait améliorer grandement l'éducation, les soins de santé, la garde des enfants et les services d'aide sociale en confiant ces services à l'ordre de gouvernement le plus dynamique et le plus près de ceux qui les reçoivent.

Le troisième volume, *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée*, a proposé un plan pour rendre notre démocratie plus efficace et dynamique en utilisant de la meilleure façon possible nos trois ordres de gouvernement et en faisant contribuer le génie créatif de nos citoyens grâce à des assemblées extraordinaires et des consultations populaires directes.

Le quatrième volume, *Une économie plus dynamique*, a démontré que la clé de la prospérité d'un pays est une plus grande liberté économique et a déterminé comment les Canadiens pourraient bénéficier de davantage de liberté et de prospérité grâce à des impôts et une réglementation réduits de manière raisonnable, à un développement du commerce à l'intérieur de nos propres frontières et à un État d'une taille appropriée.

Dans notre premier volume, nous avons aussi proposé un quatrième objectif : positionner (certains pourraient dire « repositionner ») le Canada comme modèle de leadership à l'échelle internationale.

Évidemment, accomplir les objectifs que nous proposons pour les Canadiens dans leur propre pays aiderait beaucoup à atteindre cet objectif

supplémentaire, puisque tout pays qui démontre une qualité de vie supérieure, une économie plus productive et une démocratie dynamique aura naturellement tendance à être imité par les autres – devenant ainsi un leader international en montrant l'exemple.

Il existe toutefois une bonne raison de considérer ce quatrième objectif comme distinct : le Canada a perdu du terrain sur le plan du leadership international pendant la dernière décennie suite à des choix malavisés. Notre politique étrangère n'a pas réussi à refléter la pleine étendue et la profondeur des valeurs et des intérêts canadiens. L'armée canadienne, autrefois une source de fierté nationale (avec raison), a été privée de financement, d'équipement et de personnel. Notre contribution au maintien de la paix à l'échelle internationale, sans compter notre contribution à la construction de la paix, s'est limitée aux discours et s'est éloignée des actions concrètes. Un antiaméricanisme injustifié de la part de certains de nos dirigeants a détérioré les relations avec notre plus proche voisin et plus important partenaire commercial.

Dans ce cinquième et dernier volume de la série *Un Canada fort et prospère*, nous lançons donc un appel à l'action pour que le Canada retrouve sa place de chef de file sur la scène internationale.

Bien entendu, le monde est vaste et le rôle du Canada dans celui-ci présente de multiples facettes. Malgré cela, nous croyons qu'en mettant l'accent sur trois priorités de politique étrangère, le Canada peut faire progresser de façon significative ses intérêts nationaux et son influence internationale. Ces priorités doivent être : promouvoir et pratiquer le libre-échange (Chapitre 2), approfondir nos relations avec les États-Unis et y augmenter notre influence (Chapitre 3) et fournir une aide efficace aux personnes qui vivent dans des pays moins fortunés que le nôtre (Chapitre 4).

Lorsque nous faisons affaire avec le reste du monde, la défense et la sécurité doivent toujours être des préoccupations centrales. Nous sommes encouragés par les gestes posés par le nouveau gouvernement fédéral pour consolider les Forces armées canadiennes et innover avec une nouvelle approche mixte de construction et de maintien de la paix en Afghanistan. Par conséquent, dans ce volume nous limiterons notre analyse de cette

question à la sécurité continentale et au rôle important de l'aide au développement dans les situations de conflit.

Avant de traiter de ces priorités en détail, prenons d'abord un moment pour expliquer comment nous en sommes arrivés à nos conclusions et comment nous avons trouvé les fondements sur lesquels nous croyons que le Canada devrait s'appuyer si nous voulons véritablement prendre les devants et inspirer les autres sur la scène internationale.

Nous avons commencé en posant une question fondamentale : que devrait chercher à accomplir la politique étrangère canadienne du XXI^e siècle?

En 1995, le gouvernement Chrétien répondit à cette question en adoptant ce qu'il appelait « la transmission de valeurs ». Il soutenait que l'objectif principal de la politique canadienne à l'étranger devrait être de transmettre les valeurs canadiennes dans le reste du monde. D'autres adoptèrent – et adoptent toujours – une perspective différente. Le politologue Denis Stairs, l'historien Jack Granatstein et d'autres, par exemple, ont soutenu qu'il est peu judicieux de fonder sa politique étrangère sur des valeurs. La politique étrangère canadienne devrait plutôt, selon eux, promouvoir les intérêts canadiens (Stairs *et al.*, 2005).

Notre point de vue englobe ces deux approches. Nous pensons que le gouvernement du Canada devrait chercher à atteindre des *intérêts* clairement identifiés, que ces intérêts devraient refléter des *valeurs* canadiennes bien établies et que, de plus, les différentes dimensions de notre politique étrangère (par exemple, le commerce, la défense et l'aide internationale) peuvent être conçues de manière à faire progresser différents intérêts et valeurs.

Par exemple : la prospérité économique pour nous-mêmes et pour les autres fait partie de nos *valeurs*. Cette valeur sous-tend notre *intérêt* envers une libéralisation commerciale et envers une aide à ceux dans le besoin. La sécurité des Canadiens et des autres partout dans le monde fait partie de nos *valeurs*. Cela motive notre *intérêt* à garder l'Amérique du Nord sécuritaire et à construire et maintenir la paix à l'étranger.

On doit éviter toute confusion de termes entre ces deux concepts. Ou pire encore, employer une rhétorique intéressée à propos de la « supé-

riorité » des valeurs canadiennes, une comparaison injustifiée des valeurs canadiennes et américaines ou de vagues « discussions de valeurs ». Les Canadiens ont été assez mal servis par le passé par ces substituts à des gestes concrets qui feraient progresser leurs intérêts de manière significative.

Peu importe ce que la politique étrangère du Canada au XXI^e siècle implique d'autre, elle doit *fonctionner*. Si le Canada en vient à prendre les devants et à inspirer le monde, il le fera seulement parce que nos gestes auront accompli quelque chose. Les discours ne sont pas suffisants.

En gardant cela à l'esprit, nous effectuons des propositions fondées sur quatre critères. Les politiques canadiennes à l'étranger doivent être *efficaces, bien ciblées, adéquates et porteuses d'autonomie*.

Il faut qu'elles soient *efficaces* car avant tout, le Canada doit accomplir les objectifs qu'il s'est fixés. Pour être efficace comme puissance intermédiaire, le Canada doit investir de manière *bien ciblée* ses ressources limitées en argent, en force et en influence. Nous devons adopter des stratégies, des tactiques, des buts et des agences qui sont *adéquats* pour atteindre nos objectifs. Finalement, conformément à nos valeurs démocratiques, nos efforts doivent conférer *l'autonomie*, tant aux Canadiens qu'aux étrangers, leur permettant de poursuivre librement leurs propres intérêts.

Nous avons précédemment fixé trois priorités devant guider les actions du Canada sur la scène internationale : un commerce mondial plus libre, de meilleures relations avec notre plus important partenaire économique et une aide envers les moins fortunés. Comment les Canadiens peuvent-ils s'assurer que les politiques appliquées dans chacun de ces domaines seront *efficaces*?

Nous pouvons commencer en visant des résultats plutôt qu'en agissant en fonction d'une idéologie ou dans le but de défendre des vaches sacrées sur le plan politique. Nous savons que la clé de la croissance économique est le développement du commerce; que la clé du commerce est la compétitivité; que la clé de la compétitivité est une plus grande productivité et que les clés de la productivité sont l'innovation et l'adaptation. Nous savons donc où commencer si nous souhaitons augmenter notre richesse. Nous savons aussi que la puissance du Canada en termes d'influence sur le déroulement des événements à l'échelle internationale est directement

proportionnelle à notre capacité d'influencer les États-Unis; pour être efficaces dans n'importe quel autre forum nous devons d'abord être efficaces à Washington. De même, si nous voulons que nos investissements en aide internationale soient efficaces, ils doivent être guidés par les résultats plutôt que par des cibles arbitraires comme le fait de donner un quelconque pourcentage de notre PIB, peu importe si cela accomplit quelque chose ou non.

Les ressources du Canada sont limitées : sur quoi devrions-nous alors les cibler?

Essentiellement, chaque aspect de nos politiques devrait promouvoir les intérêts généraux de notre pays en entier, plutôt que les intérêts particuliers d'une minorité privilégiée. Encore une fois, nous avons bien plus à gagner en développant notre commerce avec les États-Unis qu'en tentant de conclure des accords commerciaux multilatéraux hors d'atteinte ou des accords avec des partenaires mineurs. De même, nous ne pouvons aider tous les infortunés ou sortir le tiers monde au complet de la pauvreté; nous devrions acheminer notre aide là où elle peut faire une véritable différence.

Quels instruments sont les plus *adéquats* pour accomplir des résultats pratiques dans ces domaines bien ciblés?

Notre prospérité repose en très grande partie sur le commerce; il est donc judicieux que nous tentions de manière agressive d'accéder aux marchés étrangers et qu'en retour, nous posions des gestes pour ouvrir pleinement notre propre marché à la concurrence mondiale. De même, nous savons que l'accessibilité est cruciale afin d'obtenir de l'influence et que l'influence est d'une importance capitale afin de convaincre les décideurs américains de répondre à nos préoccupations. Il est inopportun de commencer à sermonner nos voisins à propos de leurs soi-disant points faibles sur le plan moral. Lorsque nous souhaitons aider les autres à développer leur société, nous devrions confier ce rôle à quiconque est le plus en mesure de le faire, en reconnaissant que les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent souvent être mieux à même d'effectuer le travail que des programmes de gouvernement à gouvernement. Nous devrions aussi reconnaître que l'aide humanitaire suite à des catastrophes ou à des conflits

est un cas exceptionnel qui pourrait nécessiter un traitement différent de celui réservé à l'aide au développement.

Finalement, comment pouvons-nous nous assurer que notre politique étrangère reflète la valeur démocratique – et canadienne – centrale visant à conférer l'autonomie aux gens d'exercer les libertés économiques et civiles?

En réalité, le commerce, comme la plupart des transactions économiques, est une activité fondamentalement privée. Les gouvernements servent le mieux leur population en limitant leur rôle à la facilitation de ces transactions et au règlement équitable des conflits qui se présentent; les accords commerciaux découragent les gouvernements de succomber à la tentation autrement irrésistible de protéger quelques personnes au détriment de la majorité. Développer notre relation avec les États-Unis afin que les Canadiens jouissent d'un accès plus vaste, plus certain et plus stable à ce marché gigantesque ne pourra que conférer à nos citoyens l'autonomie de profiter des occasions qui seraient ainsi créées. Parallèlement, tout comme nous recherchons un développement du commerce et de la liberté économique – les moteurs les plus puissants de création de richesse que le monde ait jamais connus – pour nous-mêmes, nous devrions également nous sentir obligés de placer les mêmes outils porteurs d'autonomie dans les mains des pauvres de ce monde. Plus généralement, comme l'a mentionné Nelson Mandela : « Au sein du monde interdépendant dans lequel nous vivons désormais, les riches et les pauvres, les forts et les faibles sont unis par une destinée commune qui annonce que personne ne jouira d'une prospérité et d'une stabilité durables si les autres n'en jouissent pas autant » (Mandela, 1998).

Le Canada ne réclamera pas sa place sur la scène internationale par la force – qu'elle soit militaire ou économique. D'ailleurs, il ne le devrait pas.

Nous croyons plutôt que le Canada va prendre les devants et inspirer le monde du XXI^e siècle grâce à ce qu'il a à offrir – éclairant la scène internationale comme champion de la liberté, comme pratiquant de la compassion concrète et comme modèle de « la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » dont nous jouissons et que nous apprécions tant chez nous.

2 LE SECRET DE NOTRE SUCCÈS : LE COMMERCE INTERNATIONAL

UNE MACHINE INCROYABLE

Imaginez une invention spectaculaire : une machine qui peut transformer du blé en équipement électronique. Fonctionnant à pleine capacité, cette machine peut changer cinquante boisseaux de blé en lecteur CD. En tournant un cadran, elle peut transformer mille cinq cent boisseaux de soya en berline. Mais cette machine est encore plus polyvalente : lorsque programmée correctement, elle peut changer un logiciel *Windows* en l'un des meilleurs vins français. Ou un Boeing 747 en suffisamment de fruits et légumes frais pour nourrir une ville pendant des mois.

La chose la plus incroyable à propos de cette invention et qu'elle peut être construite n'importe où dans le monde et programmée pour transformer tout ce qui est récolté ou produit en choses qui sont normalement beaucoup plus difficiles à obtenir.

Miraculeusement, elle fonctionne pour les pays pauvres aussi. Les pays en voie de développement peuvent mettre les choses qu'ils sont capables de produire – des denrées, des tissus bon marché, des biens manufacturés primaires – dans la machine et obtenir des biens qu'ils ne pourraient autrement pas se procurer – de la nourriture, des médicaments et des biens manufacturés plus complexes. Évidemment, les pays pauvres ayant accès à cette machine se développeraient plus vite que les autres. On s'attendrait à ce que le fait de rendre cette machine accessible aux pays pauvres fasse partie de notre stratégie pour sortir des milliards de personnes partout dans le monde de la pauvreté extrême.

Incroyable, mais cette machine existe déjà. Elle s'appelle le commerce (dans Wheelan, 2002, p. 187).

Dans le premier volume de cette série, nous imaginions « un Canada où les citoyens cherchent à atteindre le niveau de vie, la performance économique et la gouvernance démocratique les plus élevés au monde et qui font de ce pays un modèle de leadership international et de citoyenneté mondiale » (Harris et Manning, 2005, p. 16). Mais les Canadiens ne pourront réaliser une grande partie de cette conception sans l'aide du moteur qu'est une économie florissante. Présenté simplement, plus les Canadiens jouiront

d'une prospérité élevée, plus nous aurons d'occasions d'en faire plus pour nous-mêmes et pour le monde. Et rien ne génère la prospérité plus efficacement que le commerce et le libre marché.

Il est reconnu depuis longtemps que le Canada est un pays commerçant. Depuis leurs premiers jours, les Canadiens ont compté sur l'exportation vers des marchés plus grands et plus riches pour leur gagne-pain. En échange, nous avons bénéficié d'un grand choix de biens, de services, de capitaux et de technologies importés. Ces bénéfices ont toutefois caché une réalité plus malheureuse et moins reconnue : tout ce que nous avons perdu par rapport aux avantages dont les Canadiens auraient pu bénéficier. En se contentant trop facilement de la médaille de bronze, nous n'avons pas été prêts à faire ce qu'il fallait pour mériter l'or. Nous en avons été les seuls perdants.

Nous pensons que le Canada peut faire mieux. Nous pensons que les Canadiens sont prêts à poser les gestes nécessaires pour se donner une économie méritant la médaille d'or et à faire du Canada le meilleur endroit au monde où chercher des occasions mondiales. Nous croyons que les Canadiens possèdent la confiance nécessaire pour éliminer les politiques et les pratiques désuètes qui empêchent nos ressources productives – le capital et la main-d'œuvre – de trouver leurs usages les plus profitables.

Des stratégies efficaces et des tactiques appropriées sont disponibles. Il est temps de se concentrer sur la tâche à accomplir.

L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES – DU « NATIONAL » AU « MONDIAL »

Pour commencer, il est utile de parler un peu d'histoire. Les colonies nord-américaines qui se sont éventuellement unies pour former le Dominion du Canada en 1867 existaient à la périphérie de l'Empire britannique. Pour la plupart des colons anglais, le « vieux pays » était important tant comme marché que comme source de biens manufacturés. La situation resta la même pendant de nombreuses années. Toutefois, les Canadiens n'avaient aucun scrupule à profiter également de leur proximité avec les États-Unis,

tant comme source de biens introuvables chez les fournisseurs locaux que comme débouché pour certains de leurs propres exportations. Le tout premier gouvernement du nouveau Dominion reconnaissait cette réalité et essaya d'établir une relation commerciale avec nos voisins du Sud pour développer davantage ce commerce bilatéral.

Les événements, cependant, conspiraient contre ces premiers Canadiens. Sauf quelques exceptions, les législateurs américains ne trouvaient aucunement désirables des échanges plus libres avec le Canada, sauf s'ils impliquaient l'annexion. Les Canadiens trouvèrent trop cher le prix à payer. Comme solution de rechange, le deuxième gouvernement de Sir John A. Macdonald adopta sa Politique nationale en 1879 – une option qui fut clairement loin d'être parfaite.

Par la suite, des historiens ont souligné les vertus de la Politique nationale dans la construction d'une nation canadienne. Cela est peut-être vrai, mais pour le premier quart de siècle après l'adoption de la Politique nationale, les efforts visant à renforcer l'économie canadienne sur une base est-ouest donnèrent de piètres résultats. L'ouverture des Prairies à la culture sèche du blé au début du XX^e siècle fit mieux paraître la Politique nationale. Des droits de douane élevés et d'autres mesures protectionnistes stimulèrent effectivement le développement d'un secteur manufacturier florissant, mais à coûts élevés, dans le Centre du Canada. Cependant, les Canadiens continuèrent à payer un prix fort. Les exportateurs de ressources naturelles canadiennes sur les marchés mondiaux se rendirent compte que le coût élevé du matériel industriel et d'autres facteurs de production protégés par la Politique nationale nuisait souvent à leur capacité d'être concurrentiels. Les travailleurs canadiens en firent les frais par des salaires moindres, des prix plus élevés et moins de choix. L'économie mise en place par la Politique nationale était plus riche qu'auparavant, mais aussi moins prospère qu'elle aurait pu l'être (Dales, 1966a; 1966b).

L'élaboration d'une économie est-ouest créa aussi des tensions. L'Ontario et le Québec obtinrent la majeure partie du secteur manufacturier chèrement protégé et devinrent ainsi les principaux défenseurs de la Politique nationale (plus tard, une partie de l'agriculture de ces deux provinces devint même dépendante du système canadien particulier de

gestion de l'offre, lui-même dépendant de restrictions douanières importantes). Par ailleurs, l'économie des provinces de l'Atlantique et de l'Ouest en vint à reposer sur l'exportation de ressources – les produits agricoles, forestiers et du poisson, les métaux et les minéraux. Les producteurs de céréales et de bétail apprirent à vivre avec les caprices des prix et de la concurrence internationaux. Même au moment où la demande américaine de matières premières canadiennes monta en flèche pendant les décennies du milieu du XX^e siècle, le gouvernement fédéral refusa d'amoindrir la protection accordée aux manufacturiers du Centre du Canada. Ainsi deux genres de tension se développèrent : entre les producteurs de ressources naturelles exportées et les manufacturiers en concurrence avec les biens importés, et entre la périphérie riche en ressources naturelles et le centre riche en main-d'œuvre.

Les structures créées par ces tensions s'avèrent difficiles à modifier. Pendant la plus grande partie du siècle dernier, les Canadiens s'accrochèrent à l'illusion qu'une économie fondée sur les ressources naturelles sans marchés stables pour ses produits, de pair avec des manufacturiers inefficaces organisés en fonction du remplacement des importations, pouvait tout de même maintenir la croissance et la prospérité. Confrontés en plus à des barrières tenaces à leurs exportations aux États-Unis et en Europe, les Canadiens trouvèrent difficile de résister aux appels à la protection de leurs propres manufacturiers. Ces manufacturiers devinrent à leur tour profondément attachés à la protection et réussirent même à convaincre leurs concitoyens canadiens que des prix plus élevés et un piètre choix sont d'une manière ou d'une autre une contribution importante à leur identité nationale (un point de vue encore présent de nos jours dans certains secteurs protégés).

Cependant, le changement arriva. Des accords bilatéraux répondant au désastre de la Grande Dépression des années 1930, puis des négociations multilatérales après la crise encore plus grave de la Seconde Guerre mondiale, ont progressivement affaibli toutes les barrières familières érigées par la Politique nationale. Il fallut tout de même plusieurs générations avant que ces barrières soient suffisamment abaissées et que les occasions

à l'étranger soient suffisamment attrayantes pour convaincre les prudents manufacturiers canadiens d'adopter une économie plus ouverte.

Au milieu des années 1980, et avec de plus en plus de confiance dans les années 1990, les Canadiens commencèrent à accepter que notre prospérité dépend de notre ouverture au monde. L'Accord de libre-échange canado-américain, plus tard étendu au Mexique, et la transformation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à la fin du siècle, dissipèrent la plus grande partie de l'héritage persistant de la Politique nationale. Ces accords ouvrirent la voie à de nouvelles politiques destinées à récolter les pleins bénéfices des avantages comparatifs du Canada.

Bien que le commerce est-ouest du Canada ait à peine changé en une génération, notre commerce nord-sud a doublé. En conséquence, le Canada est un pays plus prospère. Les consommateurs ont davantage de choix et le paient moins cher. Les entreprises ont plus d'occasions à leur portée et y répondent plus facilement. Les Canadiens occupent des emplois plus rémunérateurs et les trouvent plus satisfaisants. Comme le faisait remarquer John Tumlir, économiste en chef du GATT : « il est déprimant de penser à tous les efforts perdus pendant des générations, et aux revenus auxquels on a dû renoncer, à cause de la croyance voulant qu'une économie bénéficie de la protection de ses industries ».

Les années 1990 ont été le théâtre de changements révolutionnaires. Le libre-échange devint la perspective par défaut; le protectionnisme, le point de vue minoritaire. Cette transition reste cependant incomplète : des vestiges du passé demeurent, ralentissant la performance économique du Canada et nuisant à la prospérité de ses citoyens.

LES AVANTAGES CONCRETS DES ACCORDS COMMERCIAUX

Le Canada possède désormais une des économies les plus ouvertes au monde, à côté du marché le plus vaste et le plus dynamique. De la même façon que la tentative échouée d'établir un commerce libre avec les États-Unis à la fin du XIX^e siècle ouvrit la porte à la Politique nationale, les accords

de libre-échange couronnés de succès à la fin du XX^e siècle en ont détruit la logique. La libéralisation des échanges a de plus en plus permis aux Canadiens de faire valoir leurs avantages comparatifs, de leur procurer la prospérité, des emplois et le choix des meilleurs produits dans le marché mondial. Pourtant, certains Canadiens continuent à se demander si la libéralisation des échanges est la stratégie économique la plus appropriée pour notre pays.

Certains Canadiens craignent que les accords commerciaux minent notre capacité d'adopter des objectifs politiques indépendants. Il est bien sûr vrai que toutes les conventions internationales, que leurs buts soient économiques, environnementaux, militaires ou civils, cherchent à restreindre le pouvoir décisionnel des pays jusqu'à un certain point. Les États (et leurs citoyens) font le calcul raisonnable que leurs intérêts sont mieux servis si les autres États agissent d'une façon prévisible et stable, sujette à des règles communes, même au détriment d'une partie de leur propre liberté d'action. À cet égard, les accords commerciaux ne sont pas différents des autres traités, conventions ou déclarations que le Canada a ratifiés. Comme le remarque l'économiste Ed Safarian, « des règles ayant force exécutoire sur la manière dont les gouvernements et les entreprises se concurrencent et collaborent... offrent la meilleure garantie qu'une telle concurrence et une telle collaboration serviront en fin de compte davantage que des guerres de clochers » (cité dans Hart, 1998, p. 5).

En tant que citoyens d'une économie relativement petite commerçant avec des partenaires plus vastes et puissants, les Canadiens ont compté de plus en plus sur la sécurité des accords commerciaux pour ouvrir leur marché à la concurrence internationale. Loin d'ouvrir la porte à des forces du marché débridées, ces accords ont permis au commerce et à l'investissement de croître avec des fondations durables selon des règles bien définies.

Comme la plupart des transactions économiques, le commerce est une activité fondamentalement privée. Les gouvernements mettent en place des lois et des institutions qui facilitent ces transactions, mais les individus déterminent à quel point et avec qui ils désirent commercer. De plus en plus, les producteurs canadiens répondent à l'appétit des

consommateurs étrangers, particulièrement des Américains, alors que les consommateurs canadiens choisissent des biens et des services étrangers. En conséquence, les exportations canadiennes de biens et services ont crû de façon constante au cours des deux dernières décennies et atteignent 520 milliards \$ en 2005, ce qui constitue 37,9 % du PIB canadien. Les importations sont également très fortes, atteignant 468 milliards \$ en 2005, ou 34,1 % du PIB. Notre commerce bilatéral approche la barre du billion de dollars (en termes nominaux).

On peut obtenir un portrait plus complet en ajoutant le flux de capitaux à l'échange de biens et services. Les entreprises étrangères possèdent des intérêts d'une valeur de 415,6 milliards \$ au Canada. Les Canadiens contrôlent des actifs à l'étranger d'une valeur de 465,1 milliards \$. Les filiales canadiennes aux États-Unis à elles seules ont enregistré des ventes de 234 milliards \$ en 2005, alors que les filiales américaines au Canada ont rapporté des ventes de 577 milliards \$. « Il est de plus en plus insensé, sinon carrément impossible », soulignent Howard Lewis et David Richardson, « de voir le commerce comme quelque chose de distinct de l'investissement transfrontalier, ou de voir l'exportation comme quelque chose de distinct de l'importation de produits et d'idées innovatrices. Tout cela est lié dans la famille étendue qu'est l'engagement international » (Lewis et Richardson, 2001, p. 11).

Dans ce portrait du commerce canadien cependant, un partenaire surpasse tous les autres. Le commerce avec les États-Unis atteint un incroyable 1,75 milliard \$ chaque jour; la prestation de services ajoute un autre quart de milliard par jour. Pour le transport découlant de ce commerce, 36 000 camions traversent la frontière chaque jour, en plus des trains de marchandises, des bateaux, des autobus, des pipelines et des lignes de transmission qui raccordent les deux économies. La plus grande partie de ce commerce est ce que les économistes appellent « intégratif »; c'est-à-dire, des échanges entre des parties ou des entreprises liées. Statistique Canada signale que près du tiers de ce que les entreprises canadiennes exportent a d'abord été importé. Dans le secteur automobile, les pièces d'abord importées représentent plus de la moitié de la valeur des exportations. Même les

exportations de nourriture, de produits agricoles et de produits forestiers étaient composées d'au moins 10 % de contenu importé.

La prospérité générée par un tel commerce transfrontalier profite à toutes les régions du Canada. Des milliers d'entreprises et leurs employés dans tous les coins du pays sont en contact avec les marchés étrangers, soit directement, soit comme fournisseurs d'autres entreprises concurrentielles au niveau international. Les ressources primaires – les céréales, le poisson, les produits forestiers, les métaux, les minéraux et l'énergie – ne comptent désormais que pour moins d'un tiers des exportations totales du Canada. Les produits de transformation, l'outillage et l'équipement, les produits automobiles, les services et les biens de consommation comptent pour les deux tiers. Les Canadiens ne sont plus seulement « des bûcherons et des porteurs d'eau ». Bien que les ressources primaires continuent d'être importantes pour notre prospérité, le Canada est devenu une économie du savoir industrielle et de services.

Même si nous nous en sommes bien sortis, nous pouvons faire mieux. (Pour parler franchement, les politiques des deux dernières décennies ont placé les Canadiens dans la course, mais elles ne nous ont pas préparé à gagner la médaille d'or. D'autres ont travaillé plus fort, ont plus d'avantages, sont mieux préparés ou se sont placés d'une manière ou d'une autre en avant de nous.)

Si les Canadiens veulent faire mieux, nous devons aussi faire plus. À cet effet, nous devons nous poser quelques questions fondamentales. Sommes-nous prêts à jeter aux oubliettes les derniers vestiges de la Politique nationale? Sommes-nous prêts à mettre en place une situation véritablement équitable au Canada? Sommes-nous prêts à atteindre les marchés où qu'ils se trouvent?

Nous pensons que nos concitoyens canadiens sont prêts à répondre « oui » à toutes ces questions. Dans les pages qui suivent, nous exposons ce qu'il faudra faire pour transformer cette volonté en gestes concrets.

FAIRE MIEUX À L'ÉTRANGER EN FAISANT MIEUX ICI

La clé de la croissance économique est une plus grande productivité et les clés de la productivité sont l'innovation et l'adaptation. Un commerce stable est la preuve qu'une économie est innovatrice et capable de s'adapter. Les entreprises qui commercent à l'échelle internationale sont plus productives, paient de meilleurs salaires et rapportent davantage de profits (Lewis et Richardson, 2001, p. 11). Cependant, l'inverse est aussi vrai. Tout ce qui entrave l'innovation ou ralentit l'adaptation contrecarre aussi la croissance de l'économie canadienne. Le résultat est une économie plus faible et un commerce moins stable. Il s'agit donc, en premier lieu, d'identifier ce qui est *inopportun* dans notre éventail actuel de politiques et de l'en retirer.

LE DÉFI DE LA PRODUCTIVITÉ

La « productivité » est la méthode que les économistes utilisent pour mesurer à quel point une société fait bon usage de ses ressources : sa main-d'œuvre, son capital et sa technologie. La croissance de la productivité est importante pour deux raisons : elle améliore notre capacité à concurrencer sur les marchés mondiaux et notre capacité à nous permettre la qualité de vie que nous désirons, des soins de santé à une retraite anticipée, de la qualité de l'air à une bonne éducation. Plus une société est productive, plus elle peut garantir un niveau de vie élevé à ses citoyens.

La plupart des Canadiens voient un casse-tête lorsque les médias font un compte rendu de la productivité du pays. Ils se demandent s'ils devraient s'inquiéter ou se réjouir. La bonne nouvelle est que l'économie canadienne est une des plus productives au monde; la mauvaise est que l'amélioration de notre productivité n'arrive pas à garder le même rythme que celui de certains de nos concurrents.

L'indice le plus souvent pointé du doigt est le fossé qui se creuse entre la productivité canadienne et américaine. La productivité des deux pays s'améliore, mais elle le fait plus rapidement aux États-Unis. L'Américain moyen produit aujourd'hui environ 9000 \$ de plus annuellement que le Canadien moyen. Il existe plusieurs raisons expliquant cet état de choses, incluant le fait que les Américains prennent moins de vacances et font un meilleur usage de la technologie et du capital. Les Canadiens peuvent choisir de travailler moins que les Américains et d'accepter la différence de niveau de vie. Cependant, le problème est que les politiques gouvernementales pourraient être un facteur plus important que les choix personnels. Si les règles et la réglementation sont un fardeau pour l'économie, c'est une bonne idée que les citoyens les remettent en question et décident si les bénéfices justifient les coûts.

Dans un précédent volume de cette série (Harris et Manning, 2006), nous avons démontré comment identifier ce qui est *inoportun* dans notre éventail actuel de politiques et comment le corriger, en réduisant la taille de l'État, en réformant le régime fiscal et en éliminant la réglementation inutile. Ces réformes ont en commun le fait qu'elles impliquent que les gouvernements en fassent moins et non plus.

Ceci reflète un consensus né au cours des vingt dernières années voulant que les gouvernements aident davantage une économie lorsqu'ils renoncent à leurs efforts pour modifier sa structure et se concentrent sur la mise en place d'un environnement fiscal, monétaire et réglementaire qui laisse les producteurs et les consommateurs libres de conclure les transactions qu'ils estiment dans leur meilleur intérêt. Comme le remarque l'OCDE, « les avantages d'un système commercial et d'investissement ouvert sur le plan de l'efficacité contribuent à la croissance économique et ainsi à l'augmentation des revenus. À l'inverse, les restrictions au commerce et à l'investissement, de pair avec d'autres distorsions économiques, transforment une économie en une structure moins efficace et durable d'investissement, de production et de consommation, affaiblissant ainsi les perspectives de croissance *économique* et diminuant les avantages qui y sont associés comme la création d'emplois et l'innovation » (OCDE, 1998, p. 28).

Aussi paradoxal que cela puisse paraître à certains, réduire les subventions aux entreprises, laisser les entreprises inefficaces faire faillite, éliminer les droits de douane encore existants et d'autres mesures « cruelles » semblables feront davantage pour l'efficacité, la productivité et la vigueur (sans compter le rendement économique) des entreprises canadiennes que pratiquement n'importe quelle autre politique ou programme.

Ce n'est pas que le gouvernement n'ait *aucun* rôle à jouer. Certaines interventions gouvernementales, du droit de la concurrence à la protection des consommateurs, améliorent l'efficacité économique et contribuent à la prospérité. Les gouvernements adoptent aussi des objectifs non économiques valables : des politiques qui créent des distorsions dans le marché ou nuisent au commerce peuvent aider à atteindre d'autres buts importants, de la sécurité nationale à la justice distributive. Le défi est de répondre aux

priorités les plus urgentes de la société en conservant l'équilibre avec les revendications concurrentes. De bonnes politiques favorisent des intérêts vastes et nationaux plutôt que des intérêts étroits et particuliers; elles obtiennent des avantages pour la majorité plutôt que pour certains. Les instruments adéquats limitent les distorsions indésirables.

Les gouvernements portent attention aux récriminations constantes de divers groupes. Cette réalité de la vie politique est peu susceptible de changer et, bien sûr, les récriminations du passé ne se tairont pas facilement. Comme le dit un expert américain : « Sevrer divers groupes et personnes du pis national ne sera pas une tâche facile. Le bruit des geignements, des braillements, des cris et des invectives se fera entendre lorsque la douleur intense de l'état de manque s'exprimera » (Bowles, 1994, p. A6). Cependant, le sevrage de ces intérêts particuliers devra avoir lieu si nous voulons améliorer notre productivité et notre niveau de vie. Les Canadiens ne doivent pas penser que chaque récrimination représente une parcelle de notre identité nationale. La Commission canadienne du blé, la gestion de l'offre agricole, les restrictions à la propriété étrangère dans les services financiers, le transport, l'énergie et les télécommunications, les subventions aux entreprises et les droits de douane ont tous pu être à un certain moment des réactions en apparence légitimes visant à atteindre des objectifs communs convaincants. Aujourd'hui, ils ne servent plus à grand-chose sauf à épuiser la richesse économique du Canada.

LA GESTION DE L'OFFRE : UNE « RÉCOLTE » D'INEFFICACITÉ

La gestion de l'offre dans l'industrie des produits céréaliers, laitiers et de la volaille est un bon exemple. Les offices de commercialisation ont été à l'origine mis en place dans les années 1920 et 1930 comme organisations volontaires pour renforcer la position des fermiers lorsqu'ils font affaire avec leurs clients. Ils firent leurs preuves. Cependant, les gouvernements les rendirent ensuite obligatoires. Des comités et des fonctionnaires écartèrent les fermiers et leurs clients et prirent contrôle de l'offre de tous les produits agricoles, du blé à l'orge et du lait aux œufs. Des considérations politiques, et non les forces du marché, commencèrent à déterminer les

LE PRIX ÉLEVÉ DU FROMAGE

Pour les 17 500 fermiers de l'industrie laitière canadienne, les droits de douane élevés sur le fromage importé – 245,5 % – semblent un faible prix à payer pour s'assurer un juste retour par rapport à leur travail et à leur investissement. Ce point de vue est facile à comprendre. La plupart d'entre nous seraient d'accord pour dire que hausser le prix de quoi que ce soit que nous produisons afin d'améliorer notre niveau de vie est un compromis raisonnable. En réalité toutefois, la plupart d'entre nous se tromperaient.

Protéger certains emplois signifie en fait détruire d'autres emplois et réduire le niveau de vie de tous les Canadiens. En maintenant des droits de douane élevés sur le fromage et sur d'autres produits laitiers, nous contrecarrons la capacité du marché d'indiquer dans quelles activités les Canadiens ont un « avantage comparatif » et dans lesquelles nous devrions nous spécialiser – de même que celles pour lesquelles d'autres sont comparativement plus avantagés.

Le fromage cheddar canadien est réputé être le meilleur au monde. Les consommateurs informés partout à l'étranger seraient peut-être prêts à payer un supplément pour s'en procurer. Nous ne le saurons pas, cependant, tant que son prix sera déterminé par le niveau élevé de protection dont nos fabricants de fromage bénéficient. Cette protection empêche aussi les Canadiens de choisir librement parmi des centaines de fromages spécialisés produits partout dans le monde. Les 20 411 866 kg de fromage dont on permet l'importation annuelle au pays sans droits de douane équivalent à 600 g par Canadien – à peine suffisant pour que chacun de nous essaie deux ou trois échantillons. En fait, la quantité réelle est moins élevée que cela, car les importations de pizzas à faible coût et d'autres fromages industriels accaparent la majeure partie du quota. Les importateurs de fromages spécialisés paient des droits de douane astronomiques sur tout produit acheté au-delà du quota et refilent ces coûts aux consommateurs qui ont les moyens de se permettre le luxe du fromage importé.

Les économistes aiment rappeler que rien n'est gratuit. Cependant, en payant davantage pour leur fromage, les Canadiens ont moins d'argent dans leurs poches pour se procurer des voitures, des films, des chandails, des soins de santé ou pour effectuer d'autres achats. En fin de compte, augmenter les revenus des producteurs laitiers a pour effet d'empêcher la création de certains emplois pour d'autres Canadiens et fait d'une bouchée de fromage bleu français un luxe que peu peuvent se permettre.

prix. Une distorsion inévitable en résulte. Quand les gouvernements limitèrent les importations de produits agricoles concurrents pour protéger ce système, les distorsions se multiplièrent.

En conséquence, aujourd'hui presque tous les Canadiens se trouvent dans une situation moins avantageuse même si un petit nombre de personnes continuent d'en profiter. Les consommateurs paient plus cher

qu'ils le devraient pour le lait, les œufs, le pain et d'autres produits, leur laissant moins d'argent à dépenser pour se procurer autre chose. Les fermiers efficaces gagnent moins que ce qu'ils pourraient obtenir dans un marché libre. Les fermiers *inefficaces* restent en affaires, même quand le marché leur indiquerait qu'ils pourraient mieux gagner leur vie en travaillant dans un autre domaine. La valeur des quotas de production gonfle le prix des fermes et dissuade les propriétaires de changer leur production vers autre chose qu'ils arriveraient peut-être à produire plus efficacement. Les fermiers des autres pays, incluant les pays pauvres, perdent l'occasion de répondre aux besoins des consommateurs canadiens et de gagner le revenu qui leur permettrait d'acheter des produits à des exportateurs canadiens efficaces (Hart, avril 2005).

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir essayé de stabiliser les revenus agricoles avec des mesures qui ont créé autant de problèmes qu'elles en ont réglés. Plusieurs autres pays ont fait de même. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC et l'Accord de libre-échange canado-américain ont éliminé certaines des pires barrières commerciales qui existaient. Plusieurs fermiers et producteurs agricoles canadiens ont bien réagi. Ils sont devenus plus concurrentiels et mieux intégrés dans les marchés mondiaux, particulièrement en Amérique du Nord. Pourtant, les subventions à l'agriculture restent un problème mondial d'une grande importance.

Le Canada donne moins d'argent qu'autrefois en transferts directs aux fermiers. À la place, notre système de gestion de l'offre et nos droits de douane élevés constituent des subventions indirectes. L'obligation de défendre ces subventions à l'agriculture compromet grandement la capacité des négociateurs canadiens à remettre en cause les subventions à l'agriculture flagrantes dans l'Union européenne et aux États-Unis, qui sont à peu près au même niveau que celles du Canada. Les éliminer peu à peu, en minimisant les conséquences financières de l'ajustement pour les fermiers, aurait un double avantage : nous débarrasser d'une inefficacité importante au sein de notre propre économie et renforcer les efforts visant à s'attaquer aux subventions à l'étranger.

LE COÛT RÉEL DE LA « GRATUITÉ »

L'agriculture n'est pas le seul secteur qui profite des largesses du gouvernement. Le pouvoir de l'État de prélever des impôts aux citoyens court toujours le risque d'être détourné par des groupes qui souhaitent bénéficier de cette source de revenu. La majeure partie de ce que les Canadiens paient en impôts est utilisé pour des services publics importants comme la défense, la diplomatie, les infrastructures et la justice. Les fonds publics servent également à corriger des défaillances du marché et à redistribuer la richesse. Une partie sert aussi à soutenir des entreprises non concurrentielles.

Les défenseurs inconditionnels des politiques industrielles et des incitations à l'investissement, aussi connues sous le nom de subventions, affirment avec insistance que soit elles sauvent des emplois, soit elles permettent au Canada de mettre en place des industries qui s'en iraient autrement ailleurs. Il n'existe aucun fondement crédible à de telles affirmations. Il est difficile d'imaginer des circonstances où les politiciens et les fonctionnaires sont mieux placés pour évaluer la viabilité d'une activité particulière que les investisseurs et les entrepreneurs dont le jugement dépend de la discipline du marché. Les « politiques industrielles » ne sont rien d'autre que des plans politisés de redistribution qui pénalisent les entreprises couronnées de succès et récompensent les traînants. Pour chaque emploi qu'une subvention « crée » ou « sauve », d'autres sont éliminés par les impôts supplémentaires qui sont requis pour payer la subvention.

Les dirigeants d'entreprises canadiens, en faveur d'impôts moins élevés, admonestent souvent le gouvernement parce qu'il offre des subventions à des secteurs favorisés. Les gouvernements devraient les prendre au mot, ignorer les supplications particulières et éliminer peu à peu toutes les subventions aux entreprises qui restent, qu'elles soient versées à l'industrie aérospatiale, textile, du vêtement, agricole ou à un autre secteur.

DU PROTECTIONNISME CACHÉ

Restreindre la propriété étrangère de certains types d'entreprises est une autre forme de protectionnisme qui peut ne pas sembler évident, mais qui

est coûteux pour les Canadiens. Limiter la participation étrangère dans un secteur dévalue le capital qui y est investi et diminue les incitations qu'ont les entreprises d'innover et de créer de la richesse. Ce type de « protection » est en fait un handicap pour les services financiers, le transport, les télécommunications, l'énergie et d'autres secteurs de l'économie canadienne.

Les défenseurs de cette politique prétendent que le gouvernement peut faire respecter plus facilement sa réglementation par les Canadiens que par les propriétaires étrangers. L'expérience prouve le contraire. De nombreuses entreprises automobiles ou autres qui sont la propriété d'étrangers sont exploitées au Canada dans le respect absolu de nos lois et règlements. Il n'y a aucune raison de penser que la même situation ne prévaudrait pas dans les services bancaires, le transport aérien, les communications ou l'énergie. Si le problème est le respect des lois canadiennes, restreindre la propriété étrangère des entreprises exploitées au Canada n'est simplement pas la bonne solution pour atteindre cet objectif.

UN HÉRITAGE COÛTEUX DU PASSÉ

Les droits de douane sont des mesures qui continuent de voler de l'argent aux Canadiens sur une base quotidienne. La plupart des Canadiens ont oublié depuis longtemps (s'ils l'ont déjà su) que la raison d'être des droits de douane à l'origine était de lever des fonds pour le gouvernement colonial et plus tard pour le gouvernement fédéral. Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les droits de douane comptaient souvent pour les deux tiers des recettes fédérales. Ce n'est plus vrai depuis au moins six décennies, mais pourtant les droits de douane subsistent pour protéger une poignée de manufacturiers.

En conséquence de rondes de négociation répétées au cours des années, la protection douanière a été réduite au point où elle représente moins de 1 % des recettes de l'État et, si on tient compte de l'ensemble des importations, elle ajoute moins de 2 % à leur coût. Plus de 80 % des marchandises entrent désormais au Canada exemptes de droits grâce à l'Accord de libre-échange canado-américain (ALECEU), à d'autres droits de

douane préférentiels et à des concessions aux pays en voie de développement. En effet, le coût du prélèvement des droits de douane et du maintien de programmes connexes (comme les règles d'origine) est complètement disproportionné par rapport aux recettes qu'ils procurent.

Malgré tout, les droits de douane continuent de causer des dommages substantiels. Comme l'illustre le Tableau 2.1, des droits de douane de plus de 200 % ont pour effet de tripler le prix des importations de produits laitiers et de volaille alors que les importations de textiles, de vêtements et de chaussures sont taxées à des taux allant jusqu'à 20 %. Aussi importantes que soient ces pénalités pour les Canadiens qui utilisent ces produits, elles ont d'autres conséquences plus subtiles sur l'économie. Elles retardent le mouvement du capital et de la main-d'œuvre des activités moins productives vers les entreprises plus productives.

**TABLEAU 2.1 : QUELQUES TARIFS DOUANIERS
CANADIENS CARACTÉRISTIQUES EN 2006**

PRODUIT	TAUX (%)	PRODUIT	TAUX (%)
Blé dur	49,0 %	Blé, autre	76,5 %
Gluten de froment	397,30 \$ par tonne, + 14,5 %	Orge	94,5 %
Poulet	238,0 %	Bateaux	25,0 %
Œufs	163,5 %	Dinde	154,5 %
Lait	241,0 %	Beurre	298,5 %
Fromage	245,5 %	Crème	292,5 %
Rivets	6,5 %	Yogourt	237,5 %
Ressorts à lames	8,0 %	Clavettes	6,5 %
Étoffe	14,0 %	Épices	3,0 %
Tapis	12,5 %	Fil	8,0 %
Tricots	14,0 %	Chaussures	20,0 %
		Vêtements	18,0 %

Source : Agence des services frontaliers du Canada, *Tarif des douanes, Codification ministérielle 2006*, disponible à : http://cbsa-asfc.gc.ca/general/publications/customs_tariff-e.html

Les gouvernements ont simplifié les tarifs douaniers au cours des années et les ont organisés en fonction d'une liste de marchandises négociée à l'échelle internationale. Cependant, ils se sont tenus à l'écart de la réforme la plus simple de toutes : éliminer complètement les droits de douane. Cela réduirait d'un seul coup les 1796 pages des lois sur les douanes à une seule phrase appliquant un taux légal de « 0 % » à chacun des 5000 produits présentement énumérés. On éliminerait du même coup des centaines de pages de règlements et d'avis administratifs. Cela aurait pour effet de libéraliser le commerce et de déréglementer en une seule étape.

Aussi attrayant que cela puisse paraître, tant que les États-Unis conserveront leurs propres droits de douane, il sera compliqué d'atteindre un objectif canadien encore plus important : un marché nord-américain unique. Un objectif plus réaliste est la mise en place d'un tarif extérieur commun qui conduirait les États-Unis et le Canada à appliquer des taux identiques sur les mêmes marchandises. En plus de réduire les droits de douane des deux pays, un tarif extérieur commun éliminerait les conséquences désastreuses des règles d'origine et réduirait nettement le coût du commerce transfrontalier. Nous reviendrons à cette question plus loin lorsque nous traiterons des relations entre le Canada et les États-Unis.

Les Canadiens affirment être généreux et ont effectivement démontré leur désir d'aider les moins fortunés dans le monde. Toutefois, nous pourrions aider beaucoup plus que nous le faisons présentement. Tant que nous protégerons des industries comme celles du textile, des vêtements et des chaussures avec des obstacles tarifaires élevés et des enquêtes anti-dumping agressives, nous nuiront aux étrangers qui produisent ces marchandises et qui vivent dans des pays bien plus pauvres que le nôtre plutôt que de les aider.

Une telle protection constitue aussi une injustice envers nous-mêmes. Elle nous force à payer davantage pour des souliers, des chemises, des sous-vêtements ou d'autres produits que nous aurions à le faire dans un marché mondial libre. Elle est même injuste pour les Canadiens qui travaillent dans les industries protégées, puisqu'elle les confine à des emplois peu rémunérés. Dans une économie qui a créé en moyenne 250 000 emplois chaque année au cours des quatre dernières années, il n'existe

aucune raison justifiant la protection des faibles salaires et des prix élevés qui caractérisent les secteurs en concurrence avec les importations.

Est-ce que cela signifie que le Canada devrait fermer ses manufactures de chaussures et de vêtements? Pas nécessairement. Des entreprises canadiennes concurrentielles existent dans ces industries. Elles s'en sortiraient bien dans un marché intérieur plus ouvert et pourraient faire encore mieux si le Canada retirait ses droits de douane et convainquait ainsi les autres pays d'éliminer leurs propres barrières commerciales.

Les gouvernements sont incapables de bien choisir qui seront les gagnants. Les marchés y réussissent bien mieux. Pour permettre au marché de faire son travail, les gouvernements devraient cesser de protéger les perdants. Si on éliminait les subventions aux entreprises, les restrictions à la propriété étrangère, la gestion de l'offre et tout ce qui reste de l'héritage de la mentalité de la Politique nationale, les Canadiens libéreraient des ressources économiques qui quitteraient des secteurs peu profitables pour migrer vers des secteurs plus prometteurs. Le résultat obtenu serait un Canada plus fort, plus productif et plus prospère.

L'économiste américain Douglas Irwin a effectué une étude complète de tous les arguments utilisés pour justifier le protectionnisme, démontrant dans chaque cas qu'ils reposent sur des fondements intellectuels très peu solides. Voici sa conclusion : « Il y a environ deux cents ans, en grande partie grâce à l'ouvrage *La richesse des nations* d'Adam Smith, le libre-échange a atteint un statut intellectuel inégalé par toute autre doctrine dans le domaine de l'économie. Malgré le fait que cette idée a subi des examens approfondis au cours des deux siècles suivants, le libre-échange a essentiellement réussi à maintenir cette position privilégiée » (Irwin, 1996, p. 217).

Le protectionnisme est une affaire de politique et non d'économie. Aux yeux d'un économiste, les conséquences du protectionnisme sont claires : il donne l'illusion d'un avantage pour certains, mais pénalise tous les autres, souvent longtemps après que les bénéfiques à court terme se soient évaporés. Comme le dit Adam Smith (dans sa *Théorie des sentiments moraux*) : « la pitié pour le coupable est de la cruauté envers l'innocent ».

Les Canadiens peuvent obtenir eux-mêmes plusieurs des avantages d'une économie plus ouverte, sans attendre que les autres pays les suivent. Il est vrai que nous pouvons accomplir davantage en agissant avec la collaboration des autres pays, mais dans ce cas-ci le mieux ne devrait pas être l'ennemi du bien.

Retirer les barrières commerciales pour le plus grand bien du pays causera des ajustements douloureux pour ceux qui en sont devenus dépendants. Par exemple, la valeur du quota de production de lait d'un fermier dans un régime de gestion de l'offre peut excéder la valeur de ses vaches et pour plusieurs, le système de quotas est devenu un bas de laine pour la retraite. Le perdre ou voir sa valeur diminuer à cause de la libéralisation du commerce des produits laitiers serait une perte accablante. En effet, la difficulté de concevoir des politiques qui faciliteraient une telle transition est la raison principale pour laquelle les accords commerciaux en Europe et en Amérique du Nord ont essentiellement exclu l'agriculture. C'est aussi pourquoi aucun gouvernement canadien, peu importe sa majorité parlementaire, n'a voulu s'attaquer au coût élevé des subventions à l'agriculture pour notre économie.

Alors, que devrions-nous faire? Bien qu'ébaucher un plan d'ajustement détaillé dépasse le cadre de cette étude, nous proposons trois principes sur lesquels une telle politique devrait être fondée :

- 1) *La consultation.* Les stratégies, les politiques et les mécanismes d'ajustement devraient découler d'une vaste consultation des groupes et des individus concernés – tant de ceux qui subiraient un préjudice suite à l'élimination des mesures protectionnistes que de ceux qui subissent un préjudice à cause de leur maintien.
- 2) *La compensation.* Les gouvernements qui ont créé des droits acquis de nature financière devraient accepter le principe que ceux qui vont les perdre ont droit à une compensation.

3) *Le caractère raisonnable.* Ni la consultation ni la compensation ne peuvent durer éternellement. L'objectif de l'ajustement est de faciliter l'adaptation à un nouveau contexte économique, pas de perpétuer une nouvelle forme de dépendance.

LE RENDEMENT DÉCROISSANT DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE

L'État ne devrait jouer aucun rôle dans la processus décisionnel des consommateurs canadiens, des importateurs ou des exportateurs. Depuis plus d'un siècle, les représentants canadiens se sont déployés partout dans le monde pour promouvoir nos produits. Aujourd'hui, on trouve des attachés commerciaux canadiens dans plus de 150 villes de tous les pays, appuyés par plusieurs centaines de représentants des ministères des Affaires étrangères, du Commerce, de l'Industrie, de l'Agriculture et des Ressources naturelles. Les ministères des gouvernements provinciaux gèrent leurs propres programmes en parallèle. Toutes ces initiatives supposent que les entreprises canadiennes dépendent des gouvernements pour trouver des marchés, développer les exportations et dénicher les occasions d'investissement. Pourtant, est-ce vrai? Est-ce que les bénéfices obtenus valent les efforts considérables investis?

À une certain époque, les distances semblaient plus grandes, les marchés étrangers plus éloignés et les exportations canadiennes moins diversifiées. Dans les premières années du siècle dernier, par exemple, quand les produits céréaliers constituaient la moitié des exportations canadiennes, les relations de gouvernement à gouvernement étaient en effet d'une importance cruciale pour le succès des exportations. Cependant, ces jours sont révolus depuis longtemps. Aujourd'hui, une infime partie du commerce canadien a lieu entre des entreprises sans aucun lien entre elles qui sont exploitées dans des marchés nationaux séparés. La plus grande partie du commerce implique des transactions au sein d'entreprises multinationales ou parmi des entreprises en alliance étroite dans des réseaux de production sophistiqués. Une portion croissante est constituée de l'échange de pièces pour des produits finis complexes.

EXPORTATION ET DÉVELOPPEMENT CANADA ET LES BANQUES

Les programmes d'Exportation et développement Canada (EDC) sont parmi les plus importants de ceux offerts par le gouvernement fédéral. La multitude de services offerts comprend des évaluations des marchés étrangers et des garanties contre les risques de l'investissement. Cependant, son programme le plus important est d'accorder du crédit aux acheteurs étrangers de biens et services canadiens. Parfois le crédit est offert sur une base commerciale, mais la plupart du temps il est offert sous forme de concessions. Ce crédit est en réalité une subvention. Certains secteurs de l'économie sont devenus grandement tributaires de ce service.

En apparence, EDC est une réponse à une défaillance du marché : l'incapacité ou la réticence des banques commerciales à offrir du crédit à l'exportation, des garanties contre les risques ou des produits semblables à des taux attractifs. C'est peut-être vrai, mais il est possible de croire que les banques commerciales trouvent difficiles de concurrencer avec un « service » gouvernemental subventionné.

La façon la plus rapide de déterminer s'il y a effectivement un besoin commercial pour du crédit à l'exportation offert par le gouvernement est de contraindre EDC à faire payer le plein coût de ces services à ses clients. Dans ce contexte, les banques commerciales pourraient très bien être intéressées à concurrencer et à offrir un éventail de produits plus vaste pour leurs clients commerciaux, y compris le financement de l'exportation et des garanties contre les risques de l'investissement.

Comme d'autres subventions aux entreprises, les programmes d'EDC sont fortement appuyés par ses défenseurs. Cet appui serait plus acceptable si les services d'EDC n'étaient pas subventionnés par le reste d'entre nous.

Plusieurs entreprises mondiales auraient de la difficulté à identifier lesquels de leurs produits sont « canadiens ». Les jets régionaux de Bombardier, par exemple, ont plus de contenu étranger que canadien. Dans ces circonstances, l'importance des attachés commerciaux dans le développement des exportations « canadiennes » est marginale dans le meilleur des cas.

L'information étrangère et les contacts commerciaux et gouvernementaux internationaux présentent encore une certaine utilité. Par exemple, les représentants de l'État devraient certainement être prêts à aider les individus et les entreprises à résoudre les problèmes particuliers éprouvés lors de l'entrée dans un nouveau marché. Ils devraient profiter de chaque occasion qui se présente pour négocier des règles et des conditions d'accès plus favorables. Ils devraient se prévaloir des dispositions de

règlement des différends figurant dans les accords commerciaux afin de défendre les droits des Canadiens. Ils devraient établir des relations avec des partenaires de commerce et d'investissement naissants.

Tout cela n'aura, par contre, qu'une influence marginale sur la prospérité canadienne dans son ensemble. Grâce à un système de commerce mondial complexe et bien développé, des transactions internationales représentant plusieurs milliards de dollars surviennent quotidiennement sans la moindre participation du gouvernement. Par conséquent, le sevrage des entreprises canadiennes du pis gouvernemental devrait aussi s'appliquer aux domaines du commerce et de l'investissement.

Comme toutes les autres subventions aux entreprises, les programmes de développement du commerce possèdent aussi leurs ardents défenseurs, mais curieusement, ils ont peu d'adversaires. La meilleure façon de déterminer s'il existe un besoin pour un programme gouvernemental de développement du commerce est de le faire payer aux utilisateurs – comme on l'a fait en Australie. Des services privés d'information et de logistique commerciales sont déjà en concurrence dans ce domaine. Facturer des frais d'utilisation pour les services que les gouvernements offrent nous dira rapidement à quel point les entreprises canadiennes les apprécient – et à quel prix.

LE RÔLE DE MOINS EN MOINS IMPORTANT DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES À GRANDE ÉCHELLE

Choisir un sujet de négociation ainsi que les partenaires avec qui négocier constitue l'essentiel de la diplomatie commerciale. Malheureusement, depuis une douzaine d'années, les Canadiens ont été réticents à terminer ce qu'ils ont commencé dans les années 1990. Le résultat a été une série de négociations peu risquées, mais peu profitables. Comme le soulignent Bill Dymond et Michael Hart : « La triste réalité est que le gouvernement Harper a hérité d'une politique commerciale canadienne qui est pratiquement en faillite : il n'y a pas d'appui économique ou commercial au Canada pour des accords commerciaux multilatéraux ou régionaux, et aucune pression politique pour régler les questions urgentes liées aux relations

avec les États-Unis ». Manifestement, le moment est bien choisi pour des réflexions nouvelles à propos des objectifs de la politique commerciale canadienne et des endroits où elle pourra être efficace (Hart et Dymond, octobre 2006).

Le cycle de négociations de Doha pour le développement de l'OMC est un très bon exemple. Le cycle a été suspendu en juillet 2006 après que les gouvernements participants aient reconnu qu'aucune des propositions sur la table ne pouvait résoudre leurs différends. Seuls des changements considérables de point de vue de la part de tous les acteurs principaux justifieraient la reprise des pourparlers. Jusqu'ici, la table est déserte et les prévisions sont peu encourageantes.

Le Canada n'a joué qu'un rôle mineur dans tout ceci. Déterminés à protéger un nombre déclinant de fermiers producteurs de poulet et producteurs laitiers, nos diplomates commerciaux n'avaient pas vraiment d'argument pour contribuer au débat. Il n'en fut pas toujours ainsi. Dans un passé pas très lointain, le Canada, avec les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, était un joueur-clé, un membre de la « tétrade » à la tête de l'Organisation mondiale du commerce. Aujourd'hui, l'Inde, le Brésil et l'Australie ont remplacé le Canada au centre des discussions.

Il est tentant de blâmer la défense acharnée par le gouvernement de la gestion de l'offre pour expliquer l'état des choses. Il est certainement étrange que le Canada, un exportateur net de produits agricoles, reste ancré dans le camp protectionniste sur ce point. Ce n'est toutefois pas la seule, ni même la première raison expliquant l'engagement tiède du Canada dans le cycle de Doha. Présenté simplement : le Canada avait peu à gagner ou à perdre et aucun enjeu convaincant n'était en cause. La vérité est que les intérêts économiques primordiaux du Canada sont désormais inextricablement mêlés avec ceux des États-Unis; ils ne peuvent plus être abordés multilatéralement via l'OMC.

L'OMC ET LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Le cycle de Doha a été présenté comme une occasion pour les pays en voie de développement de mieux tirer parti du système multilatéral qui gouverne le commerce mondial. La triste réalité est qu'ils ont fait tout ce qu'ils ont pu pour entraver l'atteinte de cet objectif.

Les médias se plaisent à blâmer les grandes économies industrialisées, y compris le Canada, les États-Unis et l'Union européenne, pour l'échec de cette ronde de négociations. Il est vrai que les grandes économies auraient pu en faire plus afin d'éliminer les subventions et les droits de douane restants, particulièrement dans l'agriculture et dans le secteur des technologies actuelles. Cependant, la plus forte résistance à une participation plus grande des pauvres au commerce mondial est venue des gouvernements des pays en voie de développement eux-mêmes.

Des études effectuées par la Banque mondiale, l'OCDE et d'autres décrivent comment des fonctionnaires corrompus et des politiciens vénaux dans la plupart des pays en voie de développement continuent à maintenir des économies étatistes et protectionnistes qui dérobent les citoyens de leurs choix, de l'efficacité et des occasions d'affaires. Comme le souligne sarcastiquement l'économiste Gary Hufbauer, « tout le monde "sait" qu'on ne peut demander aux ministres responsables du commerce qui représentent les pays pauvres de démanteler leurs barrières puisque... eh bien, puisqu'ils aiment utiliser des arguments confus de type industrie naissante pour accorder des faveurs à des électeurs influents » (Hufbauer, 2005). Pour se justifier, les émissaires de ces pays font appel à la doctrine rétrograde du « traitement spécial et différentiel » ou « S&D ». La théorie du S&D prétend que seuls les pays développés profitent pleinement des avantages de l'échange international de biens, de services, de capital et de technologie. Les supporteurs de cette doctrine soutiennent que puisque les pays qui sont dans les premières étapes de leur développement sont incapables de profiter pleinement des occasions créées par le commerce, ils devraient être autorisés à protéger leur économie, du moins au début, de l'application totale des règles de libéralisation.

Cette prémisse est fautive et les conséquences de cette doctrine sont perverses. Le traitement S&D empêche les citoyens des pays en voie de développement de profiter de deux des principaux avantages du système commercial : un appui à des réformes de leur politique économique intérieure et un accès amélioré aux marchés d'exportation atteint grâce à la négociation et garanti par des règles et des procédures transparentes. Les pays bénéficient de ces avantages peu importe s'ils sont dans une étape initiale ou avancée de développement économique ou s'ils ont des revenus élevés ou faibles. En effet, on peut prétendre que puisque les pays développés ont déjà un revenu par habitant élevé, les avantages relatifs de réformes intérieures et de politiques économiques libérales sont probablement plus grands pour les individus vivant dans des pays à faibles revenus et moins développés.

Cette doctrine est de plus mercantiliste car elle met l'accent sur les exportations plutôt que sur les importations. Tous les économistes depuis Adam Smith ont souligné que les avantages du commerce international proviennent des importations, c'est-à-dire de l'accès au meilleur de ce que le monde a à offrir et ce aux plus

bas prix. Les exportations sont nécessaires pour payer les importations, mais elles ont un but utilitaire plutôt que créateur de richesse.

La façon la plus rapide et la plus efficace de réduire la pauvreté dans le tiers monde serait que les régimes de ces pays mettent en place deux politiques qui se renforcent mutuellement et qui ont fait leurs preuves partout : un gouvernement transparent et une économie ouverte. Un objectif dérivé important serait de recommencer à neuf les négociations commerciales multilatérales avec l'espoir d'apporter une réelle contribution.

L'importance marginale du Canada dans le cycle de Doha ne devrait pas être confondue avec l'importance persistante de l'OMC pour nous. Tant l'organisme que les règles qu'il administre continuent d'être à l'avantage du Canada. L'OMC est l'accord commercial principal du Canada avec la plupart des pays du monde et offre un soutien crucial à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ce n'est pas l'OMC qui a échoué, mais seulement l'atteinte du consensus requis pour étendre sa portée. Les gouvernements n'ont pas rejeté la nécessité de règles commerciales mondiales, d'un organisme commercial mondial ou de procédures transparentes de règlement des différends. Ce sur quoi ils ne peuvent s'entendre sont les paramètres visant à étendre et à renforcer ces règles – et il est peu probable qu'ils s'entendent dans un avenir proche.

Ce n'est pas une catastrophe pour le Canada. Pour notre pays, de même que pour les États-Unis et la plupart du reste de monde industrialisé, la part du lion de ce qu'il était désirable d'accomplir sur la scène multilatérale a déjà été atteint. Les positions qui restent à discuter sont les plus inflexibles, ayant résisté à soixante-dix ans de négociations. Parallèlement, les pays commerçants bien établis ont résisté aux tentatives des économies émergentes de reformuler l'ordre du jour en faveur du développement, au risque de diminuer l'efficacité des règles actuelles. Il existe des bénéfices potentiels à étendre le système mondial pour inclure les pays en voie de développement – y compris un accroissement du commerce des produits agricoles. Pour les pays développés, ces avantages sont toutefois limités – surtout par rapport aux difficultés politiques qui découleraient de l'élimination des dernières barrières protectionnistes. De toute façon, le Ca-

nada exerce trop peu d'influence pour modifier tant la dynamique que la direction de ces négociations.

LE MULTILATÉRALISME OU LE BILATÉRALISME : UN FAUX DILEMME

Plusieurs Canadiens ont pu être rebutés par notre rejet des négociations commerciales multilatérales. Ils le considèrent comme un rejet de l'histoire canadienne. Même le premier directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, remarqua que « les Canadiens ont le multilatéralisme dans leur ADN » (Ruggiero, 1996). C'est bien vrai, mais dès le départ le multilatéralisme a été un choix, non une vocation, et un moyen plutôt qu'une fin.

Ce choix était pragmatique. Le multilatéralisme a offert aux Canadiens des avantages durables. Toutefois, quel est notre objectif? Les gouvernements concluent des accords commerciaux afin de résoudre des conflits et d'améliorer des circonstances qu'ils ne peuvent résoudre ou améliorer eux-mêmes. Accomplir ceci avec le plus de partenaires possible à la fois est évidemment attrayant. Quand les acteurs sur la scène multilatérale deviennent otages de l'ordre du jour des acteurs les plus récalcitrants, l'attrait diminue. Les Canadiens devraient toujours être prêts à promouvoir leurs intérêts sur une base multilatérale, mais ne devraient jamais permettre à l'idéologie du multilatéralisme de se mettre dans le chemin de nos intérêts.

Le manque de succès récent dans les négociations multilatérales offre un contraste saisissant à côté des percées dans les ententes régionales et bilatérales. Les gouvernements, particulièrement ceux des pays en voie de développement, ont été aussi désireux de s'engager à la libéralisation selon des termes plus restreints qu'ils ont été réticents à conclure des ententes à grande échelle. Le Canada n'a pas été à l'abri de ces changements.

Il se trouve que les occasions commerciales les plus prometteuses pour le Canada sont justement les négociations bilatérales – avec notre plus proche voisin, notre partenaire stratégique et notre plus vaste marché, les États-Unis. Nous mettrons à présent l'accent sur cet aspect évident de l'atteinte de relations diplomatiques commerciales efficaces.

L'ATTRAIT TROMPEUR DE LA « DIVERSITÉ » COMMERCIALE

La réalité évidente que les États-Unis représentent de loin le terrain le plus fertile pour le développement des entreprises canadiennes est confrontée à une résistance saisissante. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, les entrepreneurs politiques, les politiciens en quête de votes, les universitaires et les militants appuient haut et fort l'idée que le Canada a besoin de « diversifier » ses échanges. Ce raisonnement est confus.

Ce n'est pas le Canada mais *les Canadiens*, en tant que compagnies ou individus, qui déterminent la structure des échanges et de l'investissement. Le Canada, le pays, n'échange rien, malgré de fréquentes déclarations rhétoriques affirmant le contraire. Le commerce découle de milliards de choix quotidiens, individuels et apparemment sans lien entre eux, concernant quoi manger, porter, conduire, lire et acheter. Les entreprises et les individus du Canada, tout comme les marchés et les fournisseurs canadiens, ont pris de l'importance aux États-Unis. Le rythme de cette interdépendance économique croissante s'est accéléré sensiblement dans les années 1980, à l'avantage des deux pays, et s'est poursuivi sur une base presque quotidienne depuis. Les appels à la diversification des relations commerciales du Canada sont en contradiction flagrante avec cette réalité.

Depuis que le premier ministre Trudeau a mis de l'avant dans les années 1970 sa « troisième option » qui a échoué, une infime minorité de Canadiens ont continué à s'en faire avec la « menace » de devenir intégrés dans l'économie nord-américaine. La catastrophe qu'ils imaginent planer au-dessus de notre frontière sud n'est toutefois jamais apparue. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les biens et services que les Canadiens échangent, principalement avec les États-Unis, sont déjà hautement diversifiés – et le deviennent de plus en plus. L'étendue des produits et des fournisseurs rivalisant pour obtenir l'attention des consommateurs a grandi de façon spectaculaire dans les dernières décennies, alors que les producteurs canadiens font maintenant affaire avec des millions de consommateurs. La plupart de ceux-ci se trouvent en Amérique du Nord parce que c'est là que les occasions les plus profitables se trouvent.

Y a-t-il des occasions plus profitables en dehors de l'Amérique du Nord que les entreprises canadiennes préféreraient, mais qu'elles ne peuvent saisir à cause de barrières commerciales? Rien ne le prouve. Grâce à près de sept décennies de négociations commerciales, les marchés des pays industrialisés sont essentiellement ouverts. Les barrières qui restent sont de deux types : celles qui protègent les secteurs les plus « sensibles » (c'est-à-dire les plus puissants politiquement) et les mesures réglementaires et structurelles auxquelles il est beaucoup plus difficile de s'attaquer. Les négociations commerciales régionales et multilatérales vont continuer d'affaiblir progressivement ces deux types de barrières. Comme nous l'avons déjà dit, les Canadiens devraient tenter par tous les moyens d'éliminer ces barrières ici et ailleurs – pas dans le but d'atteindre un objectif éphémère et inatteignable de diversification, mais simplement parce que c'est économiquement sensé.

Pour diversifier le commerce canadien de façon significative, toutefois, notre gouvernement serait obligé de dire aux entreprises où commercer, aux investisseurs où investir et aux consommateurs quoi acheter. Les autres gouvernements seraient forcés de faire de même. Les États-Unis, par exemple, auraient besoin de faire obstacle aux exportations canadiennes, alors que les Européens, les Japonais, les Indiens, les Chinois devraient enlever une partie de ces obstacles. Le commerce qui en découlerait serait bien sûr plus « diversifié », mais d'un volume diminué qui créerait moins de bons emplois et des revenus plus faibles. Pour la grande majorité des Canadiens qui travaillent dans le secteur privé, ce serait une solution tout à fait irrationnelle. Heureusement, c'est une voie que les Canadiens rejettent de manière écrasante et qui n'a pratiquement aucune chance d'être suivie.

Il y a de cela une génération, les marchés européens représentaient le Saint Graal de la diversification; aujourd'hui, ce sont ceux de l'Inde et de la Chine. Pendant les deux dernières décennies, ces deux géants asiatiques ont posé des gestes pour mettre fin à des années d'isolement économique. Comme le souligna récemment *The Economist*, ils jouent de nouveau leur rôle historique parmi les économies les plus importantes du monde et les principaux pays commerçants (*The Economist*, 14 septembre 2006). La

Chine, en particulier, est devenue un important pays exportateur de biens de consommation et un importateur majeur de matériel et d'intrants industriels. Le commerce Canada–Chine et, dans une moindre mesure, le commerce Canada–Inde, s'est accru pendant cette période. Malgré cela, le *total* de ce commerce équivaut encore à moins que la *croissance* annuelle de notre commerce avec les États-Unis.

Comme il est d'habitude pour les pays arrivés à ce niveau de développement, l'Inde et la Chine sont devenues d'importants pays exportateurs de biens de consommation, de matériel industriel et de pièces pour des produits plus complexes, à faible coût et de technologie actuelle. L'Inde, en outre, est devenue un fournisseur important de services professionnels et de communication. Ces exportations concurrencent essentiellement des produits d'autres pays plus élevés sur l'échelle du développement, de la Corée du Sud et la Malaisie au Brésil et à l'Europe de l'Est. Les Canadiens profitent de la pression à la baisse que cette concurrence exerce sur les prix de ces produits. Les deux géants asiatiques sont aussi d'importants importateurs de ressources, d'énergie et de denrées alimentaires. Le Canada, dans la mesure où il reste un fournisseur de ces articles dont le prix est déterminé mondialement, profite du fait qu'ils sont davantage en demande, qu'il expédie ou non des marchandises vers ces pays. Ainsi, les Canadiens bénéficient et vont continuer de bénéficier de la montée en importance de l'Inde et de la Chine comme commerçants de premier ordre, même si le Canada lui-même ne devient pas un fournisseur important de ces marchés.

Il existe des avantages à solidifier les liens commerciaux avec l'Inde, la Chine et d'autres marchés émergents. Mais ceux-ci découlent des besoins véritables des entreprises canadiennes plutôt que d'une motivation de nature idéologique visant à diversifier le commerce. Peu de barrières bloquent toujours l'accès aux marchés principaux de l'OCDE : ceux-ci constituent des débouchés fiables, mais saturés, pour les exportations canadiennes. L'Inde, la Chine et d'autres marchés émergents, par contre, restent sous-développés, mais leur potentiel est loin d'être pleinement exploité. Cela s'explique en partie par le fait que les risques de faire affaire là-bas sont grands. Les représentants commerciaux peuvent réduire ces

risques en encourageant le développement d'instruments commerciaux fondamentaux : des accords de protection des investissements étrangers, des dispositions pour éviter la double imposition et des ententes de coopération industrielle. Ils peuvent améliorer les relations commerciales grâce à une assistance technique et à des projets de renforcement des capacités.

Parallèlement, une occasion équivalente se présente pour gonfler l'autre côté du bilan de notre balance commerciale avec ces pays en posant ici les gestes que nous avons déjà identifiés : éliminer les droits de douane canadiens restants, limiter les enquêtes antidumping excessives et abandonner les restrictions à la propriété étrangère, la gestion de l'offre et d'autres obstacles à l'importation de marchandises et à l'investissement de la part d'économies émergentes.

LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC DES PARTENAIRES MINEURS : BEAUCOUP DE BRUIT POUR TROP PEU

Une diversification réelle ne sera pas atteinte en tentant de conclure des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs. Bien que ces accords fassent peu de mal, ils font aussi peu de bien. Ils symbolisent la passion grandissante des représentants d'Ottawa pour l'action plutôt que pour les résultats. Les négociations avec l'Association européenne de libre-échange, Singapour, l'Amérique centrale, la République dominicaine et la Corée du Sud, de même que les tentatives de conclure un Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement Canada-UE ou la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA), les pourparlers avec la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) et les missions d'Équipe Canada aux quatre coins du globe, consomment une quantité disproportionnée de temps et d'énergie. Ces accords sont d'une importance marginale par rapport aux intérêts canadiens, bien qu'ils puissent avoir une certaine utilité pour affirmer l'engagement du Canada envers le libre-échange, particulièrement avec les pays plus pauvres, tel que mentionné dans le Chapitre 3.

Malgré tout, il faut faire preuve de réalisme, surtout parce que la plupart de ces négociations ne vont nulle part. Les négociations pour établir une ZLÉA ont échoué à cause de l'incompatibilité des intérêts brési-

liens avec les réalités politiques des États-Unis. Les ambitions du Brésil visant à obtenir une hégémonie régionale s'entrechoquent avec les plans des États-Unis pour la domination du commerce de l'hémisphère. Pendant ce temps, les décideurs américains voient des coûts élevés et peu d'avantages à un accord qui ouvrirait davantage le marché des États-Unis aux produits agricoles concurrentiels de l'Amérique latine. Bien que certains pays – le Venezuela, la Bolivie et possiblement l'Équateur et le Pérou – dévient vers des aventures nationalistes hostiles à la libéralisation du commerce, d'autres cherchent et obtiennent des ententes bilatérales avec les États-Unis distinctes des négociations de la ZLÉA. Par conséquent, les espoirs de raviver la ZLÉA sont bien minces et le Canada n'est de toute façon pas plus qu'un témoin bienveillant.

De la même façon, les négociations de libre-échange avec l'APEC ont en pratique échoué avec la crise financière asiatique à la fin des années 1990. Des pays importants – l'Australie, la Chine, la Malaisie et la Corée du Sud – consacrent leurs efforts soit à des accords commerciaux régionaux, soit à des ententes bilatérales avec les États-Unis. Peu importe les objectifs plus vastes poursuivis par l'APEC, le libre-échange n'en fait pas partie.

Les espoirs du Canada de conclure des accords de libre-échange bilatéraux avec les vestiges de l'AELE (comprenant la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein) et quatre pays d'Amérique centrale (Guatemala, El Salvador, Nicaragua et Honduras) sont aussi partis en fumée à cause de petites poches de résistance importantes au niveau politique à l'intérieur du pays : la construction navale dans le premier cas et l'industrie du vêtement dans le second. Des négociations plus récentes avec la Corée du Sud font face à l'opposition du secteur automobile, bien organisé. Les Canadiens pourraient généralement bénéficier de ces accords, mais les espoirs sont minces tant que les avantages potentiels sont petits et dispersés et l'opposition concentrée et bien organisée.

Pour terminer, il y a un autre risque à la prolifération des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs. Ils pourraient en fait compliquer un objectif plus important : réduire le coût et la complexité de l'administration de notre frontière avec les États-Unis. Nous croyons que le Canada devrait viser un tarif extérieur commun avec les États-Unis. De

nombreux accords de libre-échange, chacun avec son programme d'engagements de concessions tarifaires, rendent cet objectif plus difficile à atteindre. Jusqu'à maintenant, chaque accord de libre-échange que le Canada a mis en place possède un équivalent aux États-Unis, ce qui n'est pas le cas de certains des accords présentement en négociation. Déjà, les États-Unis ont davantage d'accords de libre-échange que le Canada, réalité qui à elle seule causera suffisamment de difficulté. Le Canada n'a pas besoin d'en rajouter.

En bref, nos objectifs doivent être *bien ciblés*. Le gouvernement du Canada ne doit pas devenir prisonnier des initiatives commerciales qui ne nous amènent pratiquement aucun avantage notable. On ne manque pas de lobbyistes ou de dirigeants étrangers qui voudraient être placés à l'ordre du jour commercial du Canada. Plusieurs de leurs idées peuvent avoir une certaine valeur. Cependant, notre gouvernement n'a pas besoin de s'en faire le champion. Des enjeux plus importants pointent à l'horizon et nous devons les considérer prioritaires, bien que le Canada devrait rester informé et prêt à participer lorsque de telles idées n'entrent pas en conflit avec nos intérêts plus importants ou impliquent un trop grand accaparement de ressources.

CONCLUSIONS

La prospérité du Canada monte en flèche ou stagne en fonction du commerce. Notre économie est considérable comparativement à certaines autres, mais peu importante d'après les normes mondiales. Sans accès à des marchés étrangers, les entreprises canadiennes ont peu de chances d'atteindre l'envergure requise pour financer l'innovation. C'est seulement par l'innovation que les Canadiens bénéficieront d'une prospérité croissante. La priorité absolue de notre politique étrangère doit donc être de mettre de l'avant et de pratiquer la libéralisation des échanges.

Notre approche par le passé a, sauf quelques exceptions, été conforme à notre caractère : progressive, pragmatique et prudente. On aurait pu en faire davantage, ou le faire avec plus d'audace. Cependant, les responsables se sont rendus compte de la réalité : le commerce et l'inves-

tissement sont d'abord des activités du secteur privé. Le gouvernement peut les faciliter ou les entraver, mais il y participe rarement. Dans les cas exceptionnels où il y participe – par exemple, par l'entremise de sociétés d'État – l'histoire ne tend pas à suggérer qu'il peut faire mieux que le secteur privé. Lentement, mais sûrement, le Canada a ouvert son économie et est devenu de plus en plus habile à mettre en place de bonnes pratiques commerciales. Bien qu'il reste des dissidents, l'appui au libre-échange et à l'ouverture des marchés est désormais clairement la meilleure option pour les Canadiens. Au sein du pays et à l'échelle internationale, tout est prêt pour que le Canada profite pleinement de l'économie mondiale.

Au sein de leur pays, les Canadiens devraient éliminer les derniers vestiges de la Politique nationale et exiger que les marchés puissent décider qui produira quoi et pour qui. Des quotas dans l'industrie du lait ou de la volaille aux subventions à l'industrie aérospatiale, des restrictions à la propriété étrangère dans les télécommunications aux droits de douane qui dorlotent (et ligotent) les manufacturiers de vêtements et de chaussures, les Canadiens devraient retirer les dernières béquilles qui soutiennent les entreprises non concurrentielles et éliminer les restrictions qui entravent les entreprises solides. Le gouvernement devrait cesser d'essayer de choyer les perdants et de choisir les gagnants.

À l'étranger, le Canada devrait chercher à obtenir des résultats plutôt que se fonder sur des idéologies. Que nous agissions seuls ou avec de multiples partenaires, les règles commerciales que nous adoptons doivent renforcer le jugement du marché plutôt que chercher à le remplacer. L'objectif doit être une économie mondiale véritablement ouverte et concurrentielle. C'est une question de liberté fondamentale autant que d'efficacité économique. Les gouvernements qui empêchent leurs citoyens d'acheter des produits d'autres pays ou taxent les importations plus lourdement que les marchandises locales portent atteinte à la liberté de leurs citoyens. Seuls les fondements les plus solides justifient de telles atteintes. Les accords de libre-échange internationaux qui dissuadent le maintien des barrières commerciales protègent la liberté des Canadiens.

Par contre, il est d'une importance capitale que nous mettions l'accent sur notre relation avec les États-Unis, qui est unique. C'est la seule

que nous entretenions qui englobe tous les aspects des politiques publiques, de la sécurité, du développement économique et des contacts humains. Avantageés par leur proximité, leur taille, la ressemblance de leur culture juridique et populaire et une langue commune, les États-Unis sont devenus le premier choix incontournable tant des exportateurs que des consommateurs canadiens – au point où nos marchés sont devenus profondément intégrés. Avec le temps, les entreprises canadiennes trouveront des occasions supplémentaires dans d'autres marchés, mais seulement s'ils gagnent assez en Amérique du Nord pour financer ces efforts. Il n'existe pas d'autre partenaire commercial dont nous puissions autant profiter de la croissance, qu'elle double ou qu'elle triple, que nous profitons du développement de notre commerce avec les États-Unis même s'il n'est pas exponentiel. Améliorer l'intégration avec l'économie américaine doit figurer à l'ordre du jour comme étant la meilleure façon pour les Canadiens de développer notre commerce, notre prospérité et notre potentiel de leadership. Nous traiterons des occasions nous permettant d'accomplir ceci dans le prochain chapitre

RECOMMANDATIONS POUR DÉVELOPPER LE COMMERCE CANADIEN

La libéralisation des échanges est la manière la plus efficace d'accroître la prospérité canadienne et de conférer l'autonomie à nos citoyens. Elle présente une voie inspirante pour agir. Nous croyons au bien-fondé des gestes suivants :

- ✦ Éliminer les derniers vestiges de la mentalité protectionniste, de la gestion de l'offre et des subventions aux entreprises aux restrictions à la propriété étrangère dans le transport, les télécommunications et les services financiers, pour permettre aux entreprises canadiennes de devenir plus productives et concurrentielles sur les marchés internationaux.

- ✳ Chercher à établir une union douanière et un tarif extérieur commun avec les États-Unis et en profiter pour réduire les derniers droits de douane existants et diminuer le coût des transactions transfrontalières.
- ✳ Instaurer une politique de recouvrement complet des coûts de la part des clients de programmes gouvernementaux d'aide à l'exportation, y compris Exportation et développement Canada. L'objectif à long terme devrait être de confier ces activités à des organismes du secteur privé.
- ✳ Laisser les marchés décider avec qui les Canadiens souhaitent commercer, en tant qu'exportateurs ou comme consommateurs. Les efforts de nature idéologique visant à diversifier la structure des échanges substituent les préférences politiques et bureaucratiques au jugement du marché et appauvrissent les Canadiens plutôt que de les enrichir.
- ✳ Le gouvernement devrait continuer à soutenir les exportateurs canadiens en essayant d'améliorer l'accessibilité des marchés étrangers, en réglant d'autres problèmes particuliers dans la mesure du possible et en faisant valoir pleinement les droits du Canada en vertu d'accords de libre-échange. Parallèlement, le Canada devrait respecter ses propres engagements et s'assurer que notre marché intérieur est totalement ouvert à la concurrence étrangère.
- ✳ On devrait tenter de conclure des accords de libre-échange avec des partenaires mineurs seulement dans la mesure où ces accords n'entravent pas l'atteinte des objectifs commerciaux principaux du Canada.

3 LA RELATION ESSENTIELLE

LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

LE PARTENAIRE INDISPENSABLE

« L'ultime ironie, mais qui reflète bien notre histoire, est que notre capacité de protéger nos propres intérêts se trouve renforcée lorsque nous interagissons même avec la principale puissance du moment; lorsque nous nous retirons, notre influence diminue ».

–Le sénateur Hugh Segal (2003)

« Bien qu'il y ait des différences, la concordance de nos intérêts est écrasante, bien qu'elle suscite moins la nouveauté. Dans les forums internationaux partout dans le monde, du G7 à l'OTAN à l'OMC, le Canada et les États-Unis s'entendent davantage qu'ils sont en désaccord parce que pour l'essentiel nos intérêts se rejoignent. Bien que nous ressentions de la fierté envers nos différences en tant que pays et que peuple, nous nous faisons des illusions et mettons en danger nos intérêts vitaux si nous ne sommes pas capables de prendre conscience de nos ressemblances. »

–John Manley (2005) Ancien ministre des Affaires étrangères

Nous sommes d'accord tant avec Hugh Segal qu'avec John Manley : le Canada a bien plus en commun avec les États-Unis qu'il n'a de différences. De plus, notre capacité de promouvoir les intérêts canadiens et de nous prémunir contre nos faiblesses est bien plus efficace lorsque nous travaillons de pair avec nos voisins américains. Pourtant, lors des quinze dernières années, la diplomatie canadienne n'a pas porté suffisamment attention à notre plus importante relation.

Le nouveau gouvernement, dirigé par Stephen Harper, a accordé une attention considérable à l'objectif de remédier à cette situation et de réparer les dommages causés par la complaisance politique récente. Il a commencé à poser des gestes importants pour que cette relation retrouve la même proximité qui la caractérisait il y a de cela une génération. Cependant, il en faut davantage. Les Canadiens doivent trouver la discipline

intellectuelle et être suffisamment attentifs pour obtenir des bénéfices mutuels tant au plan de l'économie que de la sécurité; nous ne pouvons pas nous permettre d'ignorer l'une ou l'autre. Sans un tel effort, cette relation continuera de s'effriter et le Canada descendra de plus en plus sur la liste des pays que les États-Unis considèrent cruciaux pour leurs intérêts. Si cela se produit, notre influence tant à Washington que dans le monde diminuera et les Canadiens en seront perdants.

Le temps est venu d'épouser la cause d'une intégration mutuellement avantageuse, en développement constant, de notre économie continentale à l'aide de nouvelles règles et institutions conçues pour rendre la frontière entre nos deux pays aussi invisible que possible pour le commerce, tout en conservant les différences que nous chérissons au point de vue de notre identité et de nos priorités sociales. La solution de rechange – ériger des barrières à l'intégration dans le seul but d'établir une distance entre nous et les États-Unis tout en cherchant à remplacer cette relation vitale par d'autres partenariats – est une voie vers un avenir moins prospère, moins sécuritaire et plus isolé.

La balle est dans notre camp. Dwight Mason, ancien chef adjoint de mission à l'ambassade américaine à Ottawa, décrit la politique américaine face au Canada comme étant « fragmentée, distraite et en fonction des priorités d'agences et groupes qui se concentrent sur des questions intérieures spécifiques aux États-Unis » (Mason, 2005, p. 2). Le Canada, par conséquent, doit présenter une vision et de l'initiative. À cette fin, les Canadiens doivent reconnaître que notre réseau de mesures transfrontalières commerciales, sécuritaires, environnementales, réglementaires et autres a pris du retard face aux réalités actuelles de notre relation et du monde. Ces réseaux de relations fonctionnaient assez bien par le passé. Toutefois, à l'heure du terrorisme et d'autres menaces, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir comment renforcer nos mesures de sécurité conjointes afin que les deux pays puissent saisir les nouvelles occasions économiques et faire progresser leurs intérêts communs.

Quoique les gens dans chaque pays puissent parfois célébrer leurs différences, une réflexion posée révèle nos nombreuses ressemblances, nos valeurs communes et nos objectifs partagés. Ces ressemblances en-

couragent déjà la concordance de nos politiques publiques, y compris la sécurité, l'immigration, l'innocuité des aliments, l'environnement et plus encore. Les différences restantes se trouvent pour la plupart dans le choix des moyens plutôt que dans les objectifs eux-mêmes. Il n'est pas nécessaire de mettre en place une harmonisation totale – et encore moins une homogénéisation – mais il faut davantage de partage de renseignements, de coopération et de coordination. Ce qui compte le plus est que les deux gouvernements partagent les mêmes objectifs et se fassent confiance mutuellement.

Au cours des deux dernières décennies, en conséquence de choix de politiques et de l'évolution de la technologie et du commerce, les économies canadienne et américaine sont devenues profondément interreliées. Cela s'est produit grâce à l'échange de biens et services, par des investissements réciproques, des échanges culturels et un développement des relations interentreprises et interpersonnelles. Cette intégration peut seulement s'accroître naturellement dans les domaines où nos deux sociétés sont reliées, conduisant à une interdépendance qui est, comme elle l'a toujours été, asymétrique – et donc une préoccupation particulière pour les Canadiens. La question qui se pose au gouvernement du Canada est de savoir s'il doit aider ou entraver cette relation, s'en occuper ou la laisser s'effriter.

Nous croyons que la réponse est évidente. Comme le conclut l'historien Jack Granatstein : « Nous partageons un continent, la plupart de nos valeurs, plusieurs traditions et une grande part d'histoire. En fin de compte, nous partageons notre lit avec les Américains. Après tout, nous les Canadiens avons aidé à faire ce lit, nous sommes étendus dedans et nous devons enfin faire face à la réalité de notre situation. Faire preuve de sincérité morale et prêcher nos valeurs ne suffira pas à nous protéger dans ce nouveau siècle. Nous devons placer nos intérêts avant nos valeurs, le réalisme avant la pensée magique. La solution de rechange est trop auto-destructrice pour être envisagée » (Granatstein, 2003, p. 27).

Deux priorités gouvernent la position diplomatique du Canada face aux États-Unis. L'une d'elles est unique au Canada, l'autre est partagée avec la plupart des autres pays. La première provient de la proximité

géographique du Canada, de l'interdépendance asymétrique et du développement de l'intégration avec l'économie des États-Unis. La seconde découle de la prédominance pure et simple des États-Unis sur la scène mondiale. Nous ne nous rapprocherons pas de nos objectifs en mettant une distance rhétorique ou politique entre le Canada et les États-Unis. La force vitale de la diplomatie est l'accessibilité; et c'est d'autant plus vrai à Washington. L'accessibilité est essentielle afin d'influencer et l'influence est essentielle afin de convaincre les décideurs américains d'être réceptifs aux préoccupations canadiennes. Donc, pour le Canada, l'accessibilité et l'influence doivent être au centre de nos relations diplomatiques avec les États-Unis. Pour gagner la confiance des États-Unis comme partenaire fiable, le Canada doit être sensible au fait que la sécurité est la priorité américaine primordiale.

LES OBSTACLES À DES RELATIONS PLUS PRODUCTIVES

Il était peut-être inévitable qu'une relation aussi importante pour les Canadiens que celle avec les États-Unis amène une bonne part de mythes et d'idées fausses. Certains d'entre eux sont relativement inoffensifs. D'autres sont profondément incompatibles avec le désir d'établir une relation plus développée et plus mutuellement avantageuse.

Pour certains Canadiens, nos relations avec les États-Unis sont une question de distance. Ils souhaitent que les États-Unis ne soient ni trop éloignés ni trop rapprochés. La distance, toutefois, n'aide à répondre à aucune question qui peut se poser dans cette relation. Sur plusieurs points, de la sécurité du transport aérien à la prévention des maladies, du développement des programmes culturels à l'acceptation des réfugiés, le Canada est mieux servi en favorisant le plus haut degré de coopération possible avec les États-Unis.

La politique des États-Unis envers le Canada est purement motivée par leurs intérêts. Nous croyons que la même boussole devrait guider notre politique. On se « sentira » bien dans cette relation et elle fonctionnera au mieux si nous sommes pleinement conscients de nos intérêts, plutôt

que distraits par des impressions subjectives d'intimité ou d'éloignement. John Holmes, le sage de la diplomatie canadienne, présenta la question ainsi : « Nous devrions moins parler de “relations plus étroites” entre les deux pays et davantage de “relations améliorées”, qui ne sont pas nécessairement la même chose. La nature nous a placés aussi près que nous pouvions possiblement l'être, il est donc d'autant plus nécessaire que nos relations soient soigneusement structurées » (Holmes, 1989, p. 314).

Certains experts croient qu'établir une relation plus productive avec les États-Unis exigerait des *sacrifices inacceptables de souveraineté*. [La souveraineté, pourtant, n'est pas un but, mais un instrument de politique nationale; un moyen et non une fin.] Le Canada a été un chef de file dans la mise de l'avant, la négociation et l'adoption d'un système fondé sur des règles pour la conduite des relations internationales. La recherche de formes plus exigeantes de coopération découle logiquement de ces premiers efforts. Améliorer l'intégration bilatérale avec les États-Unis, en particulier, nous met au défi de ne pas abandonner, mais d'exercer notre souveraineté afin d'atteindre des objectifs nationaux importants.

De l'avis de certains Canadiens, *l'évaluation que les citoyens du Canada et des États-Unis font du monde qui les entoure est significativement différente*. En réalité, elle ne l'est pas. De telles différences, qui peuvent exister, ne découlent pas de valeurs ou de priorités fondamentalement différentes, mais de rôles différents. Les États-Unis sont la seule superpuissance mondiale, qui possède des intérêts et des responsabilités uniques. Le Canada est son plus proche voisin et, en général, son plus proche allié. D'une question à l'autre, nos points de vue coïncident la plupart du temps, même si notre approche de ces questions peut différer.

D'autres Canadiens semblent croire que *l'influence du Canada dans le reste du monde est proportionnelle à notre capacité de démontrer notre indépendance face aux États-Unis*. C'est une idée illogique. L'expérience montre que notre capacité à jouer un rôle sur la scène mondiale dépend bien plus de comment nous jouons nos cartes à Washington que le contraire. Le reste du monde voit le Canada comme « l'autre » pays nord-américain, étroitement lié avec les États-Unis et avec une riche expérience dans la façon appropriée de traiter avec les représentants américains, mais plus acces-

sible que la superpuissance. Ainsi, l'influence du Canada dans le reste du monde découle directement de notre capacité à travailler de pair avec les États-Unis et diminue dans les cas où nous arrivons à des impasses. Cela ne nécessite pas l'acceptation servile de la part du Canada des politiques et priorités américaines. Cependant, aborder nos différences exige une diplomatie efficace et la capacité de distinguer entre les questions d'intérêt national et celles de commodité politique.

La perspective d'un développement de l'intégration économique et sécuritaire pousse certains analystes canadiens à *s'inquiéter de la mise en place d'une Forteresse de l'Amérique du Nord*. Cette crainte est difficile à prendre au sérieux. Le Canada et les États-Unis sont parmi les pays les plus ouverts au monde, accueillant les biens, les services, les investissements, les idées, les immigrants et les réfugiés de partout dans le monde. Notre désir même de préserver notre ouverture renforce notre besoin de nous défendre contre ceux qui pourraient en profiter pour nous faire du mal ou bafouer nos lois. Les deux pays adoptent des mesures de protection, souvent en coopération. Mettre à jour ces dispositions pour qu'elles correspondent aux menaces du XXI^e siècle n'est rien de plus que du bon sens. Il n'est pas nécessaire, et c'est très peu probable, que cela mette en péril la tradition d'ouverture de nos sociétés.

Il existe aussi certaines craintes que suite à des revers au Moyen-Orient et à des critiques de l'étranger, *les États-Unis se retireront et s'isolent*. L'appel irrésistible de l'isolationnisme a été une constante de l'histoire américaine. Cependant, la réalité sur le terrain ne rend cette politique ni crédible ni durable peu importe l'administration américaine en place. Les intérêts mondiaux des États-Unis l'excluent. Du point de vue du Canada, le défi est de s'assurer que nous avons de l'influence à Washington, peu importe de quel côté souffle le vent là-bas.

Encore plus de Canadiens craignent que *l'asymétrie entre le pouvoir des États-Unis et du Canada ne laisse aucune raison aux États-Unis de tenir compte des intérêts canadiens*, nous reléguant au rôle de suppliants. L'asymétrie est une réalité de la vie que nous ne pouvons changer. La valeur absolue du commerce et de l'investissement de chaque pays avec l'autre est à peu près égale. Cependant, puisque cette valeur est relative compa-

rativement à une économie américaine quatorze fois plus importante que celle du Canada – et parce que les intérêts américains sont plus dispersés dans le monde – notre commerce bilatéral est environ dix-huit fois plus important pour les Canadiens que pour les Américains. L'importance des investissements de chaque pays dans l'autre occupe de même une place plus grande sur l'écran radar du Canada que sur celui des États-Unis. Ce déséquilibre est plus prononcé aujourd'hui qu'il y a de cela une génération. Toutefois, cela ne veut pas nécessairement dire que le Canada n'exerce aucune influence. Joe Nye, de l'Université Harvard, le présenta ainsi : « L'idée que le Canada perd tout le temps ou qu'il est le serviteur des États-Unis ne résiste pas à une analyse historique » (Nye, 2002, p. 7).

Avec autant de responsabilité, cependant, les dirigeants américains devront être convaincus que des intérêts américains vitaux sont mis en péril si on laisse le développement de l'intégration économique devenir otage de règles, de procédures et d'institutions désuètes. Nous avons le plus de chances d'attirer et de retenir leur attention avec une initiative complète qui répond totalement aux questions ayant trait au commerce, à l'investissement, à la réglementation et à la sécurité *des deux côtés de la frontière*.

Finalement, il y a encore des Canadiens qui croient que la dernière étape institutionnelle vers l'intégration économique – l'ALENA – a échoué. Ils prétendent que le mécanisme de règlement des différends n'a pas protégé les compagnies canadiennes. Les faits prouvent le contraire. Entre 1994, le moment où l'ALENA est entré en vigueur, et la fin des années 1990 (la période examinée dans les études les plus récentes qui sont disponibles), le Canada a été l'objet de peu d'enquêtes pour violation de l'accord commercial et a gagné dans la majorité des cas. Pendant la même période, l'Union européenne a fait l'objet de cinq fois plus d'enquêtes et de sept fois plus d'ordonnances de réparation que le Canada. Les exportations du Japon aux États-Unis sont bien moins importantes que celles du Canada, pourtant il a fait l'objet de deux fois plus d'enquêtes et de six fois plus d'ordonnances de réparation pendant la même période (Macrory, 2002; Rugman et Kirton, 2000). L'ALENA n'a pas seulement fonctionné, il a fonctionné à l'avantage du Canada.

SUR LA ROUTE PÉRIPHÉRIQUE

Les États-Unis sont à la fois le pays le plus puissant et le plus démocratique du monde. La combinaison de ces deux caractéristiques fait de Washington un endroit où faire des affaires est tout un défi. Chaque intérêt américain et étranger est représenté dans la plus importante capitale du monde et concurrence fébrilement afin d'obtenir faveurs et attention. Comme le fit remarquer Allan Gotlieb suite à son mandat de sept ans comme ambassadeur là-bas : « à Washington (...) une puissance étrangère n'est qu'un autre intérêt particulier, et pas très particulier d'ailleurs » (Gotlieb, 1991, p. 43).

Par conséquent, attirer l'attention et maintenir son influence à Washington est un art très développé. Tout d'abord, il faut apprendre à travailler avec la réalité de la séparation des pouvoirs. En fait, le pouvoir est tellement soigneusement divisé et dispersé à Washington qu'il semble parfois que personne n'est aux commandes. Le président est de loin le joueur le plus important à Washington, exerçant tant un pouvoir constitutionnel qu'une influence politique. Contrairement au premier ministre au Canada, toutefois, pour plusieurs questions il n'a que le pouvoir de proposer, alors que le Congrès a le pouvoir de rejeter – et les tribunaux ont le pouvoir d'annuler. Ainsi, accomplir quoique ce soit à Washington nécessite de mettre tous les pouvoirs de son côté. L'impasse est la position par défaut. Régler un dossier, n'importe lequel, est une réussite importante.

Les Canadiens n'ont jamais apprécié la conduite très antagoniste et bruyante des affaires à Washington. Ils préfèrent la conduite plus consensuelle et calme des affaires d'Ottawa. Ils aiment aussi un premier ministre qui accomplit des choses sans leur mettre dans la figure les sacrifices requis. Notre plus grand problème, cependant, est de confondre le fonctionnement des deux capitales. Qu'ils le veuillent ou non, les Canadiens doivent jouer un rôle efficace à Washington. Ils doivent apprendre à faire preuve tant du culot que de la patience nécessaire pour faire une différence. Ils doivent aussi être préparés à investir les ressources requises tant à Washington qu'ailleurs aux États-Unis afin d'obtenir une place et de s'assurer d'avoir de l'influence.

DE BONNES RELATIONS SONT LA CLÉ POUR ÉTABLIR DES RELATIONS PRODUCTIVES

Pour le Canada, de bonnes relations avec notre voisin gigantesque sont une condition préalable à presque tout autre objectif de politique étrangère. Pour que le Canada soit efficace dans ses relations avec le reste du monde, il doit d'abord être plus réfléchi dans ses relations avec Washington. Dans l'ordre du jour bilatéral, nous devons décider sur quoi nous met-

tons l'accent en fonction des priorités politiques et économiques des deux côtés de la frontière. Nous devons être bien plus sensibles à la mise en place de coalitions. C'est seulement en concluant des alliances efficaces avec des groupes de supporteurs dans la fonction publique, le Congrès et la population aux États-Unis que nous ferons progresser notre propre ordre du jour. Parallèlement, les Canadiens devraient reconnaître les forts atouts que nous possédons nous permettant de faire progresser nos intérêts à Washington.

Notre atout le plus fort est une frontière étendue et ouverte avec les États-Unis. Presque tous les autres pays envient les avantages qui découlent de la proximité du Canada avec le pays le plus dynamique, vigoureux et productif du monde. Évidemment, la proximité amène des frictions. Les États-Unis ne sont pas toujours un voisin facile. Le pouvoir confère certaines prérogatives et les États-Unis n'ont pas peur de les réclamer. Les événements ayant lieu aux États-Unis peuvent déborder au Canada, de façon raisonnable ou non. De façon générale, toutefois, peu de Canadiens échangeraient les avantages de la proximité pour les désavantages de la distance.

La proximité peut aussi engendrer la suffisance et des malentendus. Les Américains ont tendance à être allègrement ignorants de tout ce qui est Canadien et les Canadiens, par opposition, sont trop conscients des États-Unis. Nous pouvons parfois nous méfier et être victime de nos propres idées fausses. Les deux pays ont tendance à trop facilement entretenir des stéréotypes à propos de l'autre, et les deux supposent trop facilement que la proximité a engendré la ressemblance. Les Canadiens et les Américains partagent effectivement plusieurs valeurs et aspirations, mais nous vivons dans des sociétés différentes avec des politiques et des priorités différentes. Vues de loin, ces différences sont mineures, mais de près elles apparaissent énormes et attirent les bévues.

Si le Canada souhaite surmonter ces différences et entamer la poursuite d'intérêts partagés avec les États-Unis, il est très important que nous mettions l'accent sur l'objet, la raison d'être et le contenu de meilleures relations. Le facteur inévitable est encore une fois la proximité : qu'on le

veillance ou non, le Canada se trouve directement dans le périmètre sécuritaire et économique des États-Unis. Les Canadiens sont peut-être plus confortables avec les aspects économiques de la proximité, mais nous devons accepter que dans le contexte actuel ce soit la sécurité qui figure sur l'écran radar américain.

En réalité, le périmètre de sécurité est en place depuis au moins la fin des années 1930. À l'époque, le président américain Roosevelt fit savoir clairement au premier ministre Mackenzie King que les États-Unis voyaient d'un œil très inquiet le caractère absolument inadéquat des Forces armées canadiennes. En cas de guerre, les États-Unis n'étaient pas prêts à voir le Canada devenir une aire de lancement pour des attaques à son endroit. Le choix pour le Canada était clair, comme le reconnut King : le Canada pouvait soit se défendre lui-même, soit les États-Unis le feraient en fonction de leurs propres intérêts. La création de la Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis en 1940 officialisa la vision des deux dirigeants d'une approche conjointe de la sécurité nord-américaine. Depuis, le Canada est devenu partie intégrante d'une stratégie de sécurité continentale définie, déterminée et mise en place presque totalement par les États-Unis.

Le Canada fait inévitablement partie de l'espace économique nord-américain. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les trois quarts du commerce international du Canada a lieu avec les États-Unis. Une proportion croissante de ce commerce consiste en des échanges au sein d'une même industrie ou carrément au sein d'une même compagnie. Nous avons toutes les raisons de nous attendre à ce que cette intégration de nos économies continue et aucune raison d'imaginer que le Canada choisira soudainement de renoncer à la prospérité qu'il a créée pour l'objectif chimérique d'un développement du commerce avec d'autres pays.

Dans ces circonstances, la principale tâche de la politique commerciale et étrangère canadienne est de faire coïncider la structure de la relation Canada-États-Unis avec notre interdépendance grandissante. Historiquement, les deux pays ont géré leur relation complexe question par question. Les gouvernements ont, en fait, généralement pris grand soin

d'éviter que des opinions à propos d'un aspect de la relation influencent le traitement des autres. Cette approche pragmatique a pu bien servir les deux pays par le passé, mais elle est maintenant désuète. Avant le 11 septembre 2001, des initiatives audacieuses portant sur le commerce ou l'économie pouvaient être jugées selon leurs qualités propres. Aujourd'hui, aucune initiative portant sur l'économie n'a de chance d'attirer l'attention des États-Unis sauf si elle prend également en compte la sécurité.

AMÉLIORER NOTRE SÉCURITÉ COMMUNE POUR NOTRE BÉNÉFICE MUTUEL

Les attentats terroristes de Washington et de New York ont transformé la vision que les États-Unis ont du monde. La crainte pour leur sécurité physique l'emporte désormais sur toutes les autres considérations. Avant le 11 septembre, une frontière Canada-États-Unis ouverte – et le passage relativement libre des marchandises, des services et des personnes – était tenue pour acquise. La réaction du gouvernement américain ce jour-là démontra la vitesse avec laquelle il peut fermer ses portes s'il se sent suffisamment menacé. Le Canada joue un nouveau rôle presque sans précédent dans la conscience collective américaine. À cause de cette nouvelle réalité, le Canada ne peut plus ni continuer à profiter de l'engagement des États-Unis envers une sécurité continentale et mondiale, ni compliquer ces efforts simplement parce que cela semblerait politiquement attrayant. La géographie exige que le Canada et les États-Unis travaillent ensemble pour notre sécurité mutuelle.

Le Canada ne partage de frontière terrestre avec aucun autre pays. Au mieux, des ententes avec des pays tiers peuvent compléter notre coopération avec les États-Unis au niveau de la sécurité; elles ne peuvent la remplacer. Heureusement, les fondements de la coopération sont solides. Les forces armées canadiennes et américaines jouissent de relations profondément harmonieuses fondées sur des années d'entraînement commun, d'équipement semblable et d'attitudes partagées. Les Américains n'ont pas besoin des Forces armées canadiennes pour accomplir leur tra-

vail, mais ils apprécient l'appui moral et politique du Canada au sein d'un monde dangereux. L'augmentation de nos dépenses en défense, l'engagement militaire du Canada en Afghanistan et notre appui ailleurs envoient un message d'une importance symbolique qui devrait aider à rétablir la confiance des États-Unis en notre capacité et notre volonté à protéger leur frontière du nord.

Cependant, les Canadiens doivent être prêts à ajuster également leur façon de penser. Nous devons accepter que les pressions pour l'intégration sont aussi inévitables dans la sphère sécuritaire qu'elles le sont pour l'économie. Comme avec le commerce, la meilleure façon de gérer ces pressions est de renforcer les institutions formelles et informelles qui ont pour but de réduire l'asymétrie du pouvoir et de nous mettre sur un pied d'égalité. De telles institutions font connaître aux Américains les préoccupations canadiennes et gèrent les attentes par l'adoption de règles partagées, de procédures communes et de normes de conduite. Elles offrent un forum où les deux parties peuvent planifier l'avenir et réduisent la tentation de recourir à des mesures improvisées lors de moments de crise.

Le gouvernement conservateur a redonné une vision stratégique et un sens de la direction à la politique de sécurité nationale du Canada. Par contre, il existe trois aspects de notre relation au niveau de la sécurité qui nécessitent notre attention :

- ✻ Le progrès de la coopération défensive avec les États-Unis dans un monde post-11 septembre.
- ✻ La gestion de la frontière et des questions connexes de sécurité, d'application de la loi, de renseignements et de protection des infrastructures.
- ✻ Les pressions exercées sur la politique étrangère et défensive canadienne, collatérales aux actions des États-Unis dans le domaine plus vaste de la sécurité internationale, particulièrement dans le contexte de leur guerre mondiale contre le terrorisme.

Ces nouveaux défis dans la relation Canada–États-Unis en matière de sécurité suggèrent que les hypothèses traditionnelles et la structure des politiques devront être réexaminées. Les institutions dont nous avons hérité pourraient ne plus être adéquates pour les besoins actuels et les aspirations futures des Canadiens.

LA DÉFENSE CONTINENTALE

Historiquement, l’engagement du Canada dans la défense de l’Amérique du Nord a été encadré par l’OTAN plutôt que par des institutions bilatérales. Malgré cela, depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada a joui d’une relation spécialement étroite avec les États-Unis. On peut en voir le reflet dans l’établissement de la Commission permanente mixte de défense en 1940, la création du NORAD en 1958 et la mise en place plus récente du Groupe de planification binational en 2003. Dans le contexte actuel, il est évident que la tradition consistant à subordonner la coopération bilatérale avec les États-Unis à une Alliance de l’Atlantique Nord n’est plus viable.

Selon nous, les intérêts du Canada seront mieux servis en créant de nouvelles institutions bilatérales qui respectent les frontières nationales, plutôt qu’en nous laissant à la merci d’une action américaine unilatérale si une menace soudaine se présente à l’improviste. À cette fin, nous croyons que les Canadiens devraient revoir deux décisions malencontreuses prises par le gouvernement Martin : la première ayant trait à l’ébauche d’un NORAD renouvelé pour contrer les menaces terrestres, aériennes et maritimes à la sécurité nord-américaine; la seconde rejetant la participation canadienne au Bouclier antimissile américain. Dans les deux cas, les décisions du Canada ont découlé de considérations politiques à court terme plutôt que de réalités stratégiques à long terme. Ces deux décisions ont aussi ébranlé la confiance des États-Unis envers le Canada comme partenaire en matière de sécurité. Il en a résulté un déclin de leur accessibilité et de notre influence sans aucune amélioration en compensation, ni de la sécurité canadienne (plutôt le contraire), ni de notre réputation dans le reste du monde.

LA GESTION ET LA SÉCURITÉ DE LA FRONTIÈRE

La coopération en matière de sécurité à la frontière canado-américaine s'est améliorée de façon importante depuis le 11 septembre. Cependant, il reste des problèmes, particulièrement en ce qui concerne le traitement réservé aux individus. Le personnel aux points d'entrée reste préoccupé de l'administration de la réglementation des douanes et de l'immigration. L'accent stratégique est encore mis sur le contrôle des points d'entrée et le renforcement des patrouilles à la frontière, plutôt que sur le renforcement de la « frontière virtuelle » que constituent la gestion du trafic et les systèmes de contrôle des visas (de même que ceux des pays tiers).

Pour adapter la gestion de la frontière à la nouvelle réalité en matière de sécurité et au développement de l'intégration économique, un certain nombre de défis pressants doivent être relevés.

- ✳ Les politiques de visa des deux pays sont encore suffisamment différentes pour causer des frictions. Une pression grandissante se fait sentir afin d'harmoniser les politiques de visa (y compris les normes de visa, les pratiques de délivrance des visas et les relations avec les autres États), mais les difficultés sont importantes et il est probable que toute initiative se heurte à une forte résistance politique et bureaucratique.
- ✳ La « frontière verte » (ces milliers de kilomètres qui séparent les points d'entrée officiels dans les deux pays) reste « la plus longue frontière non défendue au monde », mais ce statut est de plus en plus contesté à cause de nouvelles menaces. Une coopération plus étroite est nécessaire pour mettre la frontière sous surveillance et repousser non seulement les terroristes, mais aussi les criminels traditionnels qui visent à exploiter ses points faibles.
- ✳ Historiquement, ni le Canada ni les États-Unis n'ont utilisé de « contrôle des sorties » pour surveiller les étrangers quittant leur territoire. La législation américaine (article 110 du *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) a désormais mis cette option sur la table. Les Canadiens

jouissent présentement d'une exemption de contrôle de sorties américain, mais cette dispense risque d'être temporaire, soulevant la possibilité de nouvelles frictions importantes en lien avec la mobilité transfrontalière.

- ✳ Les voyageurs s'embarquant en direction de l'Amérique du Nord à partir de points en dehors du continent peuvent représenter un risque au niveau de la sécurité. Pour contrer cette menace, le Canada et les États-Unis devront travailler ensemble et avec les autres pays. Des mesures de préautorisation sont une partie de la solution, mais les exigences pour obtenir un visa devront aussi être revues
- ✳ Le Canada et les États-Unis partagent un grand nombre d'infrastructures cruciales, notamment des pipelines de pétrole et de gaz naturel, des réseaux d'électricité et des réseaux essentiels de communication et de transport. Celles-ci sont potentiellement vulnérables à des attentats terroristes dans n'importe lequel des deux pays. Notre défense mutuelle exige une coopération étroite, y compris le partage de renseignements, pour réduire notre vulnérabilité.

LES EFFETS SUR LE CANADA DES POLITIQUES ET ACTIONS AMÉRICAINES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Si nos relations avec les États-Unis dominent nos options de politique étrangère – comme il se doit – et que la sécurité domine l'ordre du jour américain – comme elle le fait – alors le Canada ne peut pas davantage se permettre de rester indifférent face à l'accomplissement par les États-Unis de leur mission en matière de sécurité à l'échelle internationale qu'il ne le peut face à leurs priorités en sol nord-américain. Que les États-Unis « gardent le cap » au Moyen-Orient et ailleurs, qu'ils se concentrent agressivement sur le terrorisme et sur d'autres menaces, qu'ils se retirent et s'isolent ou qu'ils choisissent une voie mitoyenne de coopération avec leurs alliés traditionnels, le Canada en subira les effets. Le public canadien peut bien préférer l'option intermédiaire, mais le gouvernement doit préparer

sa réponse en fonction des intérêts canadiens plutôt qu'en fonction de sentiments. Nos intérêts sont mal servis en maugréant et en méprisant l'évaluation que font les États-Unis des menaces qui les entourent simplement parce qu'elle diffère de ce qui est populaire au Canada. En réalité, bien que le Canada et les États-Unis puissent être en désaccord sur quelles tactiques adopter ou sur quoi mettre l'accent, chaque pays perçoit les menaces d'une façon généralement identique

Si les Canadiens souhaitent contribuer à la paix et à la sécurité mondiales, ils peuvent le faire efficacement seulement en tant que partenaires des États-Unis. La contribution du Canada à lui seul ne peut qu'être, dans le meilleur cas, faible et symbolique. D'un autre côté, les efforts canadiens de concert avec les États-Unis peuvent être transformateurs. Comme le souligne Derek Burney, ancien ambassadeur canadien aux États-Unis : « si nous établissons une relation constructive avec les États-Unis – affirmant et défendant les éléments-clés de notre relation la plus essentielle d'une façon mature et bien ciblée – nous serons aussi mieux en mesure de faire progresser d'autres objectifs à l'échelle mondiale » (Burney, 2005).

DÉVELOPPER L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Si la sécurité de ses citoyens est la première responsabilité de tout gouvernement, la prospérité n'est pas loin derrière. Quotidiennement, les questions bilatérales concernant le commerce, l'investissement et le respect de la réglementation accaparent le temps de milliers de fonctionnaires et de leurs dirigeants politiques dans les deux capitales. Une portion minime de tout cela est guidée par une perspective stratégique qui mise sur des priorités ou de la direction. La préférence du Canada pour le cloisonnement des problèmes peut avoir évité certains conflits tout en préservant la relation générale. Cependant, cela a aussi entravé le progrès de dossiers importants et a empêché l'adaptation aux changements de circonstances. Le réalignement mondial du pouvoir économique, les changements dans le paysage politique américain et le développement de l'intégration éco-

nomique des deux pays exigent tous une stratégie canadienne nouvelle et détaillée.

Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, adopté par le premier ministre Martin et le président Bush et confirmé par le gouvernement Harper un an plus tard, a mis sur pied des fondations prometteuses. Les deux gouvernements reçoivent désormais des comptes rendus réguliers à propos de sa mise en place. Le précédent Accord sur la frontière intelligente avait fait de la sécurité et de l'accessibilité des États-Unis une priorité plus importante qu'avant le 11 septembre. Toutefois, ces deux ententes existent à l'intérieur d'un cadre de lois et de politiques déjà en place et ont donc une portée limitée. Pour profiter des pleins bénéfices d'un développement de l'intégration, il faut une initiative plus ambitieuse.

L'économiste britannique David Henderson a défini l'intégration du type qu'est en train de connaître l'Amérique du Nord comme « une tendance à la baisse de l'importance économique des frontières politiques » (Henderson, 1994, p. 179-180). La pertinence économique décroissante des frontières politiques rend les pays qui deviennent plus intégrés disposés à adopter des politiques communes pour réglementer les échanges, le commerce extérieur et l'investissement. Le Canada et les États-Unis, bien qu'officiellement engagés à rien de plus qu'une zone de libre-échange, ont en réalité déjà mis en place certains aspects d'une union douanière et même d'un marché commun. En se fondant sur des points de vue largement partagés, les deux gouvernements ont développé un réseau étendu de dispositions consultatives qui assurent un haut degré de concordance de leurs politiques respectives.

Ces exemples d'intégration économique ont maintenant largement livré la marchandise sur le plan des avantages d'une libéralisation traditionnelle entre le Canada et les États-Unis. Les contraintes actuelles au commerce et à l'investissement bilatéraux ne sont plus les droits de douane et les quotas classiques d'autrefois, mais des différences plus subtiles incorporées dans des détails réglementaires. Plusieurs d'entre elles peuvent être appliquées à la frontière, mais elles ne seront résolues que par la coopération et la coordination entre les deux capitales nationales.

L'ÉNERGIE ET LA SÉCURITÉ

Les Américains voient un lien très étroit entre l'énergie et la sécurité. Les États-Unis comptent sur des ressources locales pour la majeure partie de leurs besoins énergétiques, mais la taille de l'économie américaine est telle que ces ressources ne sont pas suffisantes. Plus grave encore, et que cela plaise ou non aux Européens et aux Japonais, les États-Unis sont aussi préoccupés par la sécurité énergétique de leurs alliés et de leurs partenaires commerciaux. Par conséquent, toute menace à l'offre d'énergie et aux réseaux de distribution mondiaux retient immédiatement la pleine attention de Washington.

La plupart des Américains ne se rendent pas compte que le Canada est leur plus important fournisseur d'énergie. Au total, 17 % de l'énergie utilisée par les Américains provient du Canada, transportée par un réseau de pipelines de pétrole et de gaz naturel et de lignes de transmission d'électricité. Le Midwest se fie sur le Canada pour la moitié de ses besoins énergétiques. Le Canada est bien plus important pour la sécurité énergétique des États-Unis que le Moyen-Orient au complet.

Même si le Canada pourrait être énergétiquement autosuffisant, l'emplacement du pétrole, du gaz naturel et des installations de production d'électricité est tel qu'il est logique d'échanger de l'énergie dans les deux sens. Au cours des années, le Canada et les États-Unis ont développé un marché de l'énergie intégré avec des réseaux de distribution partagés. Les gouvernements des deux pays ont progressivement accepté que le marché devrait déterminer en grande partie le développement et la distribution à venir de l'énergie disponible. Cette interdépendance énergétique est désormais en grande partie autorégulatrice et fonctionne pour notre bénéfice mutuel. Il existe toutefois des lacunes qui gagneraient à être prises en compte des deux côtés de la frontière. De nouvelles installations pour transporter de l'énergie de l'Alaska, du delta du fleuve Mackenzie et des sables bitumineux de l'Alberta à des consommateurs du Canada et des États-Unis, par exemple, devraient être développées de pair. On ne peut s'assurer que le réseau électrique intégré fonctionne tel que prévu sans coordination étroite.

Dans ces circonstances, le Canada et les États-Unis ont intérêt à développer un accord nord-américain de sécurité énergétique qui étudierait la meilleure façon de développer et de distribuer les ressources du continent pour le bénéfice des citoyens des deux côtés de la frontière.

RÉDUIRE LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA FRONTIÈRE

La frontière internationale a toujours été un facteur crucial dans le développement économique du Canada. Les efforts pour améliorer ou pour compenser ses conséquences ont été un thème régulier dans les relations canado-américaines. Il est logique pour un investisseur de desservir le

marché nord-américain combiné à partir du territoire du marché le plus important. Un but constant des politiques canadiennes a été de compenser pour ce parti pris naturel. À cette fin, réduire le fardeau créé par la gestion de la frontière est essentiel. Le niveau élevé de commerce que l'on observe aujourd'hui reflète le succès considérable de ces efforts, mais des barrières importantes demeurent, particulièrement dans le traitement du trafic transfrontalier.

Dans une année normale, jusqu'à 15 millions de Canadiens voyagent aux États-Unis pour un jour ou plus pour prendre congé du long hiver, pour visiter des amis et des parents, pour faire des affaires ou pour

Pour réaliser les pleins bénéfices d'un développement de l'intégration de leur marché, le Canada et les États-Unis doivent se mettre d'accord sur un programme complet visant à concilier les différences qui demeurent dans les pratiques réglementaires et dans la gouvernance du marché. Pour conclure un accord sur un tel programme, il faudra minimalement qu'il comprenne les éléments suivants :

- ✳ *Un tarif extérieur commun et des programmes connexes.* Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Canada a beaucoup à gagner du simple fait d'éliminer totalement ses droits de douane. Toutefois, pour commencer, il peut travailler de concert avec les États-Unis pour établir un tarif extérieur commun qui éliminera le besoin de recourir à des règles d'origine encombrantes dans le commerce bilatéral et réduira le besoin de contrôle du mouvement des marchandises à la frontière. La manière la plus facile de mettre en place un tarif extérieur commun est d'adopter le tarif le moins élevé appliqué par un des deux pays.
- ✳ *Un accord sur l'approche du traitement douanier non tarifaire réservé aux marchandises provenant de pays tiers, y compris les restrictions non commerciales au commerce avec les pays tiers telles que la politique étrangère ou les sanctions reliées à la sécurité.*

- ✳ Des engagements visant à régler les *problèmes commerciaux sectoriels restants*, particulièrement en agriculture. Tant le Canada que les États-Unis maintiennent un haut niveau de protection pour certaines denrées agricoles, mais leur liste de produits concernés n'est pas la même. Le secteur privé a déjà fait beaucoup de progrès afin d'intégrer le secteur agroalimentaire, ce qui rendra la tâche possiblement moins intimidante qu'elle l'a été pendant les négociations de l'ALECEU et de l'ALENA.
- ✳ Un engagement officiel et irrévocable envers un *marché de l'énergie transfrontalier pleinement intégré*. Le Canada et les États-Unis ont posé des gestes importants dans l'ALENA pour faciliter la libre circulation des produits énergétiques entre les deux pays. Depuis, l'industrie a massivement in-

DONNÉES SUR LA FRONTIÈRE CANADA-ÉTATS-UNIS

Environ 70 % de la valeur du commerce du Canada avec les États-Unis est transportée à partir de ou vers les États-Unis en camion. Environ treize millions de camions ont traversé la frontière en 2005, ou près de 36 000 par jour. Le pont Ambassador entre Windsor et Détroit supporte à lui seul 7000 camions par jour, ou un toutes les minutes dans chaque direction, 24 heures sur 24. Le 13 septembre 2001, la file de camions attendant de traverser le pont vers les États-Unis s'étendait sur 36 kilomètres.

L'intégration industrielle et l'application de technologies de production « juste-à-temps » ont rendu un nombre croissant d'usines des deux côtés de la frontière extrêmement vulnérables aux délais. Le secteur automobile, par exemple, estime que des arrêts de production imprévus causés par l'arrivée tardive de pièces peut coûter à l'industrie jusqu'à 25 000 \$ par minute – des coûts qui seront éventuellement reflétés dans le prix que les consommateurs paient pour des véhicules.

Environ 75 % du commerce bilatéral de marchandises passe par cinq points de passage à la frontière : deux à Windsor-Détroit, un à Fort Erie-Buffalo, un à Sarnia-Port Huron en Ontario et un à White Rock-Blaine en Colombie-Britannique. Ces points de passage ont atteint leur limite physique en ce qui concerne le traitement tant des marchandises que des personnes sous le système actuel.

Près de 150 millions de passages individuels ont lieu à la frontière Canada-États-Unis chaque année, pour une moyenne d'environ un demi million de passages par jour; 25 millions ont lieu par le corridor Détroit-Windsor; un autre 25 millions utilisent le corridor Buffalo-Niagara; et 15 millions ont lieu entre la Colombie-Britannique et Washington.

vesti dans des pipelines et des lignes de transmission transfrontalières. Le Canada est désormais le premier fournisseur d'énergie des États-Unis. Un traité plus poussé risque d'être nécessaire, toutefois, pour assurer la totale coordination des exigences réglementaires, encourager d'autres investissements dans de nouvelles sources d'énergie et renforcer la confiance des Américains envers le Canada comme fournisseur sûr.

- ✳ Un accord sur l'approche des *compensations commerciales* pour les produits de l'autre pays ou ceux de pays tiers. Malgré une décennie et demie de libre-échange, l'application des compensations commerciales dans quelques secteurs continue à nuire à nos relations. L'intégration des échanges au sein des compagnies et d'autres types d'intégration struc-

Dans une année normale, jusqu'à 15 millions de Canadiens voyagent aux États-Unis pour un jour ou plus pour prendre congé du long hiver, pour visiter des amis et des parents, pour faire des affaires ou pour d'autres raisons. Au cours de l'hiver, quelque 1,2 million de Canadiens passent une nuit ou davantage en Floride.

Du côté canadien de la frontière, il y a 135 points de passage terrestres, 140 bureaux de douane, 203 aéroports (dont 13 internationaux), 187 points d'autorisation pour les navires commerciaux et 313 points d'entrée maritimes. Plusieurs de ceux-ci sont petits et ne sont pas ouverts 24 heures sur 24. Les États-Unis emploient aussi du personnel aux 135 points de passage terrestres Canada-États-Unis de même qu'aux installations de préautorisation de huit aéroports canadiens, mais, compte tenu de sa densité de population beaucoup plus forte, ils maintiennent aussi beaucoup plus de bureaux de douane, d'installations aéroportuaires, de points d'autorisation pour les navires commerciaux et de petits points d'entrée maritimes.

En plus des responsabilités liées à la sécurité et à l'immigration, les douaniers à la frontière assurent le respect de nombreux règlements régissant le mouvement des marchandises et des personnes. L'Agence des services frontaliers du Canada administre 96 textes réglementaires au nom de plusieurs ministères et agences fédérales alors que le service des douanes américain en administre 400.

La frontière Canada-États-Unis s'étend sur plus de 8800 kilomètres. Surveiller cette frontière est une tâche difficile. Malgré cela, tant les fonctionnaires canadiens qu'américains sont d'accord pour dire que 99 % des personnes qui traversent la frontière détiennent les documents requis, le font pour des raisons légitimes et ne posent aucun risque aux deux pays.

turelle commerciale ont pratiquement éliminé les réclamations de compensations commerciales de la part d'entreprises manufacturières et industrielles. Cependant, des problèmes persistent dans les secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture. Plusieurs d'entre eux sont liés à des approches différentes de fixation du prix des ressources. Cela semble indiquer que régler les différences qui provoquent les plaintes pourrait être plus fructueux que d'autres efforts visant à décourager le recours aux compensations commerciales.

- ✳ L'accès progressif aux régimes de *passation des marchés publics*. Les exigences de type « Achetez américain » ou « Achetez canadien » continuent de nuire à l'allocation judicieuse des ressources industrielles et ne reflètent pas le caractère intégré des producteurs nord-américains. Le temps est venu pour une réforme visant à établir un régime de passation des marchés publics pleinement intégré.
- ✳ Une *coordination réglementaire* améliorée qui réduirait le chevauchement des règles et compterait davantage sur une reconnaissance mutuelle. Des accords officiels et une intégration silencieuse ont accéléré la concordance réglementaire et ont amoindri les différences. Cependant, ils n'ont ni éliminé les incohérences existantes (dans la conception, les objectifs, la mise en place et la conformité), ni découragé l'apparition de nouvelles. Celles-ci nuisent à l'efficacité du marché et imposent des coûts inutiles. Par le passé, les gouvernements ont essayé d'amoindrir ces conséquences en acceptant des cadres au sein desquels ils pourraient exercer leurs responsabilités réglementaires. Cette approche ne suffit plus. De nouvelles institutions sont plutôt nécessaires pour atteindre un niveau beaucoup plus élevé de coopération, de coordination et de prise de décisions conjointe (voir Hart, 2006 pour une explication plus détaillée de ce qu'une approche plus réfléchie de la coopération réglementaire transfrontalière impliquerait).

SE CONCENTRER SUR LES DIFFÉRENCES QUI IMPORTENT

Les différences d'objectifs, d'approches et de logique d'une grande quantité de lois et règlements canadiens et américains sont mineures et la plupart du temps, sans importance. Celles qui existent sont habituellement des questions de détails, le résultat d'histoires différentes, des coutumes législatives, des styles réglementaires ou découlent d'expériences d'application. En fin de compte, toutefois, de telles différences ont des conséquences marginales. Il ne faut pas seulement une harmonisation, mais davantage de partage de renseignements, de coopération et de coordination, tant dans chaque pays qu'entre le Canada et les États-Unis.

Les fonctionnaires des deux côtés de la frontière sont conscients de chaque détail des différences; plusieurs ont l'impression que leur gagne-pain dépend de ces différences. Il n'est donc pas surprenant de voir des ministres se faire informer de l'importance de certaines de ces différences et se faire dire qu'aborder ces différences n'est pas une question « simple ». C'est vrai dans une certaine mesure. Éliminer les différences existantes pourrait, dans plusieurs cas, se révéler une tâche complexe; c'est aussi, la plupart du temps, sans importance. Ce qui compte est que les deux gouvernements partagent des objectifs et aient confiance dans les résultats. C'est un objectif plus important et beaucoup plus facile à atteindre.

Les Accords de reconnaissance mutuelle, par exemple, sont une technique qui permet d'éviter la tyrannie de l'harmonisation aux normes d'une économie de grande taille tout en remplissant les exigences politiques de gouvernance démocratique du marché. Le Canada et les États-Unis ont déjà conclu quelques-uns de ces accords et devraient examiner d'autres possibilités.

- ✦ Une nouvelle approche de l'*administration de la frontière*. Les gouvernements européens ont appris que des marchés intégrés qui fonctionnent bien requièrent de la mobilité dans tous les facteurs de production et dans les sources d'approvisionnement. Réduire, voire même éliminer, l'effet des postes de contrôle à la frontière sur les déplacements et la plupart des transactions est essentiel pour s'assurer que tant les Canadiens que les Américains profitent pleinement de l'intégration économique existante. Présentement, la gestion de la frontière implique l'administration (énormément coûteuse) d'un vaste éventail de lois, de règlements et de procédures. Les coûts de transaction et de conformité anticipés que ceux-ci impliquent, y compris le coût de délais imprévisibles, nuisent grandement aux décisions d'investissement et de commerce. Plusieurs procédures administrées à la frontière impliquent soit la conformité réglementaire (démontrant le besoin pour une plus grande coopération réglementaire),

soit la sécurité (augmentant l'importance d'une plus grande attention à la frontière « virtuelle »). Cependant, la Convention de Schengen en Europe, qui permet la mobilité totale parmi 13 pays participants, a démontré qu'il est possible de mettre en place une frontière bien moins envahissante entre les pays qui sont arrivés à un haut niveau d'intégration. Une question-clé sur laquelle ils se sont entendus est le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers.

VERS LA PROCHAINE ÉTAPE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Dans les relations internationales, comme en affaires ou dans la vie, demeurer inflexible n'est jamais une option. Si le Canada choisit de ne pas gérer sa relation avec les États-Unis de manière à atteindre un nouveau degré d'accessibilité continue et une conception commune du monde au-delà du périmètre nord-américain, si nous sommes passifs face à l'intégration progressive de nos marchés et négligeons de régler les incohérentes restantes, il y aura un retour en arrière inévitable. En tant que joueur le plus petit dans la relation, il est donc impératif que le Canada prenne l'initiative et fasse avancer la discussion.

Nos valeurs ne sont pas en danger, quoi qu'en pense les natures sensibles. Nos intérêts sont clairs : nous croyons que les éléments que nous venons de mentionner sont les plus essentiels. Cependant, notre succès dans l'atteinte de n'importe lequel de ces objectifs, peu importe à quel point ils sont économiquement souhaitables pour les deux pays, dépendra entièrement de la confiance des États-Unis envers le Canada comme partenaire en matière de sécurité internationale. Le progrès sur le plan de la sécurité est la clé du progrès sur le plan économique. De plus, pour gérer les aspects plus ambitieux d'un accord sur le développement de l'intégration économique, le Canada et les États-Unis devront mettre en place de nouvelles structures permanentes susceptibles d'adaptation continue aux exigences d'une économie nord-américaine dynamique. Tel que l'a décrit Allan Gotlieb, un produit essentiel d'une initiative de

développement de l'intégration devrait être une « communauté de droit » administrée conjointement en Amérique du Nord (Gotlieb, 2003).

Cet ordre du jour fera face à sensiblement moins de difficultés politiques si le gouvernement canadien entreprend simultanément des négociations à propos des réformes commerciales et intérieures dont nous avons donné un aperçu dans le Chapitre 2. Parmi les partenaires économiques du Canada, seuls les États-Unis ont une présence suffisante sur notre marché pour trouver motivantes les conséquences de ces réformes sur leurs intérêts. Ces deux initiatives devraient donc être complémentaires.

Nos deux pays pourraient fixer comme objectif un accord complet sur le développement de l'intégration économique dès le départ – ou adopter une approche étape par étape, allant aussi loin qu'il est possible (ou nécessaire), une question à la fois. Il existe de bonnes raisons pour viser gros dès le départ. Premièrement, le processus politique des États-Unis reçoit plus facilement une vision audacieuse que prudente. « Pour qu'une initiative réussisse », a dit Allan Gotlieb, « elle doit remplir certaines conditions. Elle doit être audacieuse, elle doit provenir du Canada et doit être épousée par les plus hautes instances. Elle doit être complète, de manière à permettre aux compromis et à de vastes coalitions de se former. Elle doit aborder l'ordre du jour américain de même que le nôtre. Le petit à petit ne fonctionnera pas » (Gotlieb, 2003).

Ceux dont la profession est d'observer la relation Canada–États-Unis ont souvent plaisanté en affirmant que pour qu'une telle initiative réussisse, elle a besoin d'occuper le devant de la scène aux États-Unis et de rester dans les coulisses au Canada. Ils soutiennent que dans le système américain, tout projet législatif nécessite beaucoup d'oxygène politique pour fonctionner, alors qu'au Canada ce même oxygène sera perçu comme trop menaçant pour permettre à l'initiative qu'il génère de survivre. Bien que cette idée reçue soit encore vraie à Washington, nous ne pensons pas que les Canadiens soient aussi hypersensibles qu'ils ont pu l'être par le passé. Le fait que les terribles conséquences prédites lors du débat sur le libre-échange dans les années 1980 ne se soient pas concrétisées semble avoir exorcisé certains démons. Par conséquent, nous avons tendance à

être sceptiques face à l'idée que mettre de l'avant une nouvelle initiative Canada-États-Unis se révélera inévitablement être un suicide politique.

Ce sera un défi considérable tant à Washington qu'au Canada.

UN MOT À PROPOS DU MEXIQUE

En donnant force légale à l'ALENA en 1993, le Canada et les États-Unis ont inauguré une nouvelle ère dans leurs relations avec le Mexique. L'ALENA est la preuve que l'Amérique du Nord comprend trois pays et que leurs destins sont inextricablement liés. Toutefois, un vaste consensus commence à apparaître selon lequel pour l'instant, le défi du Canada est de développer un ordre du jour bilatéral plutôt que trilatéral.

La mise en place de l'ALENA a multiplié les attentes pour le développement de relations plus étroites entre ses trois signataires. La réalité est toutefois qu'il a établi un cadre commun de règles pour gouverner deux relations solides et en rapide évolution, mais distinctes : une entre les États-Unis et le Canada et l'autre entre les États-Unis et le Mexique. La relation bilatérale du Canada avec le Mexique reste bien moins développée. Les problèmes qui préoccupent le Canada et les États-Unis ne sont pas les mêmes que ceux qui surviennent entre le Mexique et les États-Unis. Il peut y avoir une place pour des règles et des institutions trilatérales dans quelques domaines, comme le transport terrestre. Dans d'autres, comme l'énergie, des efforts parallèles bilatéraux seront plus productifs. À cette fin, les trois gouvernements devraient peut-être réfléchir à la possibilité d'inviter des observateurs de la tierce partie dans toute discussion bilatérale entamée et d'encourager le succès de toute négociation bilatérale à faciliter en fin de compte des négociations trilatérales.

Cependant, pour le Canada, la présence du Mexique à la table de négociation de l'ALENA n'est pas une raison valable pour éviter d'agir sur le plan de nos intérêts nationaux pressants, consistant à promouvoir la mise en place d'une structure officielle pour gérer l'intégration inévitable en matière d'économie et de sécurité avec les États-Unis.

CONCLUSIONS

La fin de la Guerre froide a fait disparaître les certitudes confortables qui ont guidé, avec un succès considérable, la politique étrangère canadienne pendant près de cinquante ans. Pendant une bonne partie de cette période, le Canada a éclo de sa coquille coloniale et a joué un rôle mature et responsable dans la gouvernance mondiale qui correspondait à son pouvoir et à ses intérêts nationaux. Pendant la dernière décennie, la politique étrangère canadienne a entamé son capital accumulé, remplaçant les intérêts par des sentiments et, sauf quelques exceptions, en ignorant les changements profonds qui ont chamboulé le contexte mondial sur les plans de la sécurité et de l'économie. Les Canadiens s'attendent à – et méritent – une politique étrangère efficace, qui donne des résultats et qui nous aide à prendre nos responsabilités – envers la communauté internationale et envers nous-mêmes. Le Canada doit tracer une nouvelle voie pour un monde au sein duquel le pouvoir conventionnel est « unipolaire » – dominé par les États-Unis, mais où des menaces à la sécurité émanent du comportement imprévisible d'acteurs non gouvernementaux et d'États voyous. Il doit former une nouvelle relation avec les États-Unis qui exploite la dynamique de l'intégration silencieuse.

La tâche la plus importante qui attend les Canadiens est de rétablir la confiance américaine envers notre pays comme partenaire fiable. C'est ainsi que la plupart des Canadiens veulent être perçus, et c'est ainsi que la plupart des Américains pensaient autrefois. L'éloignement, la négligence à l'égard de notre relation et certains autres choix inopportuns ont amoindri la confiance que nous avons l'habitude de tenir pour acquise des deux côtés de la frontière. Pour bâtir une confiance à long terme, il faudra répondre à nos besoins communs en matière de sécurité, renforcer notre frontière commune et promouvoir une vision commune d'une économie nord-américaine harmonieusement intégrée.

Nous ne sommes pas les seuls à réclamer une nouvelle initiative majeure visant à renforcer les relations Canada-États-Unis. Le Conseil des relations étrangères des États-Unis, par exemple, a organisé un groupe de travail composé d'anciens dirigeants politiques et hauts fonctionnai-

res, d'experts universitaires et de chefs d'entreprises afin d'examiner les nouveaux défis en Amérique du Nord. Il a conclu, tout comme nous, qu'il y a un urgent besoin d'aborder tant les problèmes sécuritaires qu'économiques sur la base d'une vision audacieuse d'une « Amérique du Nord libre, sécuritaire, juste et prospère » (Council on Foreign Relations, 2005)¹. L'American Assembly a conclu lors de sa 105e rencontre qu'« ultimement, la relation États-Unis–Canada va s'épanouir – et le monde en bénéficiera – si nos pays travaillent ensemble pour régler les problèmes mondiaux les plus intimidants » (The 105th American Assembly). Nous sommes d'accord. Il est temps de concevoir un nouvel arrangement entre le Canada et les États-Unis. Les questions soulevées dans cette section présentent un défi et vont au-delà des approches conventionnelles. Nous croyons avoir présenté un plan stratégique solide afin de gérer les relations Canada–États-Unis au bénéfice du Canada ou, plus précisément, au bénéfice des Canadiens. Sa mise en place prendra du temps. Il exigera de la créativité, non seulement de la part du gouvernement canadien, mais encore plus des communautés universitaires, intellectuelles et de politiques publiques du Canada. La solution de rechange est de condamner les Canadiens à vivre dans un pays moins sécuritaire et moins prospère. Aucun Canadien ne peut souhaiter cela à ses concitoyens ou ses concitoyennes. Un avenir fondé sur quoi que ce soit d'autre que la confiance mutuelle est trop sombre pour être envisagé.

RECOMMANDATIONS

- ✦ De bonnes relations entre les États-Unis et le Canada sont d'une importance primordiale en ce qui concerne nos intérêts à propos de pratique-

1 Bien que de portée trinationale, le groupe de travail reconnaît spécifiquement le besoin d'aborder plusieurs des questions sur une base à deux vitesses, reconnaissant les différences de priorités et de capacités du Canada, des États-Unis et du Mexique.

ment toutes les questions intérieures et internationales; le gouvernement fédéral doit donc consacrer ses meilleures ressources à la gestion de cette relation. La place du Canada dans le monde dépend de plus en plus de sa capacité à accroître et à exercer son influence à Washington, alors que la capacité du gouvernement fédéral de promouvoir la sécurité et la prospérité de tous les Canadiens exige absolument qu'il travaille de pair avec les États-Unis.

- ✳ L'effet combiné des nouvelles menaces mondiales et de l'amélioration de l'intégration transfrontalière montre la nécessité pour le Canada et les États-Unis de mettre à jour la structure de leur relation et de s'assurer du développement d'une approche conjointe dans l'administration de leur espace commun sur les plans économique et sécuritaire.
- ✳ Afin que la relation Canada-États-Unis soit la plus mutuellement avantageuse possible, le gouvernement fédéral devrait reconsidérer sa décision de ne pas participer au programme de bouclier antimissile et de ne pas élargir le mandat du NORAD.
- ✳ Les deux gouvernements doivent travailler ensemble afin de mettre en place une frontière commune plus ouverte et plus sécuritaire pour le déplacement des personnes et des marchandises. Afin de faciliter la coordination intégrée de leur économie respective, les deux gouvernements doivent établir une union douanière incluant un tarif extérieur commun, une approche conjointe du traitement réservé aux biens provenant de pays tiers, un marché de l'énergie complètement intégré, une approche commune des compensations commerciales et un régime uniforme de passation des marchés publics.
- ✳ Pour obtenir le maximum d'avantages de l'intégration économique, le Canada et les États-Unis doivent travailler ensemble pour promouvoir l'uniformité réglementaire.

- ✦ Le Canada devrait chercher à conclure avec les États-Unis un accord complet englobant tout ce que nous venons de mentionner et devrait chercher à institutionnaliser des mesures visant à obtenir le plus d'avantages possibles d'un tel accord pour nos deux pays.

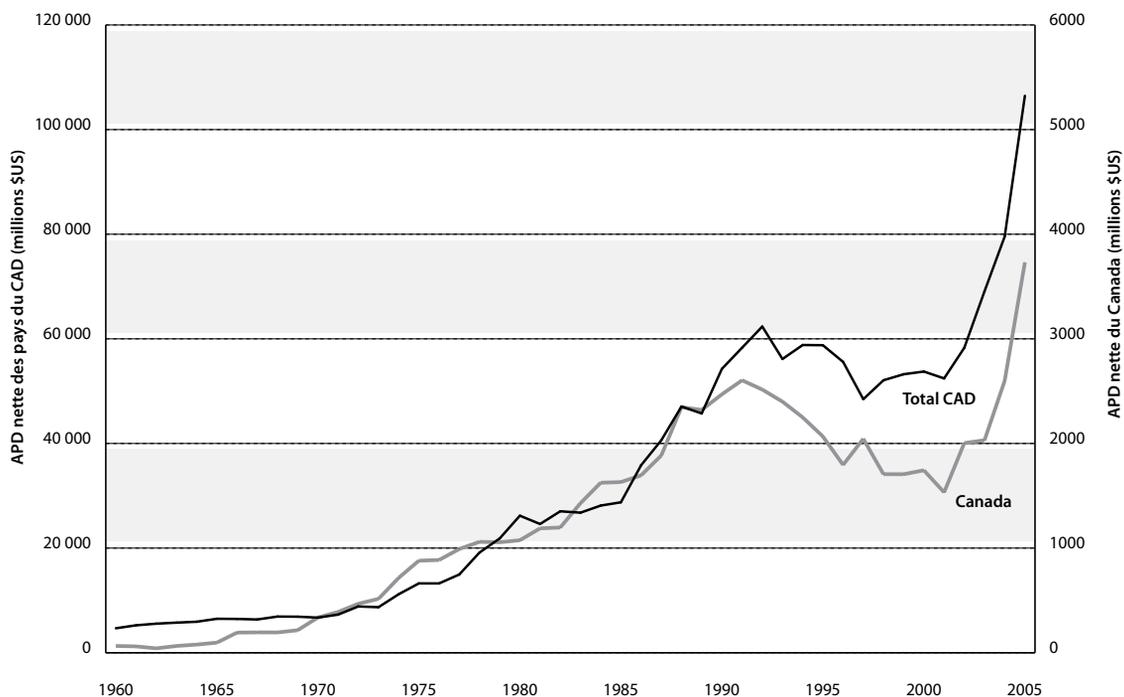
4 UNE AIDE QUI FONCTIONNE : RÉFORMER LE SYSTÈME CANADIEN D'AIDE INTERNATIONALE

RÉFORMER LE SYSTÈME CANADIEN D'AIDE INTERNATIONALE

Chaque année, des milliards de dollars d'aide internationale sont injectés dans les pays en voie de développement dans le but d'éliminer la pauvreté et de reconstruire les pays ruinés par des conflits. Les Canadiens appuient en très grande majorité le principe sous-tendant cette aide : faire ce que nous pouvons afin d'aider ceux qui sont moins fortunés que nous. Nous souhaitons faire notre part. Cependant, le même point faible qui a infiltré d'autres domaines de la politique étrangère du Canada dans les quinze dernières années – confondre la rhétorique et l'action pour des résultats – a aussi atteint l'approche du gouvernement face à l'aide internationale.

Les Canadiens travaillent fort pour leur argent. Ils n'ont pas de problème à payer des impôts pour de bonnes raisons – et la plupart seraient d'accord pour dire que réduire la pauvreté est une de ces raisons. Toutefois, ils n'apprécient pas plus que leur argent soit gaspillé dans des « activités » d'aide internationale bien intentionnées que dans quoi que ce soit d'autre. Il est temps d'évaluer les pratiques d'aide internationale du Canada selon les mêmes critères que nous avons appliqués tout au long de ce document et que nous pensons que les Canadiens souhaitent voir appliqués à toutes les activités entreprises en leur nom : Quelles mesures sont efficaces? Où doivent-elles être ciblées? Lesquelles sont adéquates? En fin de compte, notre assistance confèrera-t-elle véritablement l'autonomie à ceux que nous essayons d'aider?

FIGURE 4.1 : TENDANCES D'APD DU CANADA ET D'AUTRES PAYS DE L'OCDE (1960-2005)



Source : Données du CAD de l'OCDE. Le CAD de l'OCDE représente les pays qui accordent de l'aide au développement.

Comme le démontre la Figure 4.1, l'aide publique au développement (APD) des pays membres de l'OCDE s'est élevée à plus de 106 milliards \$ en 2005, un seuil record et une augmentation de 31 % par rapport à l'année précédente. L'aide étrangère canadienne a suivi ces tendances mondiales. En 2004-2005, le gouvernement du Canada a accordé 3,7 milliards \$ en aide internationale, une augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente. Depuis 1960, le Canada a dépensé plus de 60 milliards \$ en aide internationale.

Il y a eu plusieurs tendances dans l'aide au développement depuis sa naissance dans les années 1960, mais de nos jours la communauté in-

TABLEAU 4.1: LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD)

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim	5. Améliorer la santé maternelle
2. Assurer l'éducation primaire pour tous	6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes	7. Assurer un environnement durable
4. Réduire la mortalité infantile	8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Source : Projet du Millénaire de l'ONU.

ternationale du développement se concentre presque exclusivement sur l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les sants du monde et ont été adoptés par 189 pays, dont le Canada. OMD ont été conçus pour relever les défis de développement les plus pres Ils consistent en huit objectifs précis accompagnés de cibles quantifiées à atteindre d'ici 2015.

Les fonds nécessaires pour atteindre ces objectifs sont considérables. Le Projet du Millénaire de l'ONU estime que de 70 à 80 milliards \$ seront requis chaque année au départ, en plus des dépenses actuelles d'aide au développement, montant qui augmentera jusqu'à 135 milliards \$ par année d'ici 2015 (Sachs, 2005). Pour atteindre cet objectif intermédiaire, il faudra que les pays donateurs tel le Canada doublent environ le montant qu'ils donnent en proportion de leur PIB.

Ce « gros effort » afin d'augmenter l'aide au développement pourrait valoir la peine – s'il réduisait vraiment la pauvreté dans les pays en voie de développement². Est-ce que cela fonctionnera? Les études empiriques

² Le livre *The White Man's Burden* par Easterly (2006) donne un excellent aperçu de l'histoire et des défauts des initiatives de type « gros effort » en matière d'aide internationale. L'ouvrage *The End of Poverty* de Sachs (2005) présente le point de vue opposé, c'est-à-dire que les « gros efforts » d'aide internationale ont échoué simplement parce qu'ils n'ont pas été assez gros.

qui commencent à apparaître sur le sujet sont essentiellement peu concluantes (Burnside et Dollar, 2000; Collier et Dollar, 2002; Easterly, 2003; Sachs, 2005; Rajan et Subramanian, 2005; Hansen et Tarp, 2000). Tant les partisans que les détracteurs de l'aide internationale ont pris l'habitude de cueillir les statistiques et les études qui appuient leur opinion déjà formée, tout en ignorant les preuves contradictoires. L'affirmation la plus correcte est peut-être de dire que 100 *milliards* \$ sont dépensés annuellement pour des initiatives d'aide internationale dont *on est incapable de prouver* l'efficacité dans la réduction de la pauvreté.

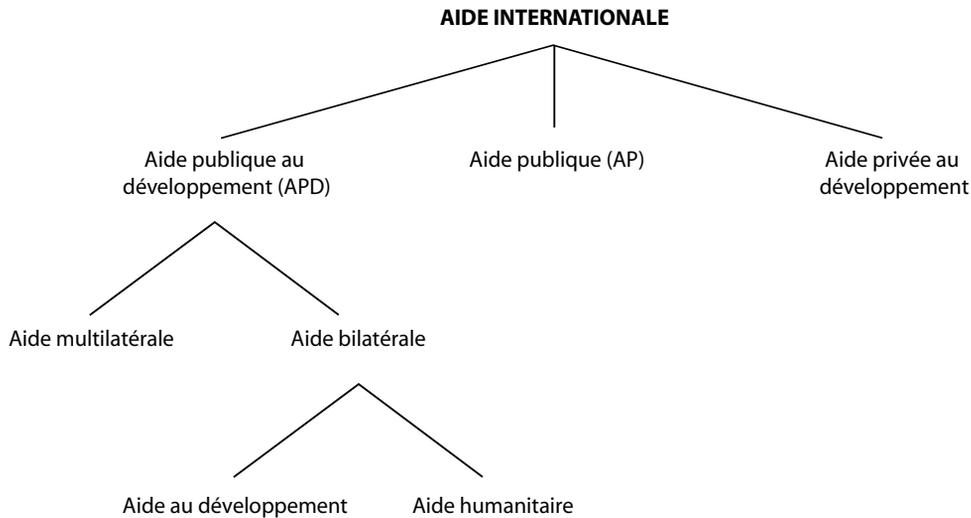
Imaginez si des docteurs dépensaient 100 milliards \$ chaque année pour un traitement dont rien ne prouve qu'il améliore la condition des patients. On considérerait cela absolument inacceptable et ce serait dénoncé avec véhémence par la communauté médicale comme un gaspillage déplorable de ressources précieuses. Pourtant, on ne sait trop pourquoi, la communauté du développement a réagi à la même situation en ce qui concerne la pauvreté et la dégradation sociale avec une apathie tolérante. Ce chapitre analyse l'état actuel de l'aide internationale canadienne et suggère des solutions de rechange plus appropriées.

Nous examinons les formes traditionnelles d'aide internationale et expliquons pourquoi elles ont été en grande partie infructueuses.

Nous suggérons des solutions de rechange plus prometteuses, à savoir : (1) adopter l'approche des « outils de création de richesse » face aux dépenses d'aide internationale; (2) établir des partenariats public-privé (PPP) là où ils peuvent être efficaces, par exemple pour la construction d'infrastructures ou le développement de vaccins; (3) faire participer davantage le secteur des ONG internationales et (4) transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) afin qu'elle devienne une organisation compétitive et semblable à celles du secteur privé.

Nous analysons la différence importante entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, et suggère des façons de réformer l'aide d'urgence et celle subséquente à des conflits pour qu'elles soient plus efficaces et plus conformes aux autres objectifs de politique étrangère du Canada.

FIGURE 4.2 : CATÉGORIES D'AIDE INTERNATIONALE



Finalement, nous concluons avec une discussion des implications fiscales et politiques d'une approche nouvelle et améliorée de l'aide internationale canadienne.

UNE TRADITION D'AIDE INTERNATIONALE QUI N'AIDE PAS

L'aide internationale se classe généralement en trois catégories principales : l'aide publique au développement (APD), l'aide publique (AP) et l'aide privée au développement³. Parmi la première catégorie, il existe deux types d'APD : l'aide multilatérale (acheminée par l'intermédiaire

³ L'aide publique comprend les subventions aux pays qui ne sont plus considérés en voie de développement, comme Israël et Singapour. L'aide privée au développement comprend les fonds provenant d'organisations non gouvernementales, de groupes religieux, de fondations et de compagnies privées (Radelet, 2006).

TABLEAU 4.2 PROBLÈMES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT TRADITIONNELLE

Pays bénéficiaires	Pays donateurs
Corruption	Problème principal-agent
Capacité d'absorption	Conditionnalité
Dépendance envers l'aide	Manque de coordination des donateurs
Distorsion fiscale	Viabilité et volatilité de l'aide

d'organisations telles que la Banque mondiale, le FMI et les agences de l'ONU) et l'aide bilatérale (que les pays donateurs envoient directement aux bénéficiaires). C'est le deuxième type – l'aide bilatérale – qui nous intéresse le plus. Elle se divise également en deux types : l'aide au développement continue et l'aide humanitaire. La première, de façon générale, vise à aider les bénéficiaires à sortir de la pauvreté chronique; la seconde vise à soulager la souffrance grave causée par une crise ou une catastrophe temporaire. La Figure 4.2 illustre ces distinctions sous forme schématique. Dans cette section, nous nous concentrons uniquement sur le premier type : l'aide au développement. La prochaine section traitera de l'aide humanitaire.

L'aide au « développement » vise à aider les individus, les communautés et les pays à sortir de leur condition de pauvreté chronique et à « se développer » vers une condition de prospérité autosuffisante. Elle reçoit plusieurs critiques, mais ici nous nous concentrons sur huit des plus fréquentes :

La *corruption* est un sujet controversé en matière d'aide au développement. Sa forme la plus simple est ce que des détracteurs appellent des « fuites » : la grande part de l'argent d'aide au développement qui ne rejoint pas les pauvres et qui sert plutôt à consolider le pouvoir de la classe dirigeante. Une critique bien pire est que l'argent de l'aide au développement cause en fait la corruption dans les pays en voie de développement en augmentant les ressources disponibles pour lesquelles les élites et les factions se disputeront (Svensson, 2005).

Ce qu'on appelle « l'absorption de l'aide au développement » est un autre problème. Un manque de capacité « d'absorption » signifie que l'argent donné augmente la demande envers une ressource dont l'offre est déjà restreinte. Par exemple, imaginez un pays en Afrique avec une haute prévalence d'infection au VIH/sida et qui souffre également d'une pénurie de médecins et d'infirmières. Si ce pays reçoit des centaines de millions de dollars en aide internationale pour le traitement et les soins de patients atteints du VIH, il risque d'être difficile – étant donné la pénurie de professionnels de la santé qualifiés – pour le pays d'absorber cette aide et de l'utiliser tel que prévu. Il arrive souvent que l'argent de l'aide ne soit plutôt pas dépensé (le pays le place simplement à la banque, augmentant ses réserves de devises étrangères) ou qu'il pousse à la hausse le prix de certains biens ou services par rapport à d'autres, du moins à court terme. Cette hausse peut à son tour augmenter le taux de change réel de la monnaie du pays, conduisant à des conséquences néfastes qui se répercutent dans l'ensemble de l'économie.

De plus, de nombreuses études indiquent que le rendement marginal de l'aide internationale est décroissant et qu'il existe un « point de saturation » après quoi l'argent supplémentaire cause plus de mal que de bien. Différentes études semblent indiquer que ce point se trouve quelque part entre 15 % et 45 % du PIB (Lensink et White, 2001). Ou pour le présenter d'une autre manière, au-delà du « point de saturation », plus un pays reçoit d'aide internationale, moins il peut l'absorber – ce qu'on a appelé le « paradoxe de l'aide internationale et des institutions » (Moss *et al.*, 2006).

La *dépendance envers l'aide internationale* est la version à l'échelle d'un pays du « piège de l'aide sociale » familier aux citoyens des pays assez prospères pour se permettre des programmes d'assistance sociale (par ailleurs mal conçus, voir notre deuxième volume, *Au service des Canadiens*). Des pays entiers peuvent devenir dépendants d'une injection perpétuelle de fonds d'aide internationale. Cela détériore la souveraineté du pays bénéficiaire et peut entraver son développement. Un autre symptôme de la dépendance envers l'aide internationale est la *distorsion fiscale* – les attentes à propos de la réception de gros montants d'aide internationale dé-

couragent les gouvernements nationaux de mettre sur pied un système fiscal durable. Lorsque certains pays reçoivent une aide qui s'élève à plus de la moitié de la totalité de leur activité économique (PNB), et que quelques gouvernements reçoivent en fait plus d'argent qu'ils n'en dépensent, comme le montre le Tableau 4.3, nous pouvons être presque sûrs que la dépendance envers l'aide internationale et la distorsion fiscale sont des maux largement répandus.

TABLEAU 4.3 : DÉPENDANCE ENVERS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DISTORSION FISCALE

Rang	Pays	Aide en % du PIB	Pays	Aide en % des dépenses publiques
1	Burundi	53 %	Afghanistan	289 %
2	Îles Salomon	47 %	Nicaragua	137 %
3	Timor oriental	45 %	Cambodge	107 %
4	Libéria	42 %	Ghana	73 %
5	Afghanistan	37 %	Ouganda	71 %
6	Sierra Leone	34 %	El Salvador	69 %
7	Madagascar	28 %	Bhoutan	65 %
8	Guinée-Bissau	28 %	Mongolie	63 %
9	Éritrée	28 %	Madagascar	45 %
10	Congo (Rép. dém.)	28 %	Bolivie	32 %
11	Nicaragua	27 %	Bangladesh	29 %
12	Rwanda	25 %	Lesotho	20 %
13	Malawi	25 %	Jordanie	16 %
14	Kiribati	23 %	Maldives	13 %
15	Mozambique	21 %	Namibie	11 %
16	Zambie	20 %	Côte d'Ivoire	11 %
17	Éthiopie	19 %	Pakistan	10 %
18	Guyana	18 %	Congo (Rép. dém.)	10 %
19	Niger	18 %		
20	Ouganda	17 %		
21	Mongolie	16 %		
22	Gambie	16 %		
23	Tanzanie	15 %		
24	Ghana	15 %		
25	Cap-Vert	15 %		

Source : Banque mondiale, 2005. Les données sur les dépenses publiques ne sont pas disponibles pour tous les pays.

Nous devons souligner que le blâme pour l'inefficacité de l'aide internationale ne doit en aucun cas retomber uniquement sur les pays qui la reçoivent. Du point de vue d'un pays donateur, un défi crucial est le problème *principal-agent*. Ce principe désigne le fait que les gens qui fournissent de l'argent en aide internationale (les contribuables des pays développés) n'ont aucune relation avec ses destinataires (les personnes pauvres dans les pays en voie de développement) et n'en reçoivent aucun écho. Ce manque incroyable de responsabilité signifie que les agences d'aide internationale ont très peu d'incitation à améliorer leur efficacité.

La *conditionnalité* est un des aspects les plus controversés de l'aide internationale au développement. On l'appelle aussi « aide liée », en vertu de laquelle un pays comme le Canada offre de l'argent à un pays en voie de développement sous condition explicite qu'il soit dépensé pour acheter des biens et services canadiens. La question évidente qui se pose est : à qui cette aide est-elle réellement destinée? Aux pauvres des pays en voie de développement? Ou aux fournisseurs canadiens de ces biens et services? Dans leur étude « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? », Alesina et Dollar (2000) répondent essentiellement que c'est la deuxième question qui doit recevoir une réponse affirmative. Ils ont découvert que parmi les pays de l'OCDE, des considérations internes politiques, économiques et stratégiques orientent la distribution de l'aide internationale davantage que les considérations humanitaires ou la probabilité de réduire la pauvreté.

Malgré des efforts pour « délier » l'aide, environ vingt cents de chaque dollar que le Canada donne l'est encore à condition qu'ils soient utilisés pour acheter des biens ou des services canadiens. Cela nuit à la réputation humanitaire du Canada. Quand le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a effectué une évaluation par les pairs des pratiques d'aide internationale du Canada en 2002, il a spécifiquement identifié la forte proportion d'aide liée comme défaut majeur. En principe, il n'y a rien de mal à défendre les intérêts canadiens à l'étranger. Le problème survient lorsque cela est effectué sous la fausse prétention de fournir une aide au développement visant à réduire la pauvreté.

La *coordination insuffisante des donateurs* et la *volatilité de l'aide internationale* nuisent en outre à l'efficacité de cette aide. La première ouvre la porte au dédoublement des efforts entre les pays donateurs. La seconde peut causer ou exacerber l'instabilité économique des pays bénéficiaires, particulièrement ceux où l'aide internationale constitue une portion importante du PNB ou des dépenses publiques.

QUELLES SONT LES SOLUTIONS DE RECHANGE?

Étant donné l'existence répandue de ces problèmes, certains grands détracteurs de l'aide au développement pourraient être tentés de promouvoir son abolition pure et simple. Cependant, cela serait tant irréaliste que peu judicieux. Pour commencer, malgré de nombreuses études portant sur les problèmes de l'aide internationale, il existe aussi des preuves que certains types ciblés d'aide peuvent en effet être efficaces afin de réduire la pauvreté. Clemens, Radelet et Bhavnani (2004) ont catégorisé l'aide internationale en différents types et ont découvert que l'aide au développement des infrastructures, en particulier, présente une solide corrélation positive avec la croissance économique.

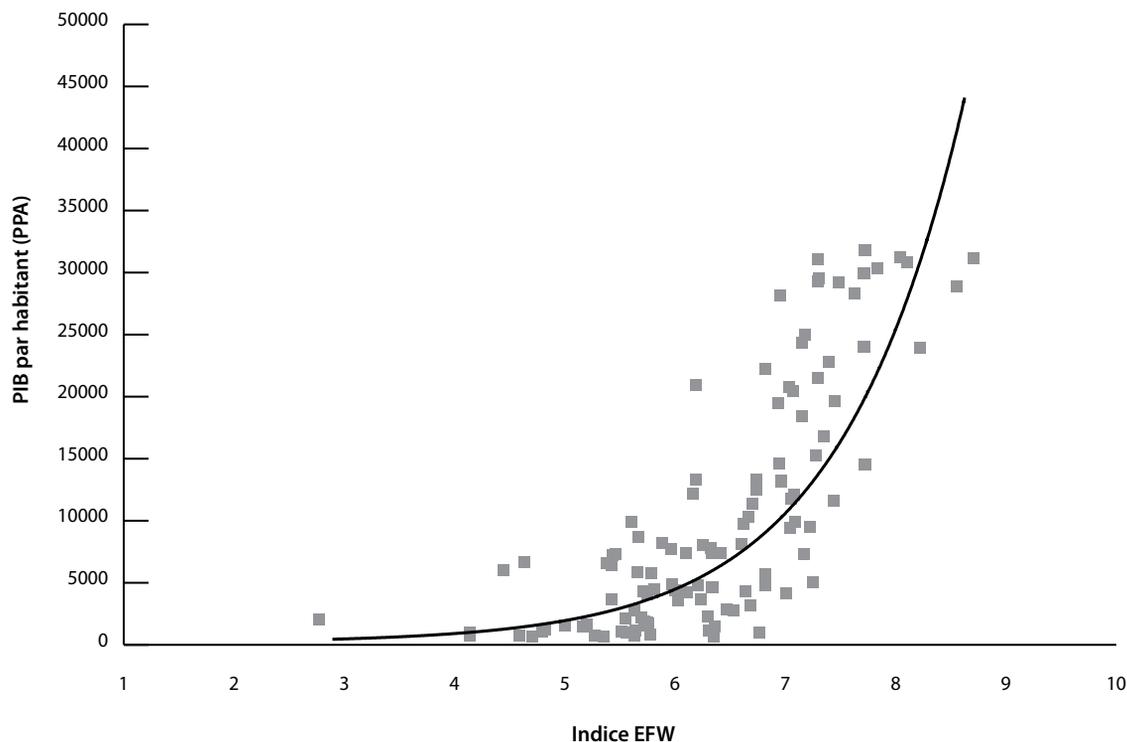
Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné précédemment, la plupart des pays développés prennent part tant à une aide internationale bilatérale que multilatérale, dans le second cas en mettant en commun leurs fonds par l'intermédiaire d'institutions internationales majeures comme la Banque mondiale ou les Nations Unies. Si le Canada éliminait ce deuxième type d'aide, nous risquerions de perdre notre place à la table de négociation de ces institutions et avec elle une voix importante dans les discussions sur la scène mondiale. Cela ne favoriserait pas les intérêts du Canada et pourrait même leur nuire sérieusement compte tenu de la mondialisation rapide, particulièrement si on considère la puissance économique croissante de plusieurs pays en voie de développement. Troisièmement, l'aide internationale est une flèche importante dans le carquois de politique étrangère du Canada. La politique baptisée « 3-D » exposée dans l'Énoncé de politique internationale du Canada 2005

exige une solide composante d'aide au Développement pour compléter nos efforts en matière de Défense et de Diplomatie (Canada, Affaires étrangères et commerce international, 2005). Le Budget fédéral 2006 a présenté l'ébauche d'un plan prévoyant de dépenser 1,1 milliard \$ en deux ans dans les forces armées et qui souligne l'engagement du gouvernement à renforcer le rôle du Canada dans le monde. Une aide au développement efficace a un rôle à jouer. Finalement, d'un point de vue démocratique, une forte majorité de Canadiens appuient les programmes d'aide internationale. Un sondage de la Fondation Asie Pacifique du Canada (2002) a révélé que 71 % des Canadiens pensent que l'aide internationale est « très importante » ou « généralement importante ». Parmi les programmes d'aide potentiels, la réduction de la pauvreté a reçu le plus d'appuis : 64 % des Canadiens ont affirmé que de telles initiatives sont « très importantes ». Il est intéressant de noter que cet appui a été plus élevé que celui aux programmes visant à favoriser le développement des intérêts commerciaux canadiens à l'étranger ou à promouvoir les valeurs canadiennes. Cela semble indiquer qu'il y a un vaste appui populaire envers l'idée de l'aide internationale, quoique pas nécessairement envers la manière dont les gouvernements l'ont abordée.

UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT CANADIENNE QUI AIDE VRAIMENT

Si abolir complètement l'aide au développement n'est pas la solution, alors quelle est-elle? Nous affirmons que la solution est de réorienter les efforts d'aide au développement du Canada vers :

- ✦ Le développement de la liberté économique;
- ✦ L'adoption de ce que nous appellerons l'approche des « outils de création de richesse » envers l'aide au développement;

FIGURE 4.3 : L'INDICE DE LIBERTÉ ÉCONOMIQUE ET LE PIB PAR HABITANT

Source : Données de Gwartney et Lawson (2006).

- ✳ La distribution de l'aide moins par l'entremise exclusive des gouvernements et davantage par l'entremise de partenariats public-privé (PPP);
- ✳ Le renforcement du secteur des ONG internationales au Canada et le fait de compter davantage sur elles;
- ✳ La transformation de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en institution semblable à celles du secteur privé en portant une attention particulière à son obligation de rendre compte, à son efficacité et au recours à la concurrence lorsqu'elle sélectionne des projets et des partenaires.

DÉVELOPPER LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

Comme nous l'avons déjà mentionné, les preuves démontrant que l'aide au développement a un quelconque effet positif sur la réduction de la pauvreté ou sur la création de richesse sont au mieux peu concluantes. Cependant, il existe de solides preuves empiriques démontrant que quelque chose d'autre a un tel effet : *la liberté économique* a des conséquences importantes, positives et sans équivoque sur la prospérité des gens. L'étude annuelle *Economic Freedom of the World*, publiée par l'Institut Fraser en collaboration avec des membres du Economic Freedom Network, classe les pays selon leur niveau de liberté économique (Gwartney et Lawson, 2006). La Figure 4.3 illustre de façon spectaculaire la relation constante et positive entre le niveau de liberté économique et la prospérité d'un pays (mesurée par le PIB par habitant).

Cela indique fortement qu'une aide au développement qui met l'accent sur la mise en place d'un environnement de liberté économique plutôt que sur un environnement de dépendance économique est une façon bien plus adéquate d'offrir l'aide du Canada aux pauvres de ce monde. Cette idée établit le fondement analytique de l'approche de la « prospérité durable » envers l'aide au développement, dont nous traiterons maintenant.

ADOPTER L'APPROCHE DES « OUTILS DE CRÉATION DE RICHESSE » ENVERS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'aide au développement traditionnelle a en grande partie considéré la redistribution de la richesse des « fortunés » aux « miséreux » comme la meilleure façon de réduire la pauvreté. Les résultats ont été invariablement décevants. L'approche des « outils de création de richesse » vise à distribuer les moyens de *créer la richesse*, plutôt que de redistribuer la richesse elle-même. L'accent mis sur la redistribution conduit à une mentalité de jeu à somme nulle où la « tarte » de la richesse est fixe, les fortunés et les miséreux l'étant de façon permanente, et où la réduction de la pau-

vreté consiste simplement à savoir comment couper la tarte de façon différente. La solution de rechange des outils de création de richesse encourage les pays en voie de développement à adopter les incitations qui sont essentielles dans une économie productive et fonctionnant bien tout en diminuant les taux de pauvreté inacceptables qu'on trouve dans le monde d'aujourd'hui. Elle confère aux pays bénéficiaires l'*autonomie* d'éliminer la pauvreté, plutôt que de simplement soulager ses symptômes.

Trop d'universitaires, de politiciens et (particulièrement) de professionnels de l'aide au développement ont tendance à rejeter d'emblée l'économie de marché comme étant fondamentalement défectueuse alors qu'en réalité ils réagissent probablement à une économie de marché qui n'est tout simplement pas assez englobante. Nous croyons que ce n'est pas le capitalisme qui a laissé tomber les régions plus pauvres du monde, mais les sociétés qui n'ont pas réussi à fournir à leurs citoyens ses puissants outils de création de richesse. Cela implique que plutôt que de redistribuer la richesse des pays où ces outils sont mis en œuvre, l'aide internationale devrait être conçue afin de donner aux pays en voie de développement l'accès aux mêmes outils qui leur permettront de réduire leur propre pauvreté.

Pour accomplir cet objectif, nous mettons l'accent sur cinq outils de création de richesse fondamentaux : (1) les droits de propriété, (2) l'accès au capital, (3) le développement du capital humain, (4) l'accès à la technologie et à l'information et (5) l'accès aux marchés commerciaux.

LES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Un manque de droits de propriété est au cœur de plusieurs problèmes de développement. Dans son livre *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs* (2005), le renommé économiste péruvien Hernando de Soto soutient que bien que les gens dans les pays en voie de développement possèdent souvent un actif, ils n'ont pas le cadre juridique nécessaire pour offrir cet actif en garantie et ainsi le transformer en capital productif. De Soto estime qu'il y a au-delà de 1,2 *billion* \$ de « capital mort » rien qu'en Amérique du Sud. C'est plus

de *dix fois* le montant total d'aide internationale distribuée chaque année dans le monde entier – un chiffre renversant.

L'aide au développement devrait donc mettre l'accent sur la création d'un environnement au sein duquel les personnes pauvres peuvent activer leur propre capital, plutôt que de simplement réclamer l'injection de davantage d'argent provenant de l'aide internationale dans les pays dont l'actif est inaccessible à cause d'un manque d'infrastructures sociales, juridiques et financières. Pour commencer, le Canada pourrait soutenir des initiatives comme le Projet des droits de propriété immobiliers urbains au Pérou (IPE, 2001) et aider à promouvoir des programmes semblables dans d'autres pays où ils n'existent pas.

L' ACCÈS AU CAPITAL

Sans accès au capital, les autres outils de création de richesse ont peu de matière avec laquelle travailler. Là où le capital manque, le microcrédit est une solution évidente. L'économiste bangladais Muhammad Yunus a démontré son efficacité par l'entremise de sa Grameen Bank, ce qui lui a valu le Prix Nobel de la paix 2006. Le succès de sa banque spécialisée dans le microcrédit montre que le capitalisme peut en effet être une arme puissante dans la bataille contre la pauvreté.

Cependant, le rôle que l'aide au développement a à jouer pour favoriser le microcrédit est délicat. Les institutions de microcrédit ayant obtenu du succès, comme la African Bank en Afrique du Sud, la Banque Rakyat en Indonésie, et la Grameen Bank créée par Yunus lui-même sont des entreprises à *but lucratif*, bien qu'ayant un objectif social sous-jacent. Les ONG et les organisations d'aide internationale *sans but lucratif*, ne possédant pas l'expertise, les outils de gestion du risque et les connaissances locales requises pour mettre en place le microcrédit correctement, risquent d'arriver sur le marché avec des produits au prix mal fixé qui diminuent le rendement et qui amoindrissent l'efficacité même qu'ils essaient de favoriser.

Pendant le Sommet mondial du microcrédit à Halifax en novembre 2006, le gouvernement canadien a annoncé qu'il dépenserait 40 millions \$ pour des programmes de microcrédit administrés par Oxfam Québec,

Développement international Desjardins et l'Association coopérative canadienne (CCA). Bien que l'intention soit louable, ces intermédiaires sont inadéquats : les deux premières organisations en particulier ne comprennent pas la recherche du profit qui est au cœur du succès du microcrédit. Comme meilleure approche, nous recommandons que les agences d'aide au développement financent des institutions à but lucratif existantes et concentrent leurs efforts sur la création d'environnements qui favorisent leur mise en place et leur succès.

Quelques organisations canadiennes sont déjà en train d'expérimenter certains des aspects de cette approche. L'une d'elles est Calmeadow, un organisme de charité qui offre des services financiers abordables, dynamiques et viables dans les régions sous-développées du monde. Calmeadow possède deux fonds régionaux de microfinance, ProFund Internacional (Amérique latine) et AfriCap Microfinance Fund (Afrique), qui ont tous deux obtenu beaucoup de succès. Un autre exemple qui vaut la peine d'être mentionné est les Entreprises partenaires de CARE (CEP), une filiale de CARE Canada qui exploite une entreprise de capital de risque à rendement social implantant des entreprises modèles qui génèrent une valeur tant économique que sociale dans des communautés à faible revenu⁴. Tout comme une entreprise de capital de risque du secteur privé, CEP possède un comité d'investissement et publie des rapports trimestriels.

L'organisation Opportunity International (OI) est aussi un bon exemple de succès dans le domaine de la microfinance. OI a été fondée au début des années 1970 aux États-Unis. Le Canadien Ross Clemenger a donné le premier prêt officiel d'OI à un client colombien en 1976. Depuis lors, l'organisation a crû considérablement avec cinq partenaires de soutien, dont OI Canada fait partie, faisant affaire avec 40 partenaires sur le terrain dans 25 pays. OI Canada a été fondée en 1997 par David Stiller qui était contrarié par « l'incapacité du travail de secours de rendre les personnes pauvres moins pauvres ». En 2005, 700 000 familles avaient reçu

4 Voir le site web de CARE Canada à <<http://www.care.ca/CEP/>> pour plus d'information.

TABLEAU 4.4 : INDICATEURS DE CAPITAL HUMAIN

Rang IDH	Pays	Espérance de vie	Taux de scolarisation
1	Norvège	80	100
2	Islande	81	96
3	Australie	81	N/D
4	Irlande	78	99
5	Suède	80	97
6	Canada	80	93
MOYENNE 6 PLUS ÉLEVÉS		80	97
1	République centrafricaine	39	30
2	Guinée-Bissau	45	37
3	Burkina Faso	48	26
4	Mali	48	35
5	Sierra Leone	41	65
6	Niger	45	22
MOYENNE 6 MOINS ÉLEVÉS		44	36

Source : Programme des Nations Unies pour le développement humain (2006). Le taux de *scolarisation* comprend tous les niveaux.

un prêt de OI et plus de 850 000 emplois ont été créés ou consolidés par le financement de OI⁵.

En plus de permettre d'accéder au microcrédit, l'aide au développement peut également fournir du capital à des entrepreneurs plus importants. Le Canada, et c'est tout à son mérite, est déjà sur la bonne voie dans ce domaine, ayant récemment inauguré le Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique (FICA), un fonds de 250 millions \$ visant à investir dans des placements privés en actions d'entreprises de partout en Afrique. Le fonds, administré conjointement avec les entreprises financières respectées Cordiant et Actis, comprend un investissement de soutien de 100 millions \$ du gouvernement du Canada et le reste est recueilli par

5 La source des figures est Opportunity International, Canada (2005); veuillez noter que ces figures ne valent pas seulement pour OI Canada, mais pour tous les membres de OI.

l'entremise de tierces parties. Son objectif est de favoriser la croissance économique en offrant du capital de risque à des entreprises privées qui obtiennent du succès commercialement⁶.

DÉVELOPPER LE CAPITAL HUMAIN

Le capital humain est aussi essentiel que le capital financier pour créer de la richesse. Nous définissons le capital humain comme la combinaison des connaissances acquises, de l'état de santé et de l'expérience de travail. Le Tableau 4.4 compare les niveaux de capital humain dans les six pays les mieux classés et les six pays les moins bien classés dans l'Indice de développement humain en utilisant l'espérance de vie comme indice autant de la santé que de l'expérience de travail, et la scolarisation comme mesure des connaissances acquises.

On estime que le capital humain constitue environ 80 % de la richesse des pays développés (Becker, 1998). Dans ce cas, il n'est pas difficile d'imaginer le défi auquel font face les six pays les moins bien classés, où le taux de scolarisation est le tiers de ce qu'il est dans les six pays les mieux classés et où l'espérance de vie est environ la moitié.

Que peut faire l'aide au développement afin d'encourager l'accumulation du capital humain? Présentement, la majeure partie de l'aide au développement en éducation se concentre à augmenter le taux de *scolarisation*. L'objectif du Millénaire pour le développement en éducation est de s'assurer que tous les enfants puissent compléter une éducation primaire d'ici 2015. La campagne Éducation pour tous de l'UNESCO a des objectifs quantitatifs similaires, tout comme le Plan d'action en matière d'éducation de base de l'ACDI. Pour la mise en œuvre de ce dernier programme, l'ACDI a quadruplé ses investissements en éducation de base entre 2000 et 2005.

Ce qui manque dans plusieurs de ces campagnes est une reconnaissance que dans plusieurs pays en voie de développement, la qualité de l'éducation est tellement basse que simplement augmenter le taux de scolarisation n'a en réalité pas beaucoup d'impact sur le niveau réel de capital

6 Pour plus d'information, voir <<http://www.cifafund.ca/en/index.html>>.

humain (voir Pritchett, 2001, pour des exemples et des analyses). Puisque tellement d'autres donateurs se concentrent sur l'aspect quantitatif de la scolarisation, l'aide au développement du Canada pourrait se distinguer en travaillant de façon dynamique pour améliorer la qualité de l'éducation à tous les niveaux.

Il existe deux manières efficaces en vertu desquelles l'aide au développement canadienne pourrait améliorer le rendement scolaire réel dans les pays en voie de développement. La première est de financer massivement la formation des enseignants pour les écoles primaires et secondaires. C'est un problème particulièrement urgent dans certains pays africains où le nombre d'enseignants qualifiés est en fait en diminution à cause de la forte mortalité liée au VIH/sida. Une autre manière est de mettre l'accent sur une éducation postsecondaire orientée spécifiquement vers l'entrepreneuriat et les compétences. Ce genre d'occasion est souvent ignoré par des agences de développement comme l'ACDI qui ont tendance à se préoccuper uniquement d'éducation de base. Making Cents International (<<http://www.makingcents.com>>), une entreprise sociale à but lucratif mise sur pied par la Canadienne Fiona Macaulay, offre de la formation et des programmes de technologie à des microentrepreneurs dans environ 40 pays en voie de développement. USAID et d'autres agences de développement ont fait bon usage de ces produits; les fonds de l'ACDI seraient bien dépensés si elle faisait de même. De telles initiatives renforcent aussi les prêts de type microcrédit, puisque donner du capital aux microentrepreneurs sans leur donner de compétences est un travail à moitié terminé.

Augmenter efficacement la qualité – de même que simplement la quantité – de l'éducation augmente aussi le capital humain d'une autre façon, grâce à ses effets bénéfiques sur la santé. Des études ont démontré que les mères éduquées élèvent des enfants plus en santé, que les jeunes éduqués dans les pays ayant une haute prévalence d'infection par le VIH/sida sont plus susceptibles d'utiliser un condom, et que les gens éduqués investissent généralement davantage dans leur propre santé plutôt que de compter sur des agences gouvernementales (souvent inadéquates) de santé (Mellington et Cameron, 1999; Gokhale *et al.*, 2004).

L'ORDINATEUR PORTABLE À 100 \$

Le développement de l'ordinateur portable à 100 \$ est une façon rentable de promouvoir le développement et de combler l'écart numérique avec les pays pauvres, mais il est aussi un exemple intéressant pour découvrir à quel point la collaboration entre des OSBL, des gouvernements, des entreprises et des universités peut être efficace pour réduire la pauvreté d'une manière compatible avec l'approche des outils de création de richesse.

L'idée d'un ordinateur portable à 100 \$ vient de Nicholas Negroponte, qui a mis sur pied le projet au Laboratoire média du Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 2004. Cinq compagnies bien connues, Google, AMD, Red Hat, News Corp. et Brightstar ont chacune fourni de l'expertise et 2 millions \$ pour financer une ONG, Un Ordinateur Portable Par Enfant, créée afin de superviser le projet.

Les gouvernements locaux au Brésil, en Argentine, en Uruguay, au Nigeria, en Libye, au Pakistan et en Thaïlande ont déjà accepté d'acheter ces ordinateurs portables. Même les gouvernements des pays développés dans des endroits comme les États-Unis ou l'Australie ont démontré un intérêt afin d'utiliser l'ordinateur portable à 100 \$ pour des programmes d'éducation à distance.



L'ACCÈS À LA TECHNOLOGIE ET À L'INFORMATION

La technologie et l'accès à l'information sont aussi des outils fondamentaux de création de richesse. La bonne nouvelle est que dans ce domaine, plusieurs pays en voie de développement sont en mesure de « sauter » par-dessus les anciennes technologies encore utilisées dans les pays développés et d'employer directement les nouvelles technologies, stimulant une énorme amélioration de leurs perspectives de productivité et de croissance.

Les téléphones portables sont un bon exemple. Grameen Phone, en collaboration avec la Grameen Bank, a lancé le programme Village Phone qui vise à distribuer un téléphone portable dans chaque village du

Bangladesh, implantant du même coup un centre d'appel public pour chacun d'eux. Mise sur pied il y a moins d'une décennie, c'est une compagnie profitable avec 8,5 millions d'abonnés. D'autres exemples sont le projet d'« ordinateur portable à 100 \$ » mis sur pied par un laboratoire technologique du Massachusetts Institute of Technology (MIT), de même que Manobi, un fournisseur de services Internet et de téléphones portables à valeur ajoutée faisant affaire au sein du secteur agroalimentaire au Sénégal⁷.

Ces exemples montrent que permettre l'accès à la technologie et à l'information peut effectivement aider à réduire la pauvreté si ces projets sont abordables et évolutifs. L'aide au développement devrait donc encourager les initiatives du secteur privé visant à améliorer l'accès à la technologie et à l'information dans les pays en voie de développement.

L'ACCÈS AUX MARCHÉS

Environ 70 % des gens pauvres dans les pays en voie de développement vivent dans des régions rurales. Ces personnes sont en très grande majorité des fermiers et des bergers. L'accès aux marchés commerciaux où elles peuvent vendre leurs produits agricoles est donc crucial afin d'améliorer leurs perspectives économiques. Aujourd'hui, les pays développés dépensent environ 280 milliards \$ par année pour soutenir leurs industries agricoles – près du triple de ce qu'ils dépensent en aide au développement. En conséquence, plus de trois milliards de personnes dans les pays en voie de développement vivent avec moins que le 2 \$ par jour que reçoit la vache européenne moyenne en subventions gouvernementales (Hassett et Shapiro, 2003).

Cette situation est clairement immorale, non rentable et non viable, pourtant les pays développés ont obstinément résisté au changement. En effet, tel que mentionné précédemment, la Politique agricole commune de l'Union européenne et les subventions agricoles du gouvernement américain se sont révélées être des obstacles majeurs à la conclusion d'un accord

7 Pour d'autres exemples de réduction de la pauvreté fondée sur la technologie, voir CGAP : *IT Innovation Series* à <<http://www.cgap.org>>.

lors du désormais défunt cycle de négociations commerciales de Doha. Les subventions agricoles du Canada sont à peu près au même niveau que celles des États-Unis, quoique considérablement moins élevées que celles de l'Union européenne. Les changements que nous avons recommandés pour le programme agricole du Canada vont en pratique éliminer les subventions importantes – qui sont essentiellement supportées par les consommateurs canadiens – et vont aider à ouvrir le marché canadien aux pays pauvres.

Comme nous l'avons souligné dans le premier volume de la série *Un Canada fort et prospère*, l'ancien gouvernement canadien (influencé par son désir d'apaiser les groupes d'intérêts antiaméricains et antimondialisation) a retenu son appui au libre-échange mondial comme façon efficace d'aider les pays pauvres. Le nouveau gouvernement du Canada a une occasion de prendre l'initiative et de travailler tant avec les pays du G8 que du G20 afin de ressusciter les négociations de Doha. Si cela s'avère impossible, le Canada devrait judicieusement chercher à conclure des accords commerciaux bilatéraux avec des blocs commerciaux majeurs dans les régions en voie de développement. Cependant, en faisant cela, nous devrions garder à l'esprit que de tels accords ne sont pas aussi souhaitables que le fait de conclure un accord mondial sous l'égide de l'OMC ou aussi essentiels que l'intérêt du Canada à commercer avec les États-Unis. De plus, comme nous l'avons mentionné, la plupart de ces accords régionaux font face à de graves désaccords et ne devraient pas interférer avec l'objectif d'une intégration réglementaire et commerciale plus étroite avec les États-Unis. Ainsi, bien que nous croyons que le Canada devrait étudier la possibilité de conclure des accords régionaux, nous croyons aussi que cela devrait être équilibré avec les intérêts plus importants d'un développement du libre-échange à l'échelle mondiale et de notre relation commerciale avec les États-Unis.

RÉSUMÉ DE L'APPROCHE DES OUTILS DE CRÉATION DE RICHESSE

Le Tableau 4.5 résume les outils de création de richesse. Aussi originaux qu'ils puissent sembler comparativement à l'aide au développement traditionnelle, nous croyons qu'ils sont manifestement plus efficaces pour

TABLEAU 4.5 : L'APPROCHE DES OUTILS DE CRÉATION DE RICHESSE ENVERS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Cause sous-jacente de la pauvreté	Outils de création de richesse	Exemple couronné de succès	Pour plus d'information
Manque d'encadrement juridique afin de profiter de l'économie de marché	Droits de propriété	Projet des Droits de propriété immobiliers urbains (Pérou)	<i>Le mystère du capital</i> , Hernando de Soto, 2005.
Accès insuffisant au capital	Microcrédit	Calmeadow African Bank Banque Rakyat Grameen Bank	<i>Vers un monde sans pauvreté</i> , Yunus et Jolis, 1997. <i>The Micro-finance Revolution: Sustainable Finance for the Poor</i> , Marguerite Robinson, 2001.
Capital humain non développé	Éducation Santé Expérience de travail Entrepreneuriat	Making Cents Les entrepreneurs du bas de la pyramide	<i>4 milliards de nouveaux consommateurs : Vaincre la pauvreté grâce au profit</i> , C.K. Prahalad, 2004.
Accès insuffisant à la technologie et à l'information	Distribution de technologie peu coûteuse et évolutive	Ordinateur portable à 100 \$ Grameen Phone	<i>La terre est plate : Une brève histoire du XXI^e siècle</i> , Thomas Friedman, 2006.
Accès insuffisant aux marchés commerciaux	Libre-échange	<i>La loi américaine African Growth and Opportunity Act (2000)</i>	<i>Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field</i> , Ethan Kapstein, 2006. <i>Trade Policy and Global Poverty</i> , William Cline, 2004. <i>Éloge du libre-échange</i> , Jagdish Bhagwati, 2005.

réduire la pauvreté, plus adéquats pour aider les moins fortunés (plutôt que d'aider les fournisseurs canadiens de biens et services) et qu'ils sont tout à fait prêts à être déployés « sur le terrain ».

En effet, plusieurs experts de l'aide au développement appuient philosophiquement cette approche. John Watson, président-directeur général de CARE Canada, a suggéré plusieurs des mêmes idées dans un discours récent (Watson, 2005). De plus, les outils de création de richesse sont polyvalents. Leur utilité n'est pas limitée aux autres pays où la pauvreté règne. Ils peuvent être tout aussi efficaces là où la pauvreté s'accroche à l'intérieur du Canada – dans les communautés autochtones, par exemple.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP)

Les partenariats public-privé (PPP) jouent un rôle de plus en plus important tant dans les pays développés que dans ceux en voie de développement. Ils visent à attirer des fonds privés et des compétences du secteur privé vers ce qui était auparavant considéré comme des fonctions du secteur public.

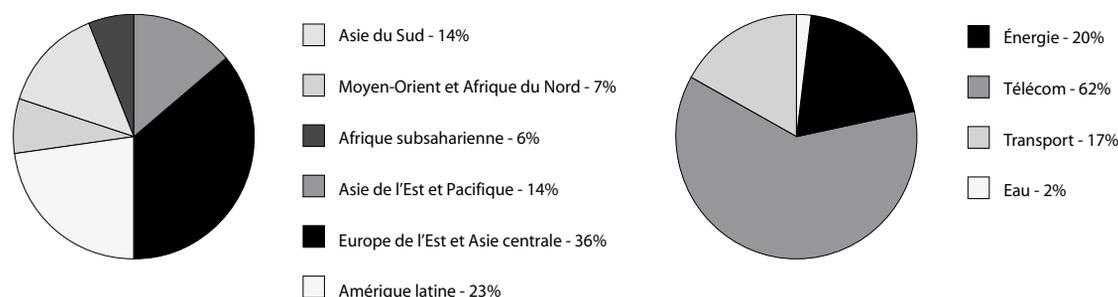
Au Canada, on compte parmi les PPP bien connus les Services de ferry de la Baie de Fundy, l'Autoroute 104 en Nouvelle-Écosse (passage Cobequid), l'Autoroute Frédéricton–Moncton au Nouveau-Brunswick et des projets de traitement des eaux à Dartmouth, Moncton et Edmonton. D'autres PPP canadiens ont entrepris des projets aussi variés que des résidences étudiantes et des centres médicaux. Un sondage du Conseil canadien pour les partenariats public-privé a révélé que les Canadiens sont de plus en plus confortables avec l'idée d'utiliser des PPP pour construire, gérer et/ou financer des biens traditionnellement publics comme les hôpitaux, les services hospitaliers, les routes, les usines de traitement des eaux et des déchets, les centres de loisirs, le transport en commun et les réseaux électriques (CCPPP, 2004).

Alors que le Canada et d'autres pays développés adoptent des PPP valant des milliards de dollars, de plus en plus sont inaugurés chaque année. Bien que dans aucun cas une panacée pour tous les problèmes de développement, dans certains secteurs les PPP peuvent atteindre des objectifs qui n'auraient pas pu l'être autrement à cause de la nature et de

TABLEAU 4.6 : PROJETS D'INFRASTRUCTURES IMPLIQUANT UNE PARTICIPATION PRIVÉE (DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT)

(milliards \$US)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Asie de l'Est et Pacifique	17,8	27,3	36,2	10,1	12,2	18,2	12,5	9,6	13,3	13,1	13,6
Europe et Asie centrale	9,5	10,7	14,6	12,2	11,3	25,3	14,1	17,2	11,8	15,1	34,4
Amérique latine	17,1	25,8	49,0	69,3	37,9	39,0	34,6	20,3	16,2	19,8	22,1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	0,1	0,1	5,1	3,4	2,9	4,1	4,3	1,6	2,0	7,6	6,7
Asie du Sud	3,8	5,7	6,2	2,3	4,6	3,5	4,7	6,0	3,9	11,2	13,6
Afrique subsaharienne	1,7	1,7	3,0	2,2	2,8	2,1	4,0	3,3	5,9	4,0	5,4
TOTAL	49,1	71,3	114,1	99,5	71,7	92,2	74,2	58,0	53,1	70,8	95,8

Source : Banque mondiale et PPIAF, Banque de données du projet PPI, <http://ppi.worldbank.org/> et <http://www.ppiaf.org/>.

FIGURE 4.4 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DES PPP DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT (2005)


Source : Banque mondiale et PPIAF, Banque de données du projet PPI, <http://ppi.worldbank.org/> et <http://www.ppiaf.org/>.

la répartition des risques qu'ils impliquent. Nous examinons ci-dessous deux de ces secteurs où les PPP sont opportuns et où l'aide au développement et l'expertise canadiennes devraient s'impliquer : les infrastructures et le développement de vaccins.

LES INFRASTRUCTURES

Les investissements dans les infrastructures présentent des risques exceptionnels : des coûts fixes élevés à payer d'avance et un contexte réglementaire habituellement strict. Dans les pays en voie de développement ces risques sont souvent aggravés par des incertitudes politiques, financières et d'exploitation. Les PPP répartissent ces risques parmi un certain nombre de parties. De plus, ils peuvent créer une situation gagnant-gagnant-gagnant pour les compagnies privées (étrangères et locales), les gouvernements locaux, les donateurs d'aide au développement et les citoyens du pays bénéficiaire.

Comme le montre le Tableau 4.6, la valeur monétaire des projets d'infrastructures dans les pays en voie de développement impliquant des PPP a presque doublé entre 1995 et 2005 – atteignant près de 96 milliards \$US. Cependant, comme le révèle la Figure 4.4, ceux-ci ont été concentrés géographiquement en Europe de l'Est, en Asie et en Amérique latine et concentrés dans le secteur des télécommunications.

L'ACDI prétend être favorable au potentiel des PPP dans les infrastructures, mais il est difficile de trouver des preuves de son implication dans un quelconque projet réel de PPP. Le Canada, par exemple, est un des 14 donateurs à la Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), une agence offrant de l'assistance technique mise sur pied en 1999. Cela donne simplement des experts qui rédigent des rapports à propos de ce qui devrait être fait avec des PPP, plutôt que de le faire réellement. De même, l'ACDI finance des cours dans certains pays expliquant comment faire fonctionner les PPP, mais ne se lance elle-même dans aucun d'entre eux (IP3, 2007; PPIAF, 2007). Selon la banque de données d'aide internationale de l'OCDE, en 2004 le Canada a dépensé 20 millions \$ dans

des PPP – moins de 0,8 % de notre budget total d'aide internationale pour cette année.

La réticence de l'ACDI ne s'explique certainement pas par une insuffisance de modèles de PPP ayant obtenu du succès dans les pays en voie de développement. Un de ces exemples est la construction de la route à péage N4 de l'Afrique du Sud au Mozambique. Ce projet a été lancé en 1996 lorsque tant le Mozambique sortant de la guerre civile que l'Afrique du Sud sortant de l'apartheid ont voulu développer leur commerce régional. Pour qu'il y ait davantage de commerce, il fallait de meilleures infrastructures de transport, et aucun des deux gouvernements ne pouvait se permettre financièrement de construire la route requise. Les risques financiers et d'exploitation d'un tel projet étaient en même temps trop élevés pour qu'une compagnie privée, une agence multilatérale ou un seul donateur d'aide au développement l'entreprenne en solo. Comme solution, les deux pays ont créé un PPP, financé par les capitaux propres et la dette de compagnies de construction, par le South Africa Infrastructure Fund et par des banques privées⁸. Désormais complétée, la route a amélioré la circulation des camions entre les deux pays, développé le commerce, stimulé une industrie touristique locale et attiré des investissements ultérieurs (tant publics que privés) au Mozambique⁹.

Les principaux ingrédients pour obtenir un PPP réussi comprennent : des appuis politiques, un environnement réglementaire favorable (exempt de corruption), de l'expertise technique et du financement. Plutôt que de tenir des conférences et d'écrire des rapports à propos des PPP, l'ACDI devrait se concentrer sur le financement de projets réels et encourager les compagnies canadiennes à leur accorder leur expertise et leurs capitaux..

-
- 8 Dans d'autres PPP, comme la réfection d'un port du Mozambique, les agences d'aide au développement ont joué un rôle-clé au chapitre du financement.
- 9 Voir Farlam (2006) pour une étude de six autres cas de PPP couronnés de succès en Afrique. L'International Project Finance Association (IPFA) présente d'autres exemples de PPP réussis en Asie, en Amérique latine et en Europe.

LES SOINS DE SANTÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DE VACCINS

Un autre domaine où les PPP présentent du potentiel est celui des soins de santé, particulièrement en ce qui concerne le développement de vaccins. Développer des vaccins implique plusieurs risques semblables à ceux auxquels une entreprise est confrontée lors de la construction d'infrastructures : les coûts initiaux élevés de la R&D et les risques du marché associés à la production de médicaments pour des maladies atteignant des personnes pauvres. Étant donné le haut niveau d'incertitude associé tant à l'investissement qu'au rendement de ces médicaments, des maladies comme le paludisme et la tuberculose continuent de tuer des millions de personnes chaque année dans les pays en voie de développement.

Une des solutions est que les gouvernements donateurs utilisent des PPP pour équilibrer la perspective de risques et de récompenses du développement de vaccins pour ces « maladies négligées ». Une contribution hautement efficace pourrait prendre la forme d'un engagement à acheter un vaccin jusqu'à concurrence d'une certaine valeur monétaire, dans l'éventualité et au moment où une compagnie pharmaceutique parviendrait à le développer¹⁰. L'ACDI n'a même pas besoin de mettre sur pied de tels projets à partir de rien; elle pourrait facilement devenir un partenaire actif dans un ou plusieurs des PPP déjà en cours. Parmi ceux-ci se trouvent l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, l'Initiative internationale pour un vaccin contre le sida, le Medicines for Malaria Venture [projet de médicament contre le paludisme] et l'Alliance mondiale pour la mise au point de médicaments antituberculeux.

En somme, les PPP ne sont pas un outil de développement parfait : ils exigent une coordination structurelle, politique et financière, de même qu'une expertise considérable du secteur privé, pour valoir la peine. Ils exigent aussi un environnement administratif exempt de corruption. Cependant, des PPP réussis ont mené à des situations gagnantes pour des gouvernements locaux, des donateurs, des compagnies privées et des ci-

¹⁰ Cette idée ainsi que d'autres sont développées en détail dans Kremer et Glennerster (2004).

toyens. Ce modèle devrait être adopté plus largement et soutenu par l'aide canadienne au développement.

TRANSFORMER L'ACDI

Transformer l'ACDI en agence gérée selon des principes semblables à ceux du secteur privé, c'est-à-dire efficacement et en fonction des résultats, implique un certain nombre de gestes à poser. Nous mettrons l'accent sur sept aspects-clés :

- ✳ Obliger l'agence à rendre des comptes aux parties intéressées;
- ✳ Améliorer son efficacité de fonctionnement;
- ✳ Remplacer l'approche « fabriquée à Ottawa » (dirigée par les gestionnaires) envers l'aide internationale par une approche « sur le terrain » (orientée vers les clients);
- ✳ Adopter une règle « 90-10 » pour le choix des pays bénéficiaires;
- ✳ Se procurer des analyses déjà effectuées plutôt que répliquer des expertises déjà existantes;
- ✳ Créer un marché pour les fournisseurs d'aide au développement;
- ✳ Exiger des résultats, du leadership et une bonne gestion.

OBLIGER L'ACDI À RENDRE DES COMPTES AUX PARTIES INTÉRESSÉES

Le fonctionnement de l'ACDI est fondé sur ce que l'agence appelle le « modèle des fonctions d'entreprise ». Toute ressemblance avec une véritable entreprise se limite au nom. Une de ces fonctions est de « produire des rapports sur les résultats de l'agence destinés aux parties intéressées,

y compris les bénéficiaires des programmes et des projets, la direction de l'ACDI, les organismes centraux, le Parlement et le public canadien » (ACDI, 2006). Bien qu'il soit peut-être louable que les contribuables soient au moins reconnus sur la liste de parties intéressées, le citoyen moyen serait sûrement surpris de découvrir que l'ACDI dépense près de 25 millions \$ par année pour « aborder les Canadiens » afin d'obtenir leur appui pour ses programmes. L'ACDI dépense aussi dix fois plus pour la Direction générale du partenariat canadien, responsable d'administrer sa relation générale avec des partenaires canadiens du secteur privé et du secteur bénévole (ACDI, 2005). Bien que ces fonctions puissent jouer un rôle utile dans les communications avec les parties intéressées, leur coût combiné (317 millions \$) est difficile à expliquer.

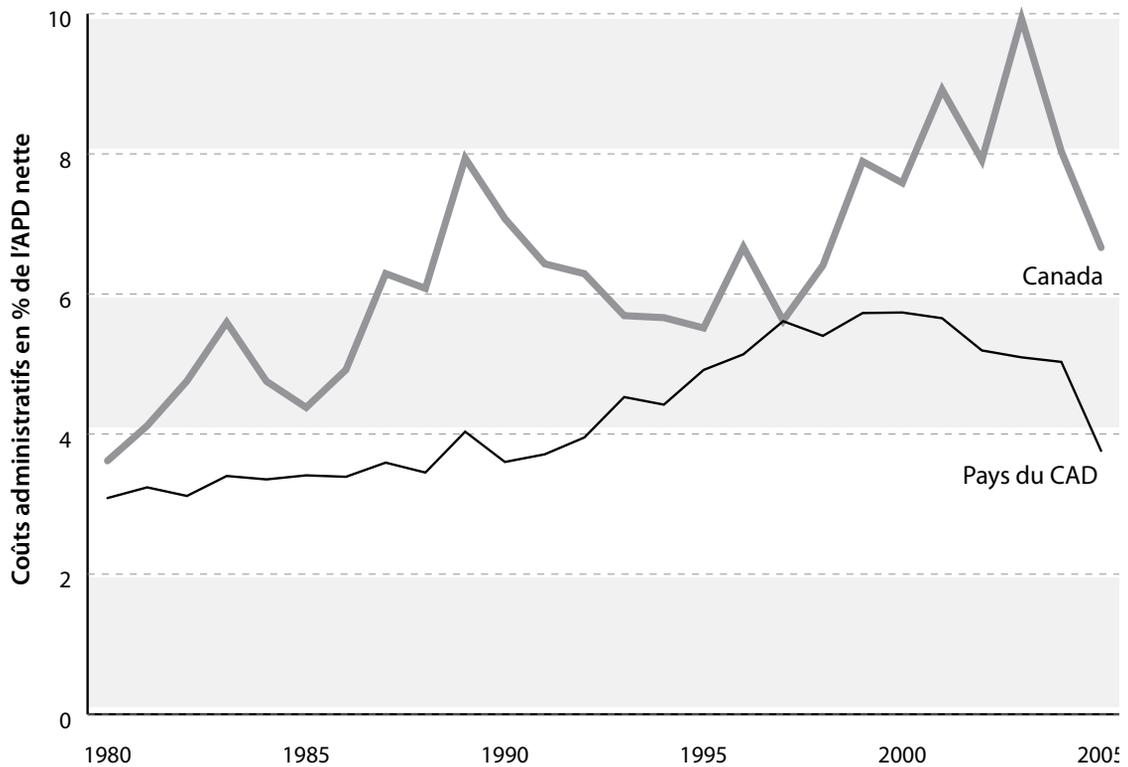
L'obligation de rendre compte de l'ACDI envers le Parlement n'est pas bien mieux. Elle soumet un Rapport sur le rendement de l'Agence une fois par année. Dans celui-ci, l'agence remplit son propre « bulletin » – un peu comme si on demandait à un élève de se donner sa propre note à un examen. Il n'est pas surprenant que des 31 catégories du bulletin le plus récent, l'ACDI s'est donnée le résultat « attentes non encore remplies » sur seulement deux points. Pour les 29 autres, elle s'est donnée la note « au-delà des attentes » ou « conforme aux attentes ».

Pour pallier ces lacunes, nous suggérons de donner la responsabilité à une tierce partie indépendante de compléter le bulletin annuel de l'ACDI destiné au Parlement et au public canadien.

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE FONCTIONNEMENT

La Figure 4.5 montre que depuis 1990, les coûts administratifs en pourcentage de l'aide publique au développement canadienne totale ont été systématiquement plus élevés que dans d'autres pays de l'OCDE. En 2005, les coûts administratifs, à 6 % de l'APD, s'élevaient à près du double de celui de nos pairs. Sur un budget d'aide internationale de 3,7 milliards \$, cela signifie que nous avons dépensé plus de 100 millions \$ en coûts administratifs superflus pour cette année seulement. Ce niveau de gaspillage administratif est inacceptable. L'ACDI devrait se fixer comme priorité de

FIGURE 4.5 : COÛTS ADMINISTRATIFS EN % DE L'APD



Source : Banque de données Internet sur l'APD de l'OCDE.

ramener sa proportion de coûts administratifs au même niveau que celui du CAD de l'OCDE d'ici deux ans.

Une des raisons expliquant pourquoi les coûts administratifs de l'ACDI sont si élevés est peut-être l'étendue géographique de ses programmes. Cette approche de type « quelque chose pour tout le monde » cause un autre problème : elle signifie que l'aide au développement du Canada n'atteint un seuil décisif presque nulle part (OCDE, 2002). Bien que l'agence semble essayer de rassembler ses efforts dans une faible mesure, elle continue de se vanter parce que « quelle que soit la voie choisie (voie multilatérale et partenariats compris), l'aide acheminée-

TABLEAU 4.7 : LA CONTRIBUTION D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DU CANADA DANS LES PAYS OÙ IL SE CONCENTRE

Pays	Montant accordé aux pays de concentration		APD totale du pays	Aide canadienne en % de l'aide totale
	En % de l'aide canadienne bilatérale totale	En millions \$		
Bangladesh	4,4	51	1 765	3 %
Bolivie	0,7	8	963	1 %
Honduras	0,6	7	807	1 %
Mali	3,5	40	713	6 %
Ghana	3,6	42	1 706	2 %
Éthiopie	3,3	38	2 291	2 %
Mozambique	3,7	43	1 544	3 %
Sénégal	1,5	17	1 322	1 %
Tanzanie	2,9	33	2 194	2 %
Total/ Moyenne	24,2	279	13 305	2 %

Sources : Le montant accordé aux pays de concentration provient de l'ACDI (2005). L'APD totale provient des Indicateurs de développement mondial (Banque mondiale, 2005) et utilise l'APD totale en 2004 seulement, puisque les données ne sont pas encore disponibles pour 2005. L'APD totale est donnée en \$US, ainsi le taux de change moyen en 2004-2005 (0,80) a été utilisé pour faire la conversion.

par le Canada atteint pratiquement chacun des quelque 120 pays en développement dans le monde ». Même en excluant les voies d'assistance multilatérales, l'ACDI maintient au moins certains programmes bilatéraux dans environ 100 pays et possède des bureaux locaux dans 60 d'entre eux (ACDI, 2005). Certains de ces pays ont un revenu moyen. Pourquoi est-ce qu'un pays relativement petit comme le Canada, avec des ressources et des recettes fiscales limitées, essaie d'aider les gens dans chacun des pays en voie de développement du monde?

L'aide au développement du Canada va également souvent aux mêmes pays qui sont aidés par d'autres donateurs importants, ayant pour conséquence que notre contribution en proportion de l'aide totale que reçoivent ces pays est dans certains cas presque négligeable. Par exemple, comme le montre le Tableau 4.7, les neuf pays où le Canada a concentré son aide en 2004-2005 (le Bangladesh, la Bolivie, le Honduras, le Mali, le Ghana, l'Éthiopie, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie) ont reçu 24 % de l'aide au développement bilatérale canadienne totale, mais la part du Canada a dépassé 5 % de l'aide totale qu'ont reçue ces pays dans seulement un d'entre eux, le Mali. En moyenne dans les neuf pays où le Canada concentre son aide, sa contribution est d'environ 2 % de l'aide totale que le pays reçoit. Pouvons-nous prétendre nous « concentrer » sur la Bolivie, le Sénégal et le Honduras alors que nous fournissons seulement 1 % de l'aide totale que ces pays reçoivent?

La « concentration » de l'aide au développement de l'ACDI doit correspondre plus sérieusement au sens du mot. Comme lignes directrices, nous suggérons un seuil exigeant que l'aide au développement canadienne soit d'au moins 10 % du total dans les pays où elle se concentre et d'au moins 5 % dans les pays partenaires de développement qui ne tombent pas dans la première catégorie. Ce degré de concentration se compare avec les niveaux atteints par d'autres pays de l'OCDE. Ce seuil requis laisserait trois options à l'ACDI : (1) réduire le nombre total de pays dans lesquels elle est active; (2) changer le statut de certains pays de « concentration » vers celui de « partenaires de développement » pour acheminer l'aide canadienne au développement là où elle peut véritablement avoir un impact plutôt que vers des pays déjà envahis par des donateurs essayant de faire une différence; ou (3) une combinaison des options (1) et (2). Ces changements auraient une grande influence afin de faire de l'ACDI une agence d'aide au développement plus efficace, respectée et rentable.

La dernière occasion qui vaut la peine d'être mentionnée pour rationaliser les coûts se trouve au Canada. En plus de son siège social à Ottawa, l'ACDI possède trois bureaux régionaux principaux à Moncton, Edmonton et Vancouver et maintient six autres bureaux secondaires à Calgary, Charlottetown, Halifax, Saskatoon, St. John's et Winnipeg. L'ACDI prétend que

ces bureaux offrent « un accès direct pratique » (on se demande pour qui, étant donné que tous ses clients se trouvent à l'extérieur du Canada), mais cet accès exige des ressources administratives qui pourraient être mieux utilisées ailleurs.

REEMPLACER L'APPROCHE « FABRIQUÉE À OTTAWA » PAR UNE APPROCHE « SUR LE TERRAIN »

Environ 80 % des 1500 membres du personnel de l'ACDI se trouvent présentement à Ottawa (Goldfarb et Tapp, 2006). L'ACDI possède environ 60 bureaux extérieurs, ce qui veut dire qu'il n'y a en moyenne que cinq personnes sur le terrain dans chacun des pays où l'agence est présente. Cette situation va à l'encontre d'un principe central du bon développement, c'est-à-dire que l'efficacité découle des connaissances propres au pays et des commentaires reçus sur le terrain.

Dans son *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, l'ACDI elle-même reconnaît cette lacune, mais y répond avec une vague promesse d'« accroître sa présence sur le terrain dans les pays visés par le renforcement des partenariats afin qu'elle puisse mettre en œuvre, de façon efficace, les nouvelles approches-programmes » (ACDI, 2002). Nous suggérons fortement l'adoption d'un engagement plus clair afin de déployer 30 % de son personnel sur le terrain d'ici 2010 et 40 % d'ici 2015. Il n'est pas nécessaire de compromettre pour autant l'objectif de rationaliser les coûts de fonctionnement de l'ACDI. Le Royaume-Uni et le Danemark ont tous deux environ la moitié de leur personnel sur le terrain et tous deux ont une proportion de coûts administratifs moins élevée que celle du Canada (Richards et Goldfarb, 2006).

ADOPTER UNE RÈGLE « 90-10 » POUR LE CHOIX DES PAYS BÉNÉFICIAIRES

En ce moment, l'ACDI donne de l'aide au développement tant à des pays à revenu faible que moyen, quoique avec un parti pris pour les premiers. Nous suggérons plutôt qu'elle adopte une règle « 90-10 » semblable à celle du Royaume-Uni (Barder, 2005), qui achemine 90 % de son aide au développement vers des pays à faible revenu. Nous suggérons une règle supplé-

mentaire : si un pays est un donateur lui-même, il ne devrait pas recevoir une aide au développement continue du Canada. Cette situation s'applique aujourd'hui à la Chine et s'appliquera bientôt à des pays comme l'Inde ou le Brésil. En novembre 2006, la Chine a accepté de doubler son aide à l'Afrique d'ici 2009. Pourquoi est-ce que l'argent des contribuables canadiens est utilisé pour donner de l'aide au développement à la Chine, alors qu'elle s'en sert elle-même pour donner de l'argent à l'Afrique? Si un pays est assez prospère pour être un donateur, il ne devrait pas s'attendre à être un bénéficiaire.

PROFITER DE L'EXPERTISE ET DES CAPACITÉS DE RECHERCHE DES UNIVERSITAIRES CANADIENS

Comme lors de tout projet, des recherches continues concernant le processus de développement et les moyens efficaces pour le soutenir sont souhaitables afin de guider les gestionnaires de programmes et d'orienter l'innovation. Certains ont recommandé que l'ACDI investisse davantage dans ce genre de recherches (Goldfarb et Tapp, 2006). Cependant, bâtir une capacité de recherche interne est dispendieux. Dans le cas de l'ACDI, cela risque aussi d'être redondant.

Une grande quantité de recherches pertinentes sont déjà disponibles pour l'ACDI. Par exemple, en 1996, le président de la Banque mondiale James Wolfensohn a lancé une « banque de connaissances » qui a dépensé des millions de dollars et continue de le faire afin d'effectuer des recherches et de diffuser l'information dans divers secteurs de développement. Parmi les agences bilatérales, l'agence de développement du Royaume-Uni possède une division distincte appelée le Central Research Department et USAID a une gigantesque bibliothèque de recherches et un site Web spécifique nommé *Knowledge for Development* (USAID, 2006). Des agences de l'ONU comme UNAIDS, l'OMS, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme alimentaire mondial et le Programme pour le développement, pour n'en nommer que quelques-uns, ont toutes des fonctions de recherche. De grandes ONG multinationales telles que Oxfam, CARE et Vision mondiale ont également toutes leurs propres capacités de recherche et il existe plusieurs instituts de recherche spécialisés dans le

développement comme le Centre for Global Development qui offrent des études excellentes sur des sujets relatifs à l'aide internationale. Au Canada, le Centre de recherches pour le développement international offre déjà des études sur quatre thèmes majeurs du développement et possède six bureaux de recherche dans des régions en développement. Étant donné la quantité importante d'études déjà disponibles, il semble au mieux inefficace et au pire gaspilleur que l'ACDI investisse massivement dans des capacités de recherche internes. Nous suggérons plutôt que l'ACDI, dans l'esprit d'améliorer sa similitude avec le secteur privé, forme des « partenariats de recherche » avec des institutions et des compagnies canadiennes reconnues pour leur expertise existante en développement international.

CRÉER UN MARCHÉ POUR LES PROJETS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Rien n'inspire autant l'efficacité et l'innovation mieux qu'une vive concurrence. L'ACDI a une occasion d'exploiter les possibilités de la concurrence en développant un marché pour les services d'aide au développement. Selon ce modèle, tant l'ACDI que des ONG privées pourraient effectuer une soumission afin de recevoir du financement pour un projet. L'organisation qui serait dans la meilleure position pour atteindre les objectifs recevrait le mandat et les fonds.

Ce marché pour les fournisseurs d'aide au développement amènerait plusieurs avantages :

- ✦ Il retirerait le monopole de l'ACDI dans l'aide au développement et incorporerait une concurrence revigorante dans la communauté canadienne du développement;
- ✦ Il encouragerait la spécialisation. Actuellement, l'ACDI s'occupe de centaines de projets dans plus de 100 pays, classifiées suivant quatre catégories principales avec deux « questions transversales ». Cette portée étendue ne permet pas la spécialisation, ni géographique ni par programme. Une approche de marché encourage les ONG à développer un niveau particulier

d'expertise dans certains pays ou programmes afin de mieux concurrencer les autres pour obtenir le financement de projets.

- ✳ Un marché des projets d'aide au développement adhère au principe de « subsidiarité », qui laisse aux plus hauts niveaux de gouvernement les seules fonctions dont ne peuvent s'occuper pratiquement et efficacement des niveaux d'organisation plus petits et décentralisés.

Les nouvelles technologies de l'information rendraient la création d'un tel marché étonnamment simple. L'ACDI possède déjà une Banque de projets comprenant une liste de plus de 600 projets. Les seules innovations requises seraient de rendre cette banque participative (pour que les appels de propositions pour des projets figurent sur le site, plutôt que des projets auxquels des fonds ont déjà été alloués) et d'y ajouter un élément d'interactivité, y compris un processus d'enchères. Les contrats auraient besoin de fixer des critères de performance clairs, avec des pénalités lorsque ces objectifs ne sont pas atteints. Ils nécessiteraient aussi une procédure de contrôle indépendant pour assurer l'efficacité du secteur privé.

EXIGER DES RÉSULTATS, DU LEADERSHIP ET UNE BONNE GESTION DE L'ACDI

Pour terminer, il est important de souligner que les réformes précédentes nécessiteront de la volonté politique et du leadership organisationnel pour être mises en place. Trois acteurs doivent prendre la responsabilité de leur réussite : le gouvernement fédéral, le président de l'ACDI et le personnel de l'organisation.

En ce qui concerne le gouvernement, il doit créer un contexte politique au sein duquel les réformes sont une priorité. L'aide internationale est l'un des postes de dépenses du budget canadien qui croissent le plus rapidement. Lors de son discours du Trône d'avril 2006, le gouvernement Harper a promis « une utilisation plus judicieuse de l'aide accordée à l'échelle internationale ». Cet engagement doit se traduire par des gestes concrets et on ne doit pas le laisser glisser vers le bas de la liste de priorités.

QUE PENSENT LES ÉTRANGERS DU RÔLE DU CANADA DANS LE MONDE?

Avant de devenir président de l'ACDI, Robert Greenhill a mené une étude et publié un rapport détaillé intitulé *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact*.

Les participants ont collaboré en vertu de la règle de Chatham House, c'est-à-dire à condition d'être anonymes. Certaines de leurs citations, disponibles ci-dessous, portent à réfléchir sur le rôle que joue le Canada dans le monde tel que vu par des non-Canadiens.

« Où le Canada a-t-il fait une différence significative lors des 15 dernières années? Rien ne me vient à l'esprit. »

« Le Canada va continuer à être sans importance à moins qu'il y ait une volonté politique pour du changement. Aujourd'hui il adopte de grands principes moraux, mais se tient loin du danger. »

« Dans les années 1970 et 1980, le Canada et d'autres pays avec une vision semblable faisaient une différence sur le plan du développement. Le Canada était véritablement un chef de file. Ce n'est plus du tout vrai depuis les 15 dernières années. »

« Les tendances actuelles nuisent à l'influence du Canada. »

Une ACDI réformée pourrait être un outil efficace tant pour réduire la pauvreté que pour améliorer les opinions peu reluisantes envers la contribution canadienne sur la scène mondiale.

Un changement récent à la présidence de l'ACDI nous permet de croire de façon optimiste que sa direction va appuyer des réformes. En mai 2005, Robert Greenhill a été nommé président de l'ACDI. M. Greenhill, contrairement à plusieurs membres de la communauté du développement qui n'ont pas d'expérience du secteur privé, est l'ancien PDG de Bombardier et a commencé sa carrière à McKinsey&Company. Avant de se joindre à l'ACDI, il a rédigé un rapport portant le titre *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact*, qui a exposé le présent manque d'influence du Canada dans le monde et a proposé des suggestions ambitieuses pour obtenir des améliorations. Étant donné sa formation, son point de vue et sa capacité d'émettre des critiques constructives, M. Greenhill est bien placé pour diriger une ACDI réformée. Cependant, il doit être capable d'utiliser ses habiletés de leadership afin de transformer l'ACDI et ne doit pas être paralysé par les obstacles érigés par les politiciens ou les fonctionnaires.

Le troisième groupe essentiel afin de mettre en place les réformes de l'ACDI est ses propres gestionnaires et son personnel. Les changements que nous recommandons sont en grande partie structurels, mais même la meilleure structure sera inefficace sans des personnes qualifiées et dédiées qui travaillent au sein de l'organisation. Malheureusement, les ressources humaines de l'agence de développement du Canada souffrent présentement du problème de la poule et de l'œuf : l'ACDI est une institution de qualité inférieure, elle a donc de la difficulté à attirer et à garder les gens les plus talentueux; et puisque les experts du développement les plus talentueux travaillent ailleurs, la performance de l'ACDI continue d'être décevante. Pour mettre fin à ce cercle vicieux, il faudra de sérieux efforts.

La communauté du développement au Canada souffre d'un exode de ses membres les plus brillants et talentueux vers des occasions plus attrayantes sur la scène mondiale. Par exemple, le président de Transparency International est canadien, de même que le directeur du personnel de la Clinton Foundation, un des fondateurs de Opportunity International et plusieurs autres professionnels de haut calibre à la Banque mondiale, au FMI et aux Banques de développement Africaine, Interaméricaine et Asiatique. Pourquoi les gens qui veulent faire une différence dans des domaines de développement aussi divers que le VIH/sida, la protection de l'environnement, la justice, la corruption, l'équité entre les sexes, les finances et la gouvernance démocratique doivent-ils aller à l'étranger pour le faire?

Pour réussir la transformation de son fonctionnement, l'ACDI doit aussi vendre aux professionnels de haut calibre de la communauté canadienne de développement une nouvelle perception d'elle-même comme organisation renouvelée au sein de laquelle l'excellence, l'efficacité et l'innovation sont des valeurs centrales. Lorsque sa culture de fonctionnement et de gestion sera ainsi transformée, l'ACDI deviendra un endroit désirable où poursuivre une carrière, remplaçant le problème de la poule et de l'œuf par un cercle vertueux de succès dans ses accomplissements et son recrutement.

RÉFORMER L'AIDE INTERNATIONALE D'URGENCE ET CELLE SUBSÉQUENTE À DES CONFLITS

L'AIDE INTERNATIONALE D'URGENCE

L'aide internationale d'urgence prend deux formes usuelles : l'aide suivant des catastrophes et l'aide alimentaire. Bien que la performance du Canada sur le plan de l'aide suivant des catastrophes soit admirable, sa performance au niveau de l'aide alimentaire est lamentable. Jusqu'en 2005, 90 % de l'aide alimentaire qu'offrait ce pays devait provenir du Canada. Cela a été réduit depuis à 50 %, mais c'est encore une des proportions les plus élevées d'aide alimentaire liée parmi les pays de l'OCDE.

Nos suggestions afin de réformer l'aide alimentaire comportent trois volets.

Tout d'abord, délier complètement l'aide alimentaire et permettre qu'elle provienne du fournisseur le plus à même de livrer la quantité et la qualité de nourriture requise dans le meilleur délai. Plutôt que de concentrer ses efforts administratifs à fournir des subventions aux fermiers canadiens, l'ACDI devrait se concentrer sur la logistique permettant d'acheminer la nourriture là où on en a besoin.

Deuxièmement, le Canada devrait recentrer ses efforts sur le développement rural pour s'attaquer à la source des problèmes causant les besoins d'aide alimentaire. Selon Oxfam, les dépenses actuelles du Canada dans les programmes de développement rural sont moins de la moitié de ce qu'ils étaient il y a 15 ans (Oxfam, 2006). Un accent renouvelé sur le développement rural, utilisant les outils de création de richesse, conférerait de plus en plus aux gens l'autonomie de se nourrir eux-mêmes plutôt que de compter constamment sur l'aide de pays comme le Canada.

Finalement, le Canada devrait soutenir les mécanismes existants (et étudier la possibilité de créer les siens) qui utilisent les marchés d'assurance pour compenser les risques environnementaux qui mènent souvent à des crises alimentaires. Cette approche a été mise au point par le

Programme alimentaire mondial (PAM) en Éthiopie. Le PAM a contracté une police d'assurance avec la compagnie française Axa au coût d'environ 1 million \$. Si le niveau de précipitations en Éthiopie tombe en dessous d'un certain seuil pendant une saison de croissance, Axa paiera immédiatement 7,1 millions \$ en vertu de la police (Lacey, 2006) – de l'argent que le PAM pourra utiliser pour acheter des denrées d'urgence. Cette approche fondée sur l'économie de marché afin de gérer les risques de sécurité alimentaire est bien supérieure à l'approche traditionnelle, en vertu de laquelle les gens meurent inutilement de faim pendant que le PAM et d'autres agences se démènent pour trouver de l'aide de la part de pays donateurs.

L'AIDE SUBSÉQUENTE À DES CONFLITS

L'Afghanistan est présentement le plus important bénéficiaire de l'aide canadienne subséquente à des conflits (bien qu'il s'y trouve une abondance de conflits encore en cours). Ici, par conséquent, nous faisons quelques recommandations générales en matière d'aide subséquente à des conflits, mais nous portons une attention particulière à la mission afghane.

Parmi les gestes que le Canada pourrait poser afin d'améliorer l'aide subséquente à des conflits, notons :

- ✳ L'utilisation de l'aide internationale pour prévenir les conflits;
- ✳ La reconnaissance d'un nouveau paradigme d'aide lors de conflits et après ceux-ci;
- ✳ L'exigence d'une obligation de rendre compte des dépenses d'aide subséquente à des conflits, en donnant la responsabilité de la distribution de l'aide à l'armée si nécessaire;
- ✳ Le repositionnement de la distribution de l'aide internationale et des forces de maintien de la paix;

LE BUSINESS COUNCIL FOR PEACE :

UTILISER L'APPROCHE DES OUTILS DE CRÉATION DE RICHESSE DANS LES SITUATIONS SUBSÉQUENTES À DES CONFLITS

Le Business Council for Peace (Bpeace) est une coalition sans but lucratif composée de gens d'affaires bénévoles aux États-Unis, au Canada, en Europe et en Australie qui se servent de leur expertise d'entreprise, de leurs temps et de leur argent pour aider des femmes à mettre sur pied des entreprises viables dans des régions déchirées par la guerre.

Bpeace croit que l'entrepreneuriat est le fondement requis pour ramener l'espoir, la stabilité et la prospérité dans les régions ayant vécu un conflit ou qui sont susceptibles d'en être victimes. L'équation Femmes + Entreprises = Paix résume le mieux les croyances et les objectifs de l'organisation.

Bpeace est présentement active au Rwanda, en Afghanistan et en Irak. Il appuie 20 femmes d'affaires rwandaises impliquées dans le secteur des services, y compris un café, des locaux de conférences, un centre de jardinage et des salons de beauté. L'organisation soutient aussi 20 femmes afghanes et 8 femmes irakiennes impliquées dans des secteurs comme les textiles, l'éducation privée et les services liés à la construction (dont l'ingénierie, l'approvisionnement et le contrôle de qualité de l'eau).

Bpeace est un excellent exemple de l'approche des outils de création de richesse qui peuvent être utilisés dans des situations subséquentes à des conflits afin de faciliter la transition souvent difficile vers la paix et la prospérité durables.

- ✿ L'utilisation de l'expertise canadienne pour bâtir et maintenir des institutions démocratiques dans des systèmes fédéraux solides et durables;
- ✿ L'importance d'essayer d'envoyer l'aide au moment opportun.

**SE SERVIR DE L'AIDE INTERNATIONALE
POUR PRÉVENIR LES CONFLITS**

Les guerres ne sont pas seulement tragiques sur le plan des pertes de vies humaines et de la dégradation de leur qualité, elles sont également très dispendieuses d'un point de vue économique. Paul Collier, un expert en conflits de l'Université Oxford, a calculé qu'une guerre civile moyenne dans un pays à faible revenu coûte 54 milliards \$ (UK-IDC, 2006). L'ampleur de ce chiffre semble indiquer que si l'argent de l'aide internationale peut

offrir un gramme de prévention de conflit dans un État fragile de sorte qu'une guerre ne soit pas déclenchée, cela vaudrait bien plus qu'un kilo de remède après le conflit

À cette fin, nous suggérons que l'ACDI, en plus de recentrer ses activités générales sur une liste plus courte de pays où elle se concentrerait tel que suggéré précédemment, devrait inclure trois pays propices aux conflits sur sa liste de pays prioritaires. Il est compréhensible qu'il soit plus difficile d'accomplir des projets dans des pays propices aux conflits. En gardant cela à l'esprit, on devrait utiliser des critères particuliers qui sont applicables aux environnements propices aux conflits pour l'inclusion de ces pays sur la liste de priorités de l'ACDI et l'évaluation indépendante de ses programmes, plutôt que de reprendre les critères généraux utilisés pour l'aide au développement. Cela garantirait que l'ACDI n'est pas pénalisée en intervenant dans des pays propices aux conflits. Reconnaître le nouveau paradigme de l'aide internationale subséquente à des conflits

RECONNAÎTRE LE NOUVEAU PARADIGME DE L'AIDE INTERNATIONALE SUBSÉQUENTE À DES CONFLITS

Les expressions « aide précédent des conflits » et « aide subséquente à des conflits » impliquent un déroulement particulier des événements qui n'existe plus nécessairement dans les situations actuelles. Par exemple, les troupes canadiennes sont sur le terrain en Afghanistan pour essayer d'établir la paix, mais sont aussi impliquées dans des programmes de reconstruction et de développement semblables à ceux que l'on trouve après des conflits. La même remarque s'applique à l'intervention militaire et à l'aide au développement des États-Unis en Irak. Il est possible que la même situation se reproduise dans la région du Darfour au Soudan, où une quantité astronomique d'aide humanitaire et d'autres types d'aide subséquente à un conflit est nécessaire même si la paix n'est pas encore établie.

Ainsi, lorsque nous discutons de l'aide internationale dans les États propices aux conflits ou simplement dans des États en déliquescence ou en voie de le devenir, il est important d'être sensibles au fait que plusieurs des conflits d'aujourd'hui sont des affaires complexes et interminables dans lesquelles la distinction entre le « précédent » et le « subséquent » en

matière d'hostilités est discutable. Établir la paix et offrir de l'aide peuvent être des entreprises simultanées plutôt que successives. Les gouvernements impliqués tant dans le financement que dans les aspects pratiques de l'aide internationale doivent reconnaître cette réalité.

EXIGER DES SERVICES D'AIDE INTERNATIONALE ET UNE OBLIGATION DE RENDRE COMPTE LORS DES SITUATIONS SUBSÉQUENTES À DES CONFLITS

L'Afghanistan est présentement la priorité du Canada en matière d'aide internationale subséquente à un conflit. Cependant, la violence continuelle sur le territoire afghan en fait un excellent exemple du manque de responsabilité et des obstacles à une aide efficace dans de telles situations.

En octobre 2006, le brigadier général A.J. Howard a témoigné devant le Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense. Il a vanté le travail des troupes canadiennes en Afghanistan, mais a affirmé que plusieurs projets d'aide au développement restaient en attente parce qu'on attendait encore le financement de l'ACDI. Après une enquête plus approfondie, le comité a découvert que des 44 millions \$ en aide canadienne au développement acheminés en Afghanistan jusqu'à maintenant, seulement 3 millions \$ sont allés à Kandahar, là où la grande majorité des troupes canadiennes sont affectées et où les opérations militaires du Canada sont concentrées (Sénat du Canada, 2006).

Les efforts visant à découvrir pourquoi les dépenses de l'ACDI à Kandahar ont été retardées n'ont donné aucune explication raisonnable. Dans une lettre adressée au Comité sénatorial sur cette question, la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a écrit :

La majorité de l'aide au développement de l'ACDI en Afghanistan va à des programmes nationaux administrés par le gouvernement central. Certains de ces programmes sont actifs dans la province de Kandahar. Toutefois, pour le moment, nous ne pouvons donner de chiffres précis quant à la part des investissements du Canada dans ces programmes qui va à la province de Kandahar .

Ce manque de responsabilité est inacceptable. Si l'ACDI est incapable d'administrer adéquatement l'aide internationale subséquente à un conflit, cette responsabilité devrait être transférée à l'armée. Un rapport sénatorial, intitulé « Face aux turbulences : De la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada, en réponse aux changements d'envergure qui surviennent », a aussi recommandé de transférer la responsabilité de l'aide internationale à l'armée si l'ACDI et d'autres organisations d'aide sont incapables de jouer leur rôle.

Il n'est pas surprenant d'apprendre que des ONG comme OXFAM Canada et CARE Canada sont fortement en désaccord avec cette proposition. Elles prétendent que mélanger les opérations militaires et les activités d'aide internationale va semer la confusion chez la population afghane. Cette objection ne semble être rien d'autre qu'une réaction instinctive pour protéger leur territoire institutionnel. Les indices démontrant que les villageois se soucient d'où vient l'aide apportée se font rares, tant qu'elle répond à leurs besoins humanitaires et qu'elle arrive au bon moment.

RECENTRER GÉOGRAPHIQUEMENT L'AIDE INTERNATIONALE ET LES SERVICES DE MAINTIEN DE LA PAIX : METTRE L'ACCENT SUR L'AFRIQUE

Les forces de maintien de la paix sont essentielles pour garantir un environnement sécuritaire au sein duquel n'importe quel type d'aide internationale subséquente à un conflit peut espérer obtenir du succès. Selon Collier et Hoeffler (2002), il y a 39 % de probabilité que la paix s'effondre dans les cinq premières années après un conflit, et 32 % de probabilité qu'elle s'effondre dans les cinq années suivantes.

Le Canada possède une fière tradition de maintien de la paix. Notre ancien premier ministre, Lester B. Pearson, est généralement considéré comme étant l'inventeur du maintien de la paix moderne depuis qu'il a proposé la création de la Force d'urgence de l'ONU pour mettre fin à la Crise du canal de Suez en 1956. Les Canadiens d'aujourd'hui respectent fièrement cet héritage, mais doivent l'équilibrer avec une évaluation réaliste des réalités géopolitiques, humanitaires et économiques modernes.

Selon le Human Security Report, en 2003, l'Afrique comptait pour plus du tiers des conflits entre États, pour 90 % des conflits non étatiques et pour plus de 50 % de tous les conflits dans le monde (Human Security Centre, 2005). Comme nous l'avons souligné précédemment, ce continent reçoit également l'attention prioritaire des initiatives canadiennes d'aide internationale. Plus de la moitié des pays prioritaires de l'ACDI se trouvent en Afrique. Le Canada s'est engagé à doubler son aide à la région d'ici 2008-2009 et a mis sur pied le « Fonds canadien pour l'Afrique » d'une valeur de 500 millions \$.

Étonnamment, malgré le fait que l'Afrique reçoive la majorité de l'aide internationale canadienne et compte plus de la moitié des conflits du monde, seulement 64 cadres d'état-major, observateurs de cessez-le-feu et instructeurs militaires canadiens sont en service là-bas, appuyant pas plus de trois opérations de maintien de la paix, dont une (au Sierra Leone) touche à sa fin (CBC, 2006). Cette situation est d'une absurdité frappante puisque les pays où les Canadiens interviennent militairement ou risquent de le faire ne sont pas les mêmes que ceux auxquels nous octroyons de l'aide internationale. Il serait plus logique d'augmenter le budget total du Canada pour l'aide internationale subséquente à des conflits et d'inclure les pays propices aux conflits dans les priorités de l'ACDI.

BÂTIR DES INSTITUTIONS : EXPORTER LE « POBG »

L'expression la plus connue du lexique constitutionnel canadien est « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » – plutôt malencontreusement abrégée par certains spécialistes par son acronyme, « POBG » [ou POGG en anglais]. Cela ne devrait peut-être pas surprendre les citoyens d'un pays qui a réussi à éviter tout conflit interne grave pendant 140 ans et au cours du siècle le plus violent de l'histoire humaine de savoir que cette même formule est la pierre angulaire permettant de rebâtir des sociétés qui sortent d'une situation de conflit.

Plusieurs des réformes que nous avons suggérées dans un précédent volume de cette série afin de revitaliser la démocratie canadienne, comme l'éducation civique, la réforme du processus électoral et une « infrastructure » politique plus développée, s'appliquent encore plus aux nouvelles

démocraties luttant pour s'implanter dans un terroir secoué par un conflit. Si nous pouvons mettre de l'ordre dans notre propre demeure, démontrant au monde le meilleur modèle de démocratie dans un système fédéral solide, nous aurons une contribution importante à apporter à des sociétés sortant d'un conflit et enthousiastes à l'idée de goûter au « POBG ».

Quelques organisations existent déjà pour transmettre notre expertise dans ce domaine. CANADEM, avec une assistance et du financement pour le programme de sécurité humaine du ministère des Affaires étrangères du Canada, possède une liste de plus de 7500 experts prêts à réagir qui sont préparés à donner une assistance technique en matière de gouvernance. De même, le Corps canadien de l'ACDI facilite les efforts de Canadiens qui souhaitent promouvoir les institutions démocratiques dans les pays en voie de développement et les États fragiles.

Toutefois, ces organisations souffrent d'un défaut majeur. Elles ont généralement un point de vue directif « de haut en bas » face à la mise sur pied d'institutions et à la gouvernance, plutôt qu'une approche « par le bas ». Par exemple, CANADEM a récemment envoyé une équipe de surveillance des élections en Haïti par l'entremise de la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti; mais à quoi bon surveiller des élections si le cadre démocratique sous-jacent est inexistant? De la même façon, des projets du Corps canadien incluent le renforcement de la capacité du ministère de la Condition féminine et des enfants au Bangladesh et l'amélioration du dynamisme de parlements africains par le Programme Afrique-Canada de soutien aux parlements. Ces entreprises grandioses sont destinées à des élites. Elles ne touchent pas les fondements d'un système démocratique solide tels que l'éducation civique de base, la mise sur pied de partis politiques, la conduite de campagnes électorales ou l'encouragement de moyens libres et équitables de communication politique (télévision, radio, journaux, Internet, etc.).

Cette question est encore une fois liée avec l'approche des outils de création de richesse pour réduire la pauvreté. Des preuves considérables démontrent que les marchés libres vont de pair avec des démocraties stables et pacifiques. Des recherches sur la causalité de cette relation montrent que le libre marché « cause » les libertés démocratiques et civiles et

que celles-ci « causent » la liberté économique. En d'autres mots, un cercle vertueux est créé (voir Griswold, 2004).

Le fonctionnement de cette relation est facile à voir. Quand un régime politique a le pouvoir de déterminer la capacité qu'ont ses citoyens à se nourrir, à s'habiller et à s'éduquer (eux-mêmes et leur famille), quand il décide s'ils peuvent occuper un emploi, obtenir une promotion ou déménager dans une autre ville pour trouver un meilleur travail, quand il peut restreindre leur liberté économique de ces façons ou de toute autre, alors ce régime possède tous les outils nécessaires afin de supprimer leurs libertés politiques et civiles également – du moins jusqu'à ce que la vie devienne intolérable et que la violence devienne une solution de rechange convaincante.

Des marchés libres donnent aux gens une indépendance économique et diminuent leur dépendance envers l'État, leur conférant une autonomie qui leur permet de réclamer d'autres libertés. Aucun pays n'a réussi à maintenir des libertés politiques et civiles stables sans libre marché. À l'inverse, aucun pays qui jouit de la liberté économique n'a pu s'empêcher d'évoluer vers la liberté civile et politique, sauf deux exceptions – Singapour et Hong Kong, mais l'histoire peut encore nous réserver des surprises à leur sujet.

Le libre marché, comme le démontrent les études empiriques, incite aussi à des solutions pacifiques en créant une économie qui fondée sur un jeu à somme positive plutôt que sur un jeu à somme nulle. La croissance dans les économies sans marché est généralement faible, inexistante ou même négative (le Zimbabwe en est un bon exemple contemporain). Cette situation conduit à une économie à somme nulle où les gains d'une personne sont les pertes d'une autre – le conflit devient ainsi presque inévitable. Les seules façons d'obtenir une part plus grosse de cette tarte fixe sont la recherche de rentes, le pouvoir politique ou, assez régulièrement, une quelconque forme de force brute. À l'inverse, dans une économie de marché, les individus y gagnent généralement lorsque d'autres sont plus efficaces, parce que ces autres personnes deviennent soit de meilleurs consommateurs, soit des producteurs plus efficaces de biens et services que les individus désirent. Dans ce processus, l'économie de marché croît, augmentant la taille de la tarte et les espoirs de tout le monde d'en obte-

nir une pointe. Ses citoyens jouissent ainsi d'une participation dans cette croissance, ont espoir en l'avenir et ont donc toutes les raisons du monde de rechercher des solutions pacifiques (voir, par exemple, Gartzke, 2005).

Ce cercle vertueux est la raison pour laquelle les outils de création de richesse sont également des outils de consolidation de la paix. Ainsi, nous recommandons que l'aide internationale subséquente à des conflits et visant à bâtir des infrastructures démocratiques le fasse par le bas en mettant l'accent sur les outils de création de richesse, plutôt que de haut en bas en mettant l'accent sur les élites. Nous croyons que cette approche aura un effet plus durable et mènera à une paix mieux établie (de même qu'à des gains financiers plus substantiels) pour les sociétés sortant d'une situation de conflit.

ACCORDER L'AIDE INTERNATIONALE SUBSÉQUENTE À DES CONFLITS AU MOMENT OPPORTUN

Pour terminer, il est important d'examiner si l'aide internationale subséquente à des conflits est accordée au moment le plus opportun. Le gouvernement Harper, et c'est tout à son mérite, semble s'en rendre compte en Afghanistan. Dans son allocution à l'ONU en septembre 2006, le premier ministre a déclaré que « les défis auxquels fait face l'Afghanistan sont énormes. Il n'y a pas de remède miracle ».

Cet état d'esprit est absolument essentiel pour aborder l'aide internationale à la reconstruction et subséquente à des conflits. Collier et Dollar (2006) soulignent une des erreurs les plus fréquentes : offrir trop d'aide internationale immédiatement après que la paix soit établie, lorsque les capacités institutionnelles et humaines sont faibles, et ensuite retirer cette aide juste au moment où le pays acquiert la capacité de l'utiliser efficacement. Il suggère que l'aide à la reconstruction augmente progressivement plutôt que de diminuer progressivement. Les engagements du Canada en matière d'aide internationale subséquente à des conflits devraient viser le long terme; notre aide devrait augmenter à mesure que la capacité des bénéficiaires s'améliore (jusqu'au point de « saturation » que nous avons mentionné précédemment), plutôt que de la retirer aussitôt que les premiers signes de succès apparaissent.

IMPLICATIONS FISCALES ET POLITIQUES

Le gouvernement canadien s'est engagé à augmenter son budget d'aide internationale à 0,7 % du PIB d'ici 2015. Pourquoi adopter une cible financière arbitraire au niveau analytique plutôt que des objectifs raisonnés et liés aux résultats concrets? En plus de l'absence souvent soulignée de tout fondement fiscal, macroéconomique ou empirique pour cette cible de 0,7 % (Moss, Pettersson et van de Walle, 2006), cette stratégie présente des failles plus profondes. Les engagements du Canada précisent combien d'argent doit être dépensé; ils ne disent rien à propos de comment il doit être utilisé (ni s'il doit bien l'être). Où se trouve les incitations à améliorer (ou même à atteindre) la réduction de la pauvreté ou le développement si davantage d'argent d'aide internationale est injecté chaque année peu importe son efficacité? C'est le comble de la préférence pour l'action plutôt que pour les résultats.

Dans sa dissertation « The Cartel of Good Intentions », Easterly (2002) attire l'attention sur les risques que courent tant les pays donateurs que bénéficiaires à évaluer l'aide internationale par la quantité de fonds acheminés plutôt que par les services fournis. Il démontre que cela encourage les agences d'aide internationale comme l'ACDI à se concentrer sur des activités qui donnent peu de résultats, mais qui ont une grande visibilité comme produire des rapports luisants et tenir des conférences, plutôt que sur des activités qui donnent beaucoup de résultats en matière de réduction de la pauvreté, mais qui ont peu de visibilité.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le montant de 0,7 % de notre PIB est peut-être ou peut-être pas la quantité d'argent la plus adéquate que les Canadiens devraient dépenser pour essayer de réduire la pauvreté et de réduire la souffrance dans le monde au-delà de nos frontières. Ce que l'on ne peut contester est que c'est la mauvaise façon d'évaluer la valeur ou la suffisance de nos efforts. Ce chapitre a identifié les lacunes paralysantes de cette façon de penser l'aide au développement orientée vers « l'argent injecté ». Il a aussi identifié de

nombreuses occasions de transformer les pratiques d'aide internationale du Canada en quelque chose de bien plus près de ce que les Canadiens ont en tête d'après nous lorsqu'ils expriment en grand nombre leur appui envers elle : une aide efficace, bien ciblée, adéquate qui confère l'autonomie aux personnes désavantagées de ce monde afin de reconstruire des sociétés ruinées et de les sortir de la pauvreté une fois pour toutes. En bref, une aide internationale qui aide vraiment.

Nos recommandations pour saisir ces occasions peuvent être résumées ainsi :

- ✳ Adopter l'approche des « outils de création de richesse » comme composante centrale de l'aide au développement, pour donner aux personnes pauvres les ressources leur permettant de sortir de cette pauvreté. Cette approche consiste à mettre l'accent sur l'amélioration de ces aspects :
 - ✳ les droits de propriété;
 - ✳ l'accès au capital;
 - ✳ le développement du capital humain;
 - ✳ l'accès à la technologie;
 - ✳ l'accès aux marchés commerciaux.

- ✳ Mettre en place des partenariats public-privé dans les cas où ils sont appropriés pour entreprendre des projets qui seraient autrement impossibles à réaliser dans des pays en voie de développement, afin d'avantager tant les gouvernements locaux que les donateurs, le secteur privé et les citoyens de l'endroit. Les PPP conviennent particulièrement pour le développement d'infrastructures et de vaccins.

- ✳ Renforcer les organisations non gouvernementales actives au Canada en encourageant la consolidation, les économies d'échelle et la spécialisation dans ce secteur.

- ✳ Transformer l'Agence canadienne de développement international (ACDI) :

- ✳ En exigeant une obligation de rendre compte plus importante autant envers le gouvernement qu'envers le public canadien;
 - ✳ En améliorant son efficacité;
 - ✳ En remplaçant l'approche « fabriquée à Ottawa » envers l'aide internationale par une approche « sur le terrain »;
 - ✳ En adoptant une règle « 90-10 » qui octroierait 90 % de l'aide au développement aux pays à faible revenu;
 - ✳ En se procurant des analyses déjà effectuées plutôt qu'en répliquant des expertises déjà existantes;
 - ✳ En créant un marché pour les projets d'aide au développement;
 - ✳ En exigeant des résultats, du leadership et une bonne gestion de l'ACDI.
- ✳ Réformer l'aide alimentaire :
 - ✳ En abolissant toute exigence que l'aide alimentaire provienne de sources canadiennes;
 - ✳ En mettant l'accent sur le développement rural;
 - ✳ En soutenant des approches fondées sur l'économie de marché dans la gestion des risques environnementaux tels que l'assurance en cas de sécheresse.
- ✳ Améliorer l'aide subséquente à des conflits :
 - ✳ En reconnaissant le nouveau modèle consistant à fournir de l'aide financière et des services de maintien de la paix simultanément dans les situations de conflit ou après celles-ci;
 - ✳ En augmentant le niveau d'aide accordée aux pays propices à l'éclatement de conflits et l'aide subséquente à des situations de conflit;
 - ✳ En exigeant une obligation de rendre compte des dépenses d'aide subséquente à des conflits et en donnant la responsabilité de la distribution de l'aide à l'armée si nécessaire;
 - ✳ En recentrant l'aide internationale du Canada et ses priorités de maintien de la paix sur l'Afrique;

- ✻ En utilisant les ressources financières de l'aide internationale et l'expertise canadienne pour faciliter l'établissement d'institutions et d'initiatives de gouvernance par le bas dans les pays sortant d'une situation de conflit;
- ✻ En essayant d'accorder l'aide internationale subséquente à un conflit au moment le plus opportun.

5 UN CANADA RENOUVÉ POUR PRENDRE LES DEVANTS ET INSPIRER LES AUTRES

« S'il y a une chose qui m'a frappé pendant le court moment où j'ai occupé ce poste, c'est à quel point les affaires étrangères sont devenues d'une importance capitale dans tout ce que nous faisons. Le monde devient un village. Pratiquement tous les défis substantiels auxquels nous sommes confrontés – en matière d'économie, d'environnement, de démographie, de sécurité, de santé, d'énergie, de n'importe quoi – comprennent une dimension internationale importante, sinon cruciale. »

–Le premier ministre canadien Stephen Harper, 5 octobre 2006.

La vision que nous avons présentée tout au long de la série *Un Canada fort et prospère* est celle d'un Canada où les gens vivent dans la fédération démocratique la mieux gouvernée au monde, jouissent de la plus grande qualité de vie et bénéficient de l'économie la plus performante.

Un Canada qui applique ces politiques et atteint ces objectifs améliorera inévitablement son leadership sur la scène internationale – puisque la majorité des gens dans tous les pays du monde aspirent de même à une bonne gouvernance, à une qualité de vie améliorée et aux avantages d'une économie forte.

Est-ce que les Canadiens veulent jouer un rôle plus actif sur la scène internationale? Nous avons confiance que la réponse est oui. Alors prenons les devants en montrant l'exemple et en mettant en pratique ces politiques chez nous ce qui fera de nous un modèle et une source d'inspiration pour tous ceux qui partagent ces aspirations.

Dans ce volume, nous avons recommandé des gestes additionnels que le Canada peut poser pour améliorer son rôle de chef de file sur la scène internationale :

- ✳ Libéraliser les échanges – viser le libre-échange à l'échelle internationale en saisissant toutes les occasions qui se présentent et en ouvrant davantage notre propre marché au monde.
- ✳ Développer notre relation avec les États-Unis – en démontrant au monde notre capacité à promouvoir des intérêts communs en matière de sécurité et de commerce tout en préservant notre indépendance de pensée et d'action dans les questions où nos intérêts divergent.
- ✳ Innover dans le domaine de l'aide au développement, pour réduire efficacement la pauvreté, et de l'aide humanitaire pour qu'elle commence à reconstruire les sociétés dévastées – en distribuant librement les outils de création de richesse porteurs d'autonomie plutôt que la dépendance envers la redistribution de la richesse elle-même, et en trouvant un équilibre plus adéquat entre le rôle du gouvernement, des ONG et du marché en matière d'aide internationale.

Comment vous et votre famille allez en profiter si le Canada joue un rôle plus actif de chef de file sur la scène internationale?

Davantage d'emplois et des revenus plus élevés : votre prospérité et celle de vos enfants sera mieux assurée si Ottawa lance des initiatives commerciales, particulièrement avec les États-Unis, afin d'améliorer l'accessibilité aux marchés internationaux desquels découlent un nombre toujours plus grand d'emplois canadiens.

Une sécurité personnelle : votre sécurité au sein d'un monde dangereux et imprévisible sera améliorée si le Canada rétablit sa défense nationale, continentale et internationale et ses capacités de construction et de maintien de la paix.

De la fierté envers votre pays : votre fierté envers le Canada comme source d'espoir sera plus grande s'il prend une plus grande part de responsabilité internationale dans la protection de la liberté et dans l'élimination de la souffrance en amenant la prospérité aux pays pauvres. Vous ne serez plus embarrassés par l'absence d'adéquation entre les paroles et les gestes du Canada sur la scène internationale.

Davantage de prospérité individuelle, de sécurité personnelle et de fierté envers votre pays sont des objectifs qui valent la peine d'être poursuivis. Ensemble, nous pouvons tous les atteindre en adoptant des politiques publiques efficaces, bien ciblées et adéquates qui appuient les initiatives privées ici et à l'étranger. Nous concluons en renouvelant notre invitation à vous joindre à nous afin de peaufiner et de promouvoir les idées d'actions qui permettront à notre *Canada fort et prospère* de retrouver sa place de chef de file sur la scène internationale.

BIBLIOGRAPHIE

- Adelman, C., « The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse », *Foreign Affairs*, vol. 82, no 6, novembre/décembre 2003, p. 9–14.
- Agence canadienne de développement international [ACDI], *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, 2002, <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/STE-32015515-SG4>>.
- Agence canadienne de développement international [ACDI], *Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privé*, 2003, <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/REN-218124828-P9B>>.
- Agence canadienne de développement international [ACDI], *Budget des dépenses 2005-2006. Partie III: Rapport sur les plans et les priorités*, 2005, <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr56_f.asp>.
- Agence canadienne de développement international [ACDI], *Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI*, version 2.5, 2006, <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-131105815-LQY>>.
- Alesina, A. et D. Dollar, « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? », *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no 1, mars 2000, p. 33–63.
- Alesina, A. et B. Weder, « Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid? », *American Economic Review*, vol. 92, no 4, 2002, p. 1126–1137.
- Baghwati, J., *Éloge du libre-échange*, Paris, Éditions d'Organisation, 2005.

- Banque mondiale, *Indicateurs de développement dans le monde 2005*, 2005, <<http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Cover.htm>>.
- Barder, O., *Reforming Development Assistance: Lessons from the UK*, Document de travail no 70, Centre for Global Development, 2005.
- Becker, G., « Human Capital and Poverty », *Religion and Liberty*, vol. 8, no 1, 1998, <http://www.acton.org/publicat/randl/print_article.php?id=258>.
- Bowles, Linda, « The Weaning Process », *Washington Times*, 20 décembre 1994, p. A16.
- Broder, P., *The Legal Definition of Charity and Canada Customs Revenue Agency's Charitable Registration Process*, Centre canadien de philanthropie, Affaires publiques, 2001, <<http://www.imaginecanada.ca/Files/publicaffairs/Definition.pdf>>.
- Brown, R. et Y. Guillemette, « Tax Treatment of Charitable Donations: How Much is Enough? », Institut C.D Howe, février 2003, <http://www.cdhowe.org/pdf/backgroundunder_70.pdf>.
- Burney, Derek, « Canada-US Relations: Are We Getting it Right? », The Ranchmen's Club, Calgary, 17 novembre 2005.
- Burnside, Craig et David Dollar, *Aid, Policies, and Growth*, Washington (DC), Banque mondiale, 2000.
- Burnside, Craig et David Dollar, *Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence*, Washington (DC), Banque mondiale, 2004.
- Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde (Énoncé de politique internationale du Canada)*, 2005, <<http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-fr.asp>>.

- Canadian Broadcasting Corp. [CBC], « Senator Slams Sparse Canadian Military Presence in Africa », *CBC News*, 26 septembre 2006, <<http://www.cbc.ca/canada/story/2006/09/26/militaryafrica.html>>.
- Centre for Global Development [CGD], *Commitment to Development Index*, 2006, <http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi>.
- Clemens, M. et T. Moss, *Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target*, Document de travail no 68, Centre for Global Development, 2005.
- Clemens, M., S. Radelet et R. Bhavnani, *Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth*, Document de travail no 44, Centre for Global Development, 2004.
- Cline, W., *Trade Policy and Global Poverty*, Washington, Institute for International Economics, 2004.
- Collier, P. et D. Dollar, « Aid Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, vol. 45, no 1, 2002, p. 1–26.
- Collier, P. et A. Hoeffler, « Aid, Policy and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict », *Defence and Peace Economics*, vol 13, no 6, 2002, p. 435–450.
- Collier, P. et A. Hoeffler, « Military Expenditure in Post-Conflict Societies », *Economics of Governance*, vol. 7, no 1, 2006a, p. 89–107.
- Collier, P. et A. Hoeffler, *Post-Conflict Risks*, Document de travail 2006-12, Centre for the Study of African Economics, 2006b.
- Conseil canadien pour les partenariats public-privé [CCPPP], *National Public Opinion Survey on Public-Private Partnerships*, 2004, <<http://www.pppcouncil.ca/publications.asp#Surveys>>.

- Council on Foreign Relations, *Construire une communauté nord-américaine*, New York, Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord, Rapport no 53, 2005, <http://www.cfr.org/pub8102/independent_task_force_report/building_a_north_american_community.php>.
- Dade, C., *The Privatization of Foreign Development Assistance*, Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), juillet 2006, http://www.focal.ca/pdf/focal_privatization_julo6.pdf.
- Dales, John H., « Protection, Immigration and Canadian Nationalism » dans Peter Russell (dir.), *Nationalism in Canada* (McGraw-Hill), 1966a, p. 164-177.
- Dales, John H., *The Protective Tariff in Canada's Development*, Toronto, University of Toronto Press, 1966b.
- de Soto, H., *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs?*, Paris, Flammarion, 2005.
- Easterly, W., « The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid », *Policy Reform*, vol. 5, no 4, 2002, p. 223-250.
- Easterly, W., « Can Foreign Aid Buy Growth? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no 3, 2003, p. 23-48.
- Easterly, W., *The White Man's Burden*, New York, Penguin, 2006.
- Farlam, P., *Working Together Assessing Public-Private Partnerships in Africa*, South African Institute of International Affairs, 2006.
- Fondation Asie-Pacifique du Canada, *Generous at Heart, Prudent at Pocket. Foreign Aid and Trade: What Do Canadians Think?*, Vancouver, APF Canada, 2002.

- Friedman, T., *La terre est plate : une brève histoire du XXI^e siècle*, Paris, Saint-Simon, 2006.
- Gartzke, Eric, « Economic Freedom and Peace » dans James Gwartney et Robert Lawson, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, Vancouver, Institut Fraser, 2005, p. 29-44, <<http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=789>>.
- Gendarmerie royale du Canada [GRC], *Les Missions de paix et la police au Canada : Étude de l'incidence sur les policiers civils et les services de police (Sommaire)*, 2005, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/peacekeeping/missions_study_f.htm>.
- Gokhale, M., *et al.*, « Female Literacy: The Multifactorial Influence on Child Health in India », *Ecology of Food and Nutrition*, vol. 43, no 4, 2004, p. 257-278.
- Goldfarb, Danielle et Stephen Tapp, *How Can Canada Improve Its Development Aid? Lessons from Other Agencies*, Toronto, Institut C.D. Howe, 2006.
- Gotlieb, Allan, *“I’ll Be with You in a Minute, Mr. Ambassador”: The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- Gotlieb, Allan, « A Grand Bargain with the US », *National Post*, 5 mars 2003, p. A16.
- Granatstein, J.L., « The Importance of Being Less Earnest: Promoting Canada’s National Interests through Tighter Ties with the U.S. », Institut C.D. Howe, Conférence des bienfaiteurs, 21 octobre 2003.
- Greenhill, R., *Making a Difference? External Views on Canada’s International Impact*, 2005, <http://www.ciia.org/XVoices_Int_Report.pdf>.

- Griswold, Daniel T., *Trading Tyranny for Freedom: How Open Markets Till the Soil for Democracy*, Trade Policy Analysis 26, Washington, Cato Institute, 2004, <<http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-026es.html>>.
- Gwartney, James et Robert Lawson, *Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report*, Vancouver, Institut Fraser, 2006, <<http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=852>>.
- Hansen, H. et F. Tarp, « Aid Effectiveness Disputed », *Journal of International Development*, vol. 12, no 3, 2000, p. 375-398.
- Harris, Mike et Preston Manning, *Un Canada fort et prospère*, Vancouver, Institut Fraser et Institut économique de Montréal, 2005.
- Harris, Mike et Preston Manning, *Une économie plus dynamique dans un Canada fort et prospère*, Vancouver, Institut Fraser et Institut économique de Montréal, 2006.
- Hart, Michael, *Escaping the Trap of Agricultural Supply Management*, Toronto, Institut C.D. Howe, avril 2005.
- Hart, Michael, *Steer or Drift? Taking Charge of Canada-US Regulatory Convergence*, C.D. Howe Institute Commentary 229, Toronto, Institut C.D. Howe, 2006.
- Hart, Michael et Bill Dymond, « Waiting for Conservative Trade Policy », *Options Politiques*, vol. 27, no 8, octobre 2006, p. 63-69.
- Hassett, K. et R. Shapiro, « How Europe Sows Misery in Africa », *Washington Post*, 22 juin 2003, <<http://www.globalpolicy.org/soecon/ffd/20030623cap.htm>>.
- Henderson, David, « Putting “Trade Blocs” into Perspective » dans Vincent Cable et David Henderson (dir.), *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, Royal Institute of International Affairs, 1994, p. 179-198.

- Holmes, John W., « The Disillusioning of the Relationship: Epitaph of a Decade », dans Lansing Lamont et J. Duncan Edmunds (dir.), *Friends So Different: Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press for the Americas Society, 1989, p. 308-318.
- Hufbauer, Gary, « Inconsistency between Diagnosis and Treatment », *Journal of International Economic Law*, vol. 8, no 2, juin 2005, p. 291-297.
- Human Security Centre, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, 2005, <<http://www.humansecurityreport.info/>>.
- Institute for Public-Private Partnerships, Inc. [IP3], *PPP Skills and Competency Development: Online Training Programme*, 2007, <http://www.ip3.org/projects/2520_01.htm>.
- Instituto Peruano de Economía [IPE], *Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana Promoción del Crédito y las Inversiones*, 2001, <<http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/versioningles/pdf/1.pdf>>.
- International Development Research Centre [IDRC], *About IDRC*, 2007, <http://www.idrc.ca/en/ev-8513-201-1-DO_TOPIC.html#2>.
- Irwin, Douglas A., *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1996.
- Kapstein, E., *Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2006.
- Kremer, M. et R. Glennerster, *Strong Medicine: Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2004.

- Laporte, B., *The Knowledge Bank in Action*, Banque mondiale, 2004, <<http://sit-eresources.worldbank.org/WBI/Resources/KnowledgeBankOct2004.pdf>>.
- Lensink, R. et H. White, « Are There Negative Returns to Aid? », *Journal of Development Studies*, vol. 37, no 6, août 2001, p. 42–65.
- Lewis III, Howard et J. David Richardson, *Why Global Commitment Really Matters*, Washington (DC), Institute for International Economics, 2001.
- Macrory, Patrick, « Another Chapter in the Lumber Saga », *National Post*, 10 octobre 2002, p. A19.
- Mandela, Nelson, *Allocution au Parlement canadien, Hansard* no 125, 36e Législature, 1ère Session, 24 septembre 1998, <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=36&Ses=1&DocId=2332831>>.
- Manley, John, *Discours lors de la conférence sur les relations canado-américaines*, Centre de droit et de politique commerciale, 4 novembre 2005, <<http://www.ctpl.ca>>.
- Mason, Dwight, *The Canada-United States Relationship: Is There a View from Washington?*, Commentaire, Institut militaire royal canadien, décembre 2005.
- Mellington, N. et L. Cameron, « Female Education and Child Mortality in Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 35, no 3, 1999, p. 115–44.
- Moss, T., G. Pettersson et N. van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Document de travail no 74, Center for Global Development, 2006.

- Nye, Joe, *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, Rapport au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, décembre 2002.
- Opportunity International Canada, *History: The Opportunity International Timeline*, 2005, <<http://www.opportunitycanada.ca/learn/history.html>>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, 1996, <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/32/15249681.pdf>>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], *Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, 1998.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], *Canada (2002), Examen du CAD par les pairs, 2002*, <http://www.oecd.org/document/50/0,2340,en_2649_37413_15726066_1_1_1_37413,00.html>.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], *L'aide au développement a culminé à 100 milliards USD en 2005*, 2005, <http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_34447_36418344_1_1_1_1,00.html>.
- Organisation des nations unies, Programme de développement humain [UNDP], *Au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, 2006, <http://hdr.undp.org/hdr2006/report_fr.cfm>.
- Oxfam Canada, *Flexibility for Local Purchase - Oxfam Applauds Changes in Food Aid Rules*, Communiqué de presse, 22 septembre 2005, <<http://www.oxfam.ca/news-and-publications/pressroom/press-releases/flexibility-for-local-purchase-oxfam-applauds-changes-in-food-aid-rules>>.

- Oxfam Canada, *You Can't Eat Promises*, Communiqué de presse, 30 octobre 2006, <http://www.oxfam.ca/news-and-publications/pressroom/press-releases/oxfam-you-can2019t-eat-promises>.
- Prahalad, C.K., *4 milliards de nouveaux consommateurs : vaincre la pauvreté grâce au profit*, Paris, Village Mondial, 2004.
- Pritchett, L., « Where Has All the Education Gone? », *World Bank Economic Review*, vol. 15, no 3, 2001, p. 367–391.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility [PPIAF], *The Public-Private Infrastructure Advisory Facility* [Description de l'organisation], 2007, <<http://www.ppiaf.org/>>.
- Radelet, S., *A Primer on Foreign Aid*, Document de travail no 92, Centre for Global Development, 2006.
- Rajan, R. et A. Subramanian, *Aid and Growth, What Does the Cross-Country Evidence Really Show?*, Document de travail no 127, Fonds monétaire international, 2005.
- Robinson, R., *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington, Banque mondiale, 2001.
- Roodman, David et Scott Standley, *Tax Policies to Promote Private Giving in DAC Countries*, Document de travail no 82, Washington (DC), Centre for Global Development, 2006.
- Royaume-Uni, Chambre des communes, International Development Committee [UK-IDC], *Conflict and Development: Peacebuilding and Post-conflict Reconstruction*, Sixth Report of Session 2005–06, Volume I, HC 923-I, 2006, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/923/923i.pdf>>.

- Ruggiero, Renato, « The Road Ahead: International Trade Policy in the Era of the WTO », Sylvia Ostry Foundation Lecture, Ottawa, 28 mai 1996, reproduit dans Sylvia Ostry (dir.), *At the Global Crossroads: The Sylvia Ostry Foundation Lectures*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003.
- Rugman, Alan M. et John Kirton, *NAFTA, Environmental Regulations and Firm Strategies: An Update with Chapter 11 Cases*, étude présentée à la conférence Strengthening Canada's Environmental Community through International Regime Reform: Twenty-First Century Challenges (16 au 18 novembre 2000), Munk Centre for International Studies, University of Toronto, 2000, <<http://www.envireform.utoronto.ca/old-site/pdf/Rugman/nafta.pdf>>.
- Sachs, J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press, 2005.
- Segal, Hugh, « Canada in Transition: Facing the Shift from Global Middle Power to Senior Regional Power », Discours d'ouverture devant l'Association russe d'études canadiennes, Moscou, 26 juin 2003, <<http://www.irpp.org>>.
- Sénat du Canada, Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Face aux turbulences : De la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada en réponse aux changements d'envergure qui surviennent*, Rapport intermédiaire, octobre 2006, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/rep-f/repo4novo6-f.pdf>.
- Smith, Adam, *Théorie des sentiments moraux*, Paris, Presses universitaires de France, 1999 [publication originelle en 1759].
- Smith, Graeme, « An Oasis of Relative Calm in a Sea of Violence », *Globe and Mail*, 23 juin 2006, p. A11.

Stairs, Denis, David J. Bercuson, Mark Entwistle et Jack Granatstein, *In The National Interest: Canadian Foreign Policy in an Insecure World*, Alberta, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2005.

Statistique Canada, *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation*, juin 2006, <<http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=71-542-X>>.

Svensson, J., « 8 Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, no 5, 2005, p. 19-42.

Tumlrir, Jan, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington (DC), American Enterprise Institute, 1985.

The Economist, « The New Titans: A Survey of the World Economy », 16 septembre 2006, après la p. 58.

The 105th American Assembly, *Renewing the US-Canada Relationship*, American Assembly, New York, Arden House, 3-6 février 2005.

USAID, *Knowledge for Development*, 2006, <<http://knowledge.usaid.gov>>.

Watson, J., « Markets, Democracy and the Alleviation of Poverty », Notes pour une allocution à la World Presidents' Organization, 2005.

Wettenhall, R., « The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships », *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, no 1, 2003, p. 77-107.

Wheelan, Charles, *Naked Economics: Undressing the Dismal Science*, New York, W.W. Norton, 2002.

York, G., « CIDA Quietly Keeps Up Cash Flow to China », *Globe and Mail*, 24 novembre 2006, <http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20061124.CIDA24/TPStory/International>.