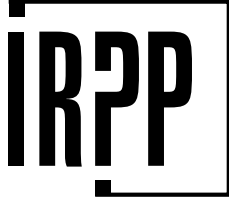


Vers un traité de l'Amérique du Nord

élargir le cadre des
relations trilatérales



Daniel Schwanen



*Institute for
Research on
Public Policy*

*Institut de
recherche
en politiques
publiques*

FOUNDED IN 1972, THE INSTITUTE FOR RESEARCH ON Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.



The Canadian Institute for Research on Regional Development, located on the campus of the Université de Moncton, was established in 1983. It is an independent, nonprofit organization governed by a board of directors. Through its research, publication and conferences programs, it seeks to encourage continuing research into questions relating to regional development.

The Institute views the study of regional development from a broad perspective and encourages a multidisciplinary approach including economics, economic geography, political science, public policy and sociology.

The institute's goals are twofold:

1. To act as a catalyst in promoting informed public debate on regional development issues.
2. To make available to all interested parties objective information and data pertaining to the study of regional development.

Scholars with an interest in undertaking research on regional development issues are invited to contact the institute. Our Web site is: www.umoncton.ca/icrdr

FONDÉ EN 1972, L'INSTITUT DE RECHERCHE EN politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien indépendant à but non lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en stimulant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et rehausseront la qualité des décisions prises par les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

L'Institut canadien de recherche sur le développement régional a été créé en 1983 et est établi sur le campus de l'Université de Moncton. Organisme indépendant à but non lucratif, il est régi par un conseil d'administration. Son mandat est de promouvoir la recherche sur les questions relatives au développement régional dans le cadre notamment de programmes de recherche, de publication et de conférences.

L'Institut envisage l'étude du développement régional dans une perspective très large et souhaite favoriser une approche pluridisciplinaire, incluant l'économie, la géographie économique, la science politique, les politiques publiques et la sociologie.

Les objectifs de l'Institut sont les suivants :

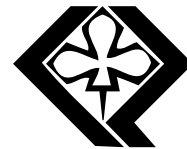
1. susciter un débat public éclairé sur le développement régional ;
2. rendre accessibles des informations et des données objectives à ce sujet.

Tout spécialiste intéressé à entreprendre des recherches sur les questions de développement régional est invité à communiquer avec l'Institut. Son site Internet est à l'adresse suivante : www.umoncton.ca/icrdr



*Institute for
Research on
Public Policy*

*Institut de
recherche
en politiques
publiques*



Vers un traité de
l'Amérique du
Nord : élargir le
cadre des relations
trilatérales

Daniel Schwanen

1*Le défi nord-américain***9***Définir la meilleure voie à emprunter***14***Explication du projet de traité***36***Traité visant à renforcer les liens réciproquement avantageux entre le Canada, le Mexique et les États-Unis d'Amérique***53***Conclusion***55***Notes***56***Références***61***Note sur l'auteur*

Vers un traité de l'Amérique
du Nord : élargir le cadre
des relations trilatérales

L e d é f i n o r d - a m é r i c a i n

DIX ANS APRÈS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN (ALENA) et quinze ans après celle de son précurseur, l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE), les relations entre les trois pays de l'Amérique du Nord sont marquées au coin d'une interdépendance sans précédent. Mais elles présentent aussi des signes de malaise qui empêchent de se prononcer avec certitude sur leur avenir. Aux États-Unis, l'importance primordiale prise par les questions de sécurité dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 a entraîné une sécurisation accrue des frontières et la redéfinition des rapports de ce pays avec le reste du monde. Et malgré le solide bilan des avantages de l'ALE et de l'ALENA, la libéralisation des échanges reste fréquemment désignée comme responsable de la performance économique pour le moins incertaine des trois pays cosignataires. Dans ce contexte, auquel s'ajoutent les inquiétudes liées à certains problèmes de commerce et d'immigration très médiatisés ainsi qu'une vive concurrence extérieure, hauts fonctionnaires, entreprises, organismes non gouvernementaux et observateurs ont exprimé dans chaque pays leur insatisfaction quant à la nature, le fonctionnement et l'étendue des liens qui unissent les trois nations.

La nouvelle économie nord-américaine

Amplement documenté, l'accroissement en 15 ans des flux commerciaux et d'investissement entre les trois pays est souvent tenu pour la grande réussite du libre-échange¹. Mais la nature des flux a aussi été très sensible aux effets de l'intégration. De plus en plus, le commerce intra-ALENA prend ainsi la forme d'une spécialisation verticale des tâches — les intrants des deux autres pays gagnant en

importance dans la production et les exportations de chacun (pour les échanges Canada-É.-U., voir Cross 2002 ; pour les échanges Mexique-É.-U., voir Ruffin 1999) — et concerne des produits de plus en plus complexes². Si les flux de services et d'investissement entre pays de l'ALENA n'ont pas toujours progressé au même rythme qu'entre ces pays et de florissants marchés étrangers, la nature des investissements intra-ALENA a toutefois évolué : désormais, on les perçoit souvent comme un complément plutôt qu'un substitut aux échanges de biens et services (voir Hejazi et Safarian 2002). Ainsi les investissements canadiens directs dans le secteur américain des services comptent aujourd'hui pour les deux tiers des investissements étrangers directs du Canada aux États-Unis, contre un tiers avant l'ALENA. Cependant, en comparaison à d'autres pays qui bénéficient également des investissements canadiens dans le secteur des services, les États-Unis importent plus de services commerciaux directement du Canada (Marth 2003). De plus, l'intensification des liens commerciaux et la transformation du rapport entre investissements et services se sont accompagnées de vagues de travailleurs temporaires traversant les frontières communes de l'ALENA³.

L'intégration verticale des secteurs d'activité — chaque pays se spécialisant dans certaines étapes de la fabrication d'un même produit — met en relief la sensibilité de la production nord-américaine à d'éventuelles perturbations frontalières. Elle révèle aussi l'effet contre-productif des mesures protectionnistes et la nécessité d'éliminer tout grain de sable dans le mécanisme des flux transfrontaliers, des décisions d'investissement et des mouvements légitimes de personnes, éléments indispensables à l'économie des trois pays, surtout du Canada et du Mexique.

Cela dit, on serait justifié d'affirmer que les deux accords — même en faisant abstraction de la perte d'avantages occasionnée par la hausse imprévue des coûts de sécurisation liés aux échanges transfrontaliers — n'ont pas produit certains des brillants résultats que d'aucuns escomptaient.

Au Canada, la faiblesse des indicateurs de performance économique par rapport aux États-Unis reste au centre d'un débat national. Indicateur clé, la productivité de la main-d'œuvre du secteur privé n'a ainsi augmenté que de 20 p. 100 au Canada contre 26 p. 100 aux États-Unis depuis l'adoption de l'ALE (OCDE 2003, tableau annexe 13). Les détracteurs du libre-échange brandissent souvent cet indicateur pour dénoncer l'échec de l'accord, même si d'incontestables données témoignent de gains de productivité supérieurs dans les secteurs où l'intégration a incité la transformation industrielle⁴. On peut au demeurant expliquer cette contre-

performance relative du Canada par de nombreux autres facteurs, par exemple la dépendance sur l'essor du travail autonome pour assurer la croissance de l'emploi dans la difficile période monétaire et financière du début des années 1990 (voir Baldwin et Chowhan 2003) et l'incapacité des politiques nationales de tirer parti d'un marché élargi à l'aide de réformes, notamment en matière d'innovation et de fiscalité (comme je le soutiens dans Schwanen 2004).

Au Mexique, la déception porte à la fois sur l'ampleur et la répartition des avantages de l'ALENA. Certaines régions, surtout les plus distantes des États-Unis et les plus pauvres, ont même vu leur niveau de vie se dégrader. Car si le secteur industriel mexicain a bénéficié dans les années 1990 d'un renforcement structurel qui a dynamisé sa productivité, les disparités régionales au chapitre du revenu par habitant se sont creusées depuis l'adoption de l'accord après un demi-siècle de patient colmatage, un recul en partie attribué à l'éloignement du marché américain et à la faiblesse des infrastructures (Esquivel *et al.* 2002 ; Hanson 2003). Plus généralement, l'économie mexicaine continue de souffrir du sous-développement du secteur énergétique public, des ratés de la perception de l'impôt et, plus récemment, des problèmes de leadership politique (Weintraub 2003 ; sur l'impôt, voir Dalsgaard 2000). Rien ne freine par ailleurs l'émigration clandestine des Mexicains (et autres étrangers passant par le Mexique) vers les États-Unis, où l'on s'inquiète des conséquences de ce phénomène sur l'économie du pays et sa sécurité. Ce phénomène transfrontalier profite par ailleurs à l'économie mexicaine grâce à l'argent qu'envoient les exilés à leurs familles, ce qui ne saurait toutefois remplacer les fruits d'une véritable croissance.

Aux États-Unis, l'ALENA a influé de façon limitée mais positive (É.-U. 2003) sur une économie plus performante que celle du Canada depuis l'adoption de l'ALE et que celle du Mexique depuis la signature de l'ALENA (OCDE, tableau annexe 1). Mais la période récente, marquée par une faible croissance de l'emploi et la montée des déficits commerciaux, semble avoir incité les États-Unis à revoir leur stratégie. Rien d'étonnant en période difficile à ce que les relations commerciales soient une cible de mécontentement politique, mais s'y ajoute ici la stagnation des discussions liées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), sans oublier la crainte que les importations éliminent beaucoup d'emplois bien rémunérés du secteur tertiaire alors qu'on s'inquiète déjà de la précarité des emplois du secteur manufacturier⁵. Tout en réaffirmant leur engagement en faveur des processus multilatéraux de libéralisation, les États-Unis

ont par ailleurs multiplié les accords bilatéraux avec des partenaires aussi variés que l'Australie, l'Amérique centrale et le Maroc. Des accords aux éléments parfois innovants, y compris en matière de protection des droits des travailleurs, mais qui ne risquent guère d'aider le pays face à des enjeux majeurs comme l'émergence de puissants concurrents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil, ou celui de la dynamisation des liens avec ses deux partenaires de l'ALENA qui, ensemble, importent plus de produits en provenance des États-Unis que toute autre région du globe⁶.

En tout état de cause, il est évident que bon nombre de problèmes économiques — provoqués que ce soit par les attents du 11 septembre ou l'afflux des importations chinoises — auxquels font face les trois pays de l'ALENA n'ont rien à voir avec l'accord lui-même. Au contraire, celui-ci a presque certainement contribué au maintien relatif de leur performance économique. On le crédite notamment d'avoir favorisé la stabilisation économique du Mexique par suite de la crise financière politiquement très contestée de la fin 1994, en permettant le retour rapide des investissements directs de l'étranger et la poursuite à peu près sans heurts des échanges commerciaux.

En réalité, il serait sans doute plus juste d'imputer certains ratés de cette performance économique aux insuffisances d'un accord dont les nombreuses mesures d'exceptions et la complexité des règles d'origine empêchent la création d'une véritable zone commerciale. On pourrait de même soutenir que les avantages de l'ALENA seraient bien supérieurs si de réels efforts étaient faits pour libéraliser et rationaliser certains services clés, notamment les transports à l'échelle du continent (Brooks 2003 ; Curtis et Chen 2003). Bref, il y a tout lieu de croire qu'une ouverture plus poussée permettrait de tirer pleinement parti de l'ALENA. Mais, hélas! vu le climat économique qui règne dans les trois pays et les craintes persistantes suscitées par une libéralisation aux succès pourtant flagrants, on ne saurait parier sur le pouvoir de persuasion de cet argument.

Priorités commerciales et nationales

En plus d'analyser le rôle de moteur économique joué par l'ALENA, il faut aussi réagir au portrait que dressent de cet accord et d'autres ententes commerciales bon nombre d'opposants au libre-échange, qui y voient autant d'entraves à l'action légitime des gouvernements touchant d'autres priorités majeures.

Ces opposants se servent d'exemples bien ciblés — problèmes environnementaux liés à certains échanges commerciaux ou pertes d'emplois dans une indus-

trie donnée suite à l'importation de produits étrangers plus concurrentiels — pour discréditer toute forme de libéralisation du commerce. Ils brandissent différents « scénarios du pire » et le risque d'un « nivellement par le bas » parmi les régions qui, rivalisant pour attirer emplois et investissements, relâcheraient leurs normes du travail et de l'environnement ou réduiraient les impôts au détriment des programmes sociaux qu'ils financent. Ils prétendent aussi que, en raison d'engagements mal définis ou de jugements contestables de tribunaux ou de commissions de règlement des différends, ces accords restreignent souvent, intentionnellement ou non, la capacité des gouvernements d'agir dans l'intérêt public. Selon eux, les ententes commerciales contribuent au déficit démocratique due à l'importance qui serait accordée par les élus et les négociateurs à l'avis des milieux d'affaires par rapport à celui du public en général.

Pour autant, aucune donnée observable ne permet de conclure à un effet globalement négatif de la libéralisation des échanges commerciaux et de l'investissement. Comme pour tout changement social, politique ou technologique, l'ouverture d'une économie nationale au commerce et à l'investissement internationaux produit inévitablement des gagnants et des perdants. C'est ainsi qu'elle a peut-être contribué, entre autres facteurs, à une réduction des salaires chez les travailleurs canadiens moins qualifiés (voir Schwanen 2001b). Mais on doit considérer ce recul en regard des effets positifs du libre-échange sur la productivité et le niveau de vie général. En principe, l'ouverture des marchés n'entraîne pas nécessairement l'uniformisation des normes du travail et des standards sociaux, même si dans les faits, cela peut effectivement se produire, comme le note Gerard Boychuk (2002). En fait, croit Gitterman (2002), la mondialisation a moins entraîné un « nivellement par le bas » des normes du travail que favorisé leur graduelle « ascension vers un seuil minimal » au-delà duquel subsistent de grandes variations entre pays. Confirmant maintes études sur la question, Lammert (2004) conclut de son côté que la thèse voulant que la mondialisation détermine les niveaux de l'impôt n'est pas corroborée par les faits. Pour ce qui est de l'environnement, l'augmentation des volumes d'échange et l'utilisation plus intense de certains corridors peuvent avoir dans certains domaines des effets négatifs que l'on peut cependant atténuer à l'aide de politiques ciblées (voir ICF Consulting 2001 ; Vaughan 2003). D'autant que la hausse des revenus engendrée par l'ouverture économique peut favoriser l'adoption de technologies plus propres qui réduiront à terme les niveaux de pollution (voir Antweiler *et al.* 1998).

Bref, on pourrait affirmer avec un minimum d'assurance que l'ouverture économique découlant de la mondialisation entrave nettement moins la poursuite

de légitimes objectifs publics que la propension des gouvernements eux-mêmes à mal utiliser les instruments de politiques à leur disposition (voir Weiss 1998).

Il est vrai que l'ire des écologistes a été alimentée par des décisions litigieuses de la part des tribunaux de règlement des différends du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), de l'OMC et de l'ALENA concernant certaines mesures environnementales. Et il est vrai que l'examen des décisions du GATT et de l'OMC touchant les restrictions commerciales imposées pour des raisons de santé publique et d'environnement révèle que, en vertu d'accords commerciaux, les gouvernements doivent justifier de telles restrictions autrement que par la protection d'une industrie nationale. Et qu'ils ne devraient décréter qu'en dernier ressort des embargos sur les importations, non pour la forme mais adéquatement ciblés pour obtenir des résultats. Cela dit, les accords commerciaux laissent les gouvernements parfaitement libres de fixer leurs propres niveaux de protection en matière de santé et d'environnement, y compris l'option du risque zéro (Hoberg 2001).

Quant aux effets du chapitre 11 de l'ALENA, qui protège les investisseurs contre les expropriations sans indemnités et autres pratiques arbitraires, on départagera les réclamations parfois extravagantes des sociétés privées et les décisions beaucoup moins nombreuses et coûteuses des tribunaux d'arbitrage. Et si certaines décisions des arbitres laissent perplexes, la crainte que des manœuvres antidémocratiques empêchent les gouvernements de régler dans l'intérêt public n'en relève pas moins de la spéculation. Les gouvernements ont d'ailleurs tenté d'amenuiser ce risque en clarifiant leurs intentions initiales à propos du chapitre 11. Quoi qu'il en soit, critiques et partisans de ce chapitre peuvent s'entendre sur l'intérêt de réformes visant plus de transparence et de participation des citoyens en matière de règlement des différends⁷.

En bref, les dernières années ont montré que le libre-échange ne suffit pas toujours à lui seul à stimuler la croissance et à redresser le niveau de vie, mais qu'il offre des possibilités accrues de faire l'un et l'autre. Quant aux craintes touchant son effet sur les politiques nationales, elles sont nettement exagérées mais il va de soi qu'elles touchent une corde sensible, celle du rôle légitime des gouvernements de protéger leurs citoyens et d'agir dans leur intérêt. Tout argument économique prônant une ouverture accrue devra donc s'aligner, dans les faits et du point de vue de l'opinion publique, sur d'autres priorités comme l'environnement, la sécurité économique et physique, la politique étrangère et le contrôle démocratique. Et pour emporter l'adhésion, l'intensification des échanges devra reposer sur un projet qu'on ne saurait soupçonner de répondre à des intérêts particuliers.

Bien articulée, une plus grande ouverture pourrait multiplier nos choix et nos succès politiques et non les restreindre. Et si l'avenir de l'Amérique du Nord soulève des enjeux différents au Canada, au Mexique et aux États-Unis, il fait peu de doute que les trois pays peuvent conjointement améliorer cet avenir en tissant des liens réciproquement avantageux. Grand nombre d'Américains comprennent, par exemple, que leur sécurité économique dépend largement du développement du Mexique.

C'est pourquoi j'estime qu'au vu d'une interdépendance qui gagne tous les domaines, la dialectique des priorités intérieures et extérieures de chaque pays fraiera tôt ou tard la voie à des propositions formelles visant un meilleur fonctionnement de tout le continent. L'intégration nord-américaine — déjà forte de nombreux processus de marché et de coopération soutenus par des liens étroits qui débordent partout le cadre économique — pourrait à ce stade redevenir un projet défendu par trois gouvernements soucieux d'offrir à l'ensemble des citoyens nord-américains un mieux-être accru qui rejaillira d'ailleurs sur le reste du monde.

Propositions canadiennes

Ce bref tour d'horizon a mis en évidence les éléments clés de l'actuel défi nord-américain. Un défi que l'ALENA ne peut relever à lui seul, croient d'éminents spécialistes canadiens comme Wendy Dobson (2002) et Michael Hart (2004). Tant au Canada qu'aux États-Unis et au Mexique, cette conviction a donné lieu à diverses idées sur les prochaines étapes d'un rapprochement des trois pays. Certaines ont été formulées en réaction aux attentats du 11 septembre, mais plusieurs circulaient déjà sous une forme ou une autre avant cette date. Au cœur de la stratégie qui sous-tend maintes propositions canadiennes se trouve cette idée que seule une offre de « négociation globale » venant du Canada aurait un poids politique suffisant pour intéresser les États-Unis à poursuivre l'intégration nord-américaine au-delà de l'ALENA.

D'autres analystes, soucieux de l'émergence possible de nouvelles institutions supranationales (Wolfe 2003), signalent le risque de perdre les avantages et l'identité que la frontière confère au Canada (Helliwell 2002) ou, du côté américain, prévoient que la lutte politique pour faire accrédi-ter à Washington l'idée d'une « négociation globale » avec Ottawa sera bien plus ardue que certains l'imaginent (Barry 2003)⁸.

Dans quel esprit doit-on envisager la question ? Il s'agit sans doute de naviguer entre l'optimisme quant aux effets d'une abolition des barrières frontalières et la prudence touchant l'éventualité ou l'intérêt de supprimer des différences qui

important. Pour ma part, j'estime comme d'autres que toute reconsidération véritable des liens entre nos trois pays doit être amorcée au sommet de l'appareil politique américain. Si l'on pouvait après tout se passer d'une telle volonté politique, bon nombre de différends transfrontaliers se régleraient tout simplement dans l'actuel cadre institutionnel, puisque l'ALENA prévoit déjà des mécanismes pour discuter de la mobilité de la main-d'œuvre, de normes de transports ainsi que de tarifs douaniers et de modalités de concurrence.

Mais il faudrait soigneusement élaborer les termes d'une telle négociation. D'ailleurs, des changements majeurs s'opèrent déjà sur le front de la sécurité sans qu'on évoque l'idée d'une négociation globale liée à d'autres questions, ces changements s'étant imposés d'eux-mêmes pour affronter une nouvelle réalité et maintenir la croissance des échanges. Il se pourrait aussi qu'une approche pratique axée sur un seul problème, transports ou infrastructure frontalière par exemple, offre la clé d'une prospérité renouvelée et d'une sécurité renforcée. Et si les propositions canadiennes les plus connues prévoient une entente bilatérale — à laquelle pourrait se joindre le Mexique —, rien n'assure qu'elles intéresseront les États-Unis ; certaines des plus audacieuses, comme celle de Pastor (2001), viennent d'ailleurs de ce pays et privilégient une communauté trilatérale. Enfin, le Mexique pourrait évidemment réagir au rapprochement canado-américain en réclamant une certaine parité qu'il serait difficile aux États-Unis de lui refuser.

Outre le fait d'intéresser les États-Unis, d'importantes raisons devraient selon moi inciter le Canada à étudier ces questions d'un point de vue trilatéral :

- ◆ Les mouvements de personnes entre le Mexique et le Canada prennent une ampleur de plus en plus importante⁹.
- ◆ L'importance économique du Mexique ira en grandissant malgré ses difficultés, et les investissements canadiens directs (ICD) dans ce pays, bien qu'encore modestes, ont augmenté beaucoup plus vite que l'ensemble des ICD à l'étranger (Canada 2003b, 66-67).
- ◆ De récentes vérifications ont révélé que les exportations canadiennes au Mexique sont environ deux fois plus importantes que ne l'indiquent les données officielles, la plupart des transbordements qui passent par les États-Unis étant enregistrés comme des exportations vers ce pays (60).
- ◆ Le Mexique est un solide concurrent du Canada sur le marché américain, et les deux pays doivent pouvoir y rivaliser selon des règles communes, comme Watson (1993) le signalait déjà lors du débat sur l'ALENA.

- ◆ Enfin, dernier aspect souvent débattu lors des négociations de l'ALENA, et sans doute plus stratégique que jamais : l'importance, en regard notamment des difficultés actuelles dans les négociations commerciales multilatérales, de faire la démonstration que ces règles communes peuvent fonctionner avec un pays aux revenus sensiblement inférieurs.

En outre, comme on l'a vu, la négociation d'une intégration nord-américaine plus poussée devra prendre en compte l'interaction entre le commerce et diverses questions concernant la sécurité, l'immigration, le développement économique et l'environnement, tout en suscitant la participation de secteurs plus vastes et plus variés des populations de chaque pays pour légitimer le processus et les décisions à prendre. Le modèle classique de négociation fondé sur les concessions commerciales mutuelles conviendrait donc mal aux enjeux propres à une communauté de cette ampleur.

C'est à partir de ces considérations que le présent document ébauche, sous la forme d'un projet de traité, une nouvelle orientation que les gouvernements pourraient vouloir imprimer à leurs relations. Le caractère officiel de ce traité, dont l'idée a déjà été évoquée par certains éminents commentateurs canadiens (Segal 2002 ; d'Aquino 2003), pourrait capter l'imagination des législateurs et intéresser dans les trois pays tous ceux qui participent au processus d'intégration ou qui en sont touchés. Mais j'espère aussi démontrer qu'il offrirait un cadre d'une souplesse suffisante pour favoriser l'interaction et la coopération sur l'ensemble des fronts précités, malgré les différences considérables qui séparent ces pays.

Je m'attacherai donc dans la prochaine section à tracer les grandes lignes d'un traité fructueux en définissant ses fondements et ses principes, de même que certains des termes utilisés dans le projet de traité que je présenterai par la suite. Suivront la description, l'explication et l'illustration des articles formant ce dernier. En dernier lieu, je présenterai le texte de ce projet de traité proprement dit.

D é f i n i r l a m e i l l e u r e v o i e à e m p r u n t e r

LA PREMIÈRE RÈGLE D'UN TRAITÉ VISANT À CRÉER UNE DYNAMIQUE d'intégration entre le Canada, les États-Unis et le Mexique consiste à privilégier l'esprit d'une entente-cadre. Le traité ne devrait pas chercher à résoudre,

une fois pour toute, tous les défis et les problèmes soulevés par la gestion de cette intégration. Un cadre qui accommoderait une approche par étapes dans les domaines où celle-ci peut favoriser le progrès, et qui maintiendrait les liens et les processus éprouvés sans chercher à les annuler inconsidérément ou à compromettre les efforts de consolidation déjà engagés dans nombreux domaines. Simultanément, le traité imprimerait à l'ensemble des échanges une nouvelle orientation axée sur ce que j'ai qualifié ailleurs de « pleine interopérabilité » entre les pays lorsqu'un manque d'adaptation aux besoins et aux systèmes des uns et des autres dans certains domaines cruciaux — transactions économiques, sécurité, infrastructures ou politiques environnementales — risque d'entraîner des pertes sérieuses (Schwanen 2001a).

Une communauté de Nord-Américains

Selon la plupart des observateurs, le Canada, les États-Unis et le Mexique présentent de telles différences en matière d'institutions politiques, de développement économique et d'enjeux bilatéraux qu'il serait difficile d'envisager une démarche d'intégration sur le modèle de l'Union européenne. Cependant, leur superficialité respective et autres disparités ne jouent au quotidien qu'un rôle accessoire dans bon nombre d'échanges transfrontaliers, qu'ils soient personnels, culturels ou commerciaux ou qu'ils concernent les organismes de réglementation, les gouvernements sous-fédéraux et les acteurs de la société civile. Autrement dit, certains fondements d'une communauté existent déjà qui transcendent en quelque sorte les relations forcément inégales entretenues par les trois États fédéraux. Même plus développée, cette communauté constituerait donc moins une « communauté nord-américaine » regroupant trois pays foncièrement inégaux qu'une « communauté de Nord-Américains » au sein de laquelle les gouvernements faciliteraient l'évolution de liens toujours plus fructueux. Une communauté dont le développement nécessiterait entre autres éléments la participation des gouvernements et des législateurs de tous les niveaux, tout en offrant à la plupart des citoyens, des entreprises et des groupes de la société civile la possibilité de bénéficier d'une intensification de ces liens à l'échelle du continent.

Un tel traité devrait éviter le plus possible l'imposition d'une nouvelle superstructure sur des types de relations déjà fructueux. Comme important corollaire de ce principe, il devrait évoquer partout où c'est possible les principes juridiques en vigueur dans chaque pays afin d'éviter en la matière toute espèce de radicalisme. Dans le même esprit, il devrait s'enrichir des modes de coopération

ayant fait leurs preuves dans la conjoncture nord-américaine, c'est-à-dire les modes qui favorisent d'ores et déjà la coopération et la courtoisie judiciaire entre pays au lieu de se substituer aux lois et processus nationaux. On pourrait citer en exemple de cette démarche la Commission permanente mixte de défense, initialement convenue en 1940 par le Président américain et le Premier ministre canadien, ou la Commission mixte internationale, créée en 1909 aux termes d'un traité entre la Grande-Bretagne et les États-Unis conclu pour régler les problèmes canado-américains concernant les eaux limitrophes.

La sécurité comme fondement

À l'évidence, la sécurité constitue l'un des fondements de toute communauté. Elle est même si fondamentale qu'on ne saurait troquer un niveau de sécurité satisfaisant contre un quelconque élargissement de l'accès à un marché ou tout autre assouplissement des liens entre pays voisins. Dans la foulée des attentats du 11 septembre, les trois pays ont d'ailleurs pris d'importantes mesures pour accroître la sécurité de l'Amérique du Nord sans tenter de négocier en échange un meilleur accès à certains marchés, bien que personne n'oublie entre-temps la menace que fait peser sur l'intégrité des réseaux d'échanges commerciaux une sécurité qui reste en voie de renforcement.

Malgré l'avancée de ces initiatives de sécurisation, un traité de la portée envisagée doit établir d'emblée que leur mise en œuvre à un degré acceptable par toutes les parties est une condition *sine qua non* à l'émergence de nouvelles et fécondes relations nord-américaines. En outre, et comme je l'explique ailleurs (Schwanen 2003), la nécessité pour le Canada et le Mexique de contribuer à la sécurité du continent est tout aussi impérative en termes pratiques que sur le plan de la perception. Car dans la mesure où certains Américains voient dans ces deux pays un risque à leur sécurité ou jugent insuffisants leurs efforts en la matière, il faut empêcher que ces perceptions qu'ils entretiennent — lorsqu'elles sont injustifiées — entravent l'accès du Canada et du Mexique au marché américain. En conséquence, le traité devra inclure un engagement général mais ferme selon lequel les parties veilleront à leur sécurité réciproque, malgré leurs différences et même parfois en raison même de celles-ci. Le traité propose à ce chapitre un ensemble de principes et de mesures en plein accord avec diverses initiatives en cours et, surtout, fondés sur des principes et des pratiques établis et acceptés par les trois pays.

Des liens économiques ouverts et équitables

L'un des grands objectifs du traité viserait à dynamiser et à sécuriser l'union économique tout en intégrant plus étroitement la dimension de l'accès au marché (élément classique des négociations commerciales) aux autres dimensions d'une « communauté », notamment celles qui touchent les questions de sécurité, l'accès aux avantages des échanges commerciaux et la gestion de notre environnement commun.

Il vaut toutefois de noter que le traité ne nécessiterait pas de rouvrir l'ALENA, même si, comme on l'a vu, d'éminents observateurs jugent que le cadre de cet accord convient de moins en moins aux échanges économiques au sein de l'Amérique du Nord. Ce choix relève en partie d'une position défensive pour éviter de ressasser de vieilles histoires comme les lois sur les recours commerciaux, les subventions agricoles, les restrictions sur le cabotage marin ou les exemptions pour les industries culturelles. Le nationalisme mesquin et la logique d'acquis propres à ces doléances traditionnelles sont de toute façon de plus en plus étrangers aux besoins et aux aspirations des générations montantes. Pour l'instant, mieux vaut donc laisser ce genre de questions en suspens pour tisser dans d'autres domaines des liens plus productifs qui, en temps opportun, permettront de les résoudre dans le cadre d'une conjoncture plus favorable.

Suivant une vision élargie de ce qui forme une communauté, le projet de traité ne tient ni le « libre-échange » ni la « mobilité » pour des valeurs en soi. Il fait plutôt référence à des relations commerciales « ouvertes et équitables » ainsi qu'à une certaine conception de la « citoyenneté économique ». Plus précisément, il fait valoir les principes qui fondent les lois sur la concurrence et les législations antitrusts de chaque pays ; il veut favoriser, dans les limites des lois sur l'immigration et des normes du travail en vigueur, la capacité des entreprises à créer des emplois et des ressortissants à en trouver ; de plus, il prévoit la création d'un fonds de cohésion pour stimuler le développement économique. Il réaffirme cependant le rôle légitime des gouvernements de légiférer et de réglementer dans l'intérêt de leurs populations, même s'il les incite à le faire de façon aussi peu restrictive et discriminatoire que possible.

Du point de vue économique, le cœur du traité vise à un enrichissement et, à terme, à une portée élargie de ces principes et de tout autre qu'approuveraient conjointement les cosignataires, lesquels s'entendraient pour collaborer à leur application avec l'aide d'une commission. Cette commission, quoique sans pouvoir exécutif ou législatif, aurait pour tâche de produire un document semblable, dans ses intentions, au Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (CCE 1985), qui a établi le programme du Marché unique européen

unanimement approuvé en 1986 par les 12 membres de la CE de l'époque lors de la signature de l'Acte unique européen (Leach 2000). Précisons que l'exercice que nous proposons pour l'Amérique du Nord ne vise aucunement l'union politique propre à la démarche européenne, et qu'il n'aurait pas à le faire pour réussir.

Cela dit, le traité ne se résume pas à des principes destinés à une application future. Au contraire, il prévoit l'adoption immédiate de certaines normes à caractère communautaire applicables aussi bien au droit administratif qu'au droit commercial des trois pays ainsi qu'à la pratique des organismes nationaux. Loin d'obliger à la convergence, il privilégie plutôt une certaine concurrence réglementaire qui déborde le cadre strictement défini par les frontières entre pays souverains. Il s'agit ici de rendre ces frontières plus fluides et plus fonctionnelles où elles ont besoin de l'être — en reconnaissant par exemple l'existence et les avantages de réseaux et de groupements transfrontaliers —, sans aucunement sacrifier l'aptitude des gouvernements à réglementer suivant les attentes de leurs populations.

Une base d'entente élargie

L'expression « commerce ouvert et équitable » formulée plus haut marque-t-elle un recul face aux progrès accomplis en matière de réduction des barrières commerciales, au sein de l'ALENA comme dans le monde ? Si l'on s'en tient au terme « équitable », sans doute. Nombre de fervents critiques des accords commerciaux — et ceux qui veulent maintenir les lois sur les recours commerciaux et autres restrictions comme condition de leur appui, ou imposer des normes précises au nom du « commerce équitable » — se préoccupent surtout d'épargner à leurs mandants (entreprises ou travailleurs) l'impact de transactions bénéfiques qui se dérouleraient autrement entre parties de bonne foi. En fait, ils refilerait les produits de ces mandants à des consommateurs qui pourraient ne pas en vouloir. Les lois antidumping, par exemple, punissent souvent les sociétés étrangères pour des pratiques qui seraient acceptables au niveau national (Bovard 1991).

De plus, comme on l'a vu, les opposants aux accords commerciaux adhèrent souvent à la perception qu'ils nuisent à l'environnement, entraînent l'exploitation des travailleurs et imposent aux entités politiques des règles qu'elles n'auraient pas autrement édictées dans un cadre démocratique (voir Ransom 2002 pour une description claire de ce point de vue). De fait, cette perception pourrait être assez répandue pour empêcher l'essor d'un réel mouvement en faveur de liens économiques plus étroits. Raison de plus pour que tout projet intégré comme celui que je propose

réponde, au-delà des intérêts commerciaux, à ceux des consommateurs, des écologistes et de la société civile. L'objectif est certes ambitieux, mais il est impératif.

Cela dit, la majorité des partisans d'une libéralisation des échanges croie qu'elle favorise (à certaines conditions) le développement économique et humain sans nuire à l'environnement. Mieux vaut donc examiner ces questions plus ouvertement au lieu de se rabattre sur un concept abstrait de « libre-échange » qui, tout comme celui de « commerce équitable », prête à la manipulation, comme en témoignent les nombreuses exceptions et barrières dont le maintien est accepté dans les accords de libre-échange existants.

D'autant plus que le débat sur certaines questions clés — propriété intellectuelle, protection des investissements contre l'expropriation, faible accès des producteurs textiles et alimentaires du Tiers-Monde au marché des pays développés — met déjà l'accent sur l'« équité » et non la seule exemption de restrictions. Beaucoup de pays (y compris ceux de l'ALENA) ont en outre des politiques concurrentielles et antitrusts tenant compte du caractère « équitable » de nombreuses pratiques commerciales. Des politiques certes fondées sur le concept d'exploitation efficace des marchés, mais qui n'en intègrent pas moins certaines valeurs sociales (Ragosta et Magnus 1996). L'avènement de liens plus productifs au sein de l'Amérique du Nord nécessitera donc de contourner les intérêts économiques acquis aux dépens des consommateurs et des contribuables, sans toutefois sacrifier une cohésion sociale qu'on tentera même de renforcer. Envisagé dans un contexte plus vaste que celui des négociations commerciales traditionnelles et litigieuses, le concept d'« équité », y compris la version qu'en donnent les lois sur la concurrence et antitrusts, pourrait se révéler fort utile à cet égard.

Explication du projet de traité

LE TEXTE DU PROJET DE TRAITÉ PROPREMENT DIT EST PRÉSENTÉ DANS LA PROCHAINE section. Mais auparavant, je résumerai, expliquerai et illustrerai au besoin l'intention de chacun de ses articles, tout en décrivant les raisons qui ont motivé le choix des mesures qu'il comprend. D'un point de vue terminologique, le terme « parties » renvoie au trois gouvernements fédéraux du Canada, des États-Unis et

du Mexique (parfois considérés dans leur ensemble), et le terme « cosignataires » à tous les gouvernements qui paraphent l'accord, y compris les États et les provinces. Le traité pourra faire référence aux parties comme aux cosignataires dans le même article ou paragraphe, mais les termes ne sont pas interchangeables. On notera enfin que le texte emploie les termes « entreprises » et « ressortissants » selon la définition donnée par l'ALENA (article 201)¹⁰.

Préambule

Le préambule définit en termes généraux les objectifs du traité, lequel vise essentiellement à renforcer tous les éléments utiles du partenariat nord-américain en favorisant des relations plus ouvertes et positives entre les trois pays du continent, en privilégiant une conduite officielle qui reconnaît l'étendue de leur interdépendance et en assurant une meilleure répartition des avantages découlant des liens qu'ils entretiennent. Ces objectifs devraient être poursuivis sans fermer la porte au reste du monde, à l'aide des mécanismes qui fonctionnent déjà bien entre les trois pays (plutôt qu'en les remplaçant) ainsi que dans le respect des constitutions de chacun et des prérogatives de leur Parlement. Le traité reconnaît officiellement le rôle des gouvernements sous-fédéraux pour ce qui est de favoriser l'esprit de communauté parmi les citoyens nord-américains, et cherche à engager les citoyens et les législateurs plus directement dans les affaires du continent sans pour autant mettre à risque les différences qu'ils jugent important de préserver.

Article I : Coopération et soutien mutuel

L'article 1 établit clairement que les principes de coopération et de soutien mutuel auxquels souscrivent les cosignataires en vue d'empêcher certains types d'événements qui menaceraient la sécurité du territoire de n'importe lequel d'entre eux constituent le point d'appui de l'enrichissement des liens qui les unissent.

Cet article définit trois domaines où les parties se promettent coopération et soutien mutuel : prévention d'actes illégaux violents sur n'importe lequel de leurs territoires et arrestation de ceux qui y ont participé (paragraphe 1) ; prévention assidue de tout acte illégal sur le territoire d'une autre partie qui serait commis depuis son propre territoire (paragraphe 2) ; prévention de tout contournement, depuis le territoire d'une partie, de restrictions appliquées par une autre partie envers un pays tiers en matière d'échanges (comme les droits de douane) ou de mouvements des personnes (comme les exigences de visa) (paragraphe 3).

Concrètement, le paragraphe 1 en appelle évidemment à coopérer pour prévenir les actes terroristes et traduire leurs responsables en justice. L'engagement du paragraphe 2 serait particulièrement important si les autorités d'une partie avaient tout lieu de croire que les pratiques commerciales ou que les lois d'une autre partie pourraient favoriser des activités qui seraient illégales sur leur propre territoire. Par exemple, le Canada s'engagerait (en y consacrant les ressources nécessaires) à traquer les contrevenants aux lois américaines sur la vente de produits pharmaceutiques ou de drogues interdites pris en flagrant délit depuis son territoire, tandis que les États-Unis agiraient réciproquement pour les infractions aux lois canadiennes sur la conservation ou les armes à feu. L'engagement du paragraphe 3 s'appliquerait si, par exemple, les États-Unis imposaient à une tierce partie des restrictions tels des droits compensatoires ou de nouvelles exigences de visa aux ressortissants d'un pays tiers. Selon ce paragraphe, le Canada et le Mexique conviendraient officiellement d'empêcher sur leur territoire toute infraction aux mesures américaines, même s'ils n'imposent pas eux-mêmes des mesures correspondantes. Bien entendu, cet engagement ne requerrait aucune vigilance spéciale dans les cas où les trois pays appliqueraient les mêmes mesures.

Cette série d'engagements vise à moderniser le principe de bon voisinage qui caractérise les relations canado-américaines en matière de défense en l'étendant à l'ensemble des questions de sécurité. Un principe défini en 1938 par le Président américain Franklin Roosevelt, qui déclara que « le peuple américain ne resterait pas inactif si l'intégrité du territoire canadien était menacée par tout autre empire ». Quelques jours plus tard, le Premier ministre canadien William Lyon Mackenzie King réagissait en ces termes : « Nous aussi avons nos obligations de bon voisinage, dont l'une est de faire en sorte que (...), si l'occasion se présente, des forces ennemies ne puissent atteindre les États-Unis à partir du territoire canadien, que ce soit par terre, par mer ou par air » (Mason 2003, 2). Ces engagements sont aussi conformes à plusieurs accords et initiatives de sécurité unissant le Canada et les États-Unis, notamment les contrôles sur les exportations de technologies sensibles, le Plan d'action sur la frontière intelligente établi à la fin 2001 et la coordination entre Transport Canada et la US Coast Guard relativement aux opérations de sécurité maritime¹¹.

Toujours en matière de sécurité, le paragraphe 4 stipule qu'aucune partie ne peut imposer à une autre un « niveau » ou des garanties de faible risque qu'elle n'imposerait pas sur son territoire ou à ses citoyens. Dans la conjoncture actuelle,

les ressortissants canadiens et mexicains, dont les gouvernements ont déjà rempli les obligations générales de sécurité de l'article I et celles, plus spécifiques, de l'article II, seraient par exemple exemptés des exigences d'un système de visas d'entrée et de sortie qu'imposeraient les États-Unis, sauf s'il était établi que le Canada ou le Mexique sont incapables d'assurer un niveau de sécurité comparable à celui des points d'entrée américains ou que les États-Unis imposent des exigences semblables à leurs propres ressortissants quittant temporairement leur pays ou y revenant. Cet engagement prévoit implicitement que les États-Unis régleraient toute faiblesse majeure de leur système de sécurité avant de demander à leurs voisins d'assumer le coût d'améliorations potentiellement moins utiles que celles apportées à leurs propres procédures visant à conjurer les menaces pesant sur l'une ou l'autre des parties.

Enfin, le paragraphe 5 précise que toute mesure adoptée par les parties pour remplir leurs obligations générales de l'article I doit se conformer à leurs propres lois nationales, notamment à celles sur la sécurité et l'intégrité des personnes. Autrement dit, on veut ici s'assurer que les engagements pris par les parties en vertu du traité ne se substituent pas à leurs propres lois.

Il pourrait être plus difficile pour le Mexique que pour le Canada de remplir ces engagements étant donné la « profonde aliénation du Mexique par rapport aux États-Unis », comme le note Serrano (2003), et les difficultés qui ont marqué les relations entre les deux pays même si une telle coopération serait des plus désirables à des fins pratiques et normatives. Le contraste est certes frappant avec le Canada qui entretient, sur les questions militaires notamment, des relations de longue date avec son voisin du Sud. Cependant, Serrano établit que, historiquement, les États-Unis et le Mexique ont su collaborer avec plus ou moins de succès sur des questions stratégiques communes¹². De sorte que le Mexique aurait sans doute, entre autres, à tenir scrupuleusement son engagement de contrôler l'émigration clandestine de ses ressortissants vers les États-Unis et de tout étranger passant par son territoire. Un tel engagement serait moins coûteux politiquement et financièrement s'il s'accompagnait d'un programme de régularisation des immigrants économiques, comme le propose l'article V sur la citoyenneté économique.

Essentiellement, l'article I réaffirme que des voisins aussi interdépendants se doivent les uns les autres de protéger l'intégrité de leurs lois, tout comme l'intégration économique a suscité ailleurs dans le monde une coopération accrue sur les questions de sécurité (par exemple, au sein de l'Union européenne ou entre

l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Aussi les engagements de l'article I n'impliquent-ils aucune convergence des politiques nationales ou étrangères, pas plus qu'ils n'encouragent l'application extra-territoriale des lois. Ce serait même l'inverse puisque les signataires seraient requis dans certains cas de contribuer à l'application des lois des autres parties. Comme pour l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis signée en 2002, ces engagements reconnaissent la légitimité des lois applicables chez les autres parties, y compris les lois liées au traitement des ressortissants d'une partie tierce. Ils incarnent donc les principes de courtoisie et de reconnaissance mutuelles sans viser une convergence superflue des normes.

Article II : Sécurité

L'article II précise les engagements que les parties doivent remplir pour se conformer aux dispositions plus générales de l'article I. Quelque peu modifié par rapport à la proposition initiale de Pastor (2001, 121-22), le paragraphe 1 décrit le mandat d'une « Force nord-américaine des douanes et de l'immigration » comme étant un de nature à prévenir les actes décrits à l'article I. Implicitement, ce mandat réclamerait des membres de la Force qu'ils connaissent et protègent collectivement les lois pertinentes de chaque pays telles qu'elles s'appliquent au niveau national et envers les tierces parties. Explicitement, même si la Force se composerait à des fins administratives de trois sections nationales, ses membres seraient tenus de travailler ensemble dans chacun des trois pays. Il s'agirait en somme d'un prolongement de la pratique existante entre le Canada et les États-Unis, soit celle de poster leurs propres douaniers dans les ports respectifs de l'un et de l'autre. Cette idée est compatible avec le projet du gouvernement canadien de surveillance conjointe des « ports, de l'espace aérien, des postes de douane et des routes de l'Amérique du Nord » (Chase 2004).

Se basant sur la question des niveaux de sécurité du paragraphe 4 de l'article I, le paragraphe 2 de l'article II stipule qu'une partie ayant pris des mesures pour empêcher ses ressortissants de transporter des documents frauduleux est en droit d'exiger des ressortissants des autres parties de se conformer, en matière d'identité, aux conditions de sécurité analogues pour traverser ses frontières.

Le paragraphe 3 établit un processus permettant aux législateurs de chaque pays d'examiner substantiellement les changements apportés par les autres parties aux lois, aux politiques frontalières ou aux liens avec des pays tiers susceptibles de modifier leur capacité de remplir leurs obligations de l'article I.

Ce processus est notamment inspiré des exigences de révision environnementale de certains projets publics et de certaines lois nationales. À leur demande, les législateurs des autres parties participeraient au processus de révision. Cette approche pourrait s'appliquer à des questions aussi variées que l'éventuelle décriminalisation au Canada de la possession de faibles quantités de marijuana, le financement de la sécurisation des frontières ou les politiques de visa.

Au paragraphe 4, les parties conviennent de soumettre leurs engagements en vertu du traité et l'ensemble de leurs pratiques en matière de sécurité à l'examen périodique d'un comité tripartite de vérificateurs, qui se prononcera sur leur compétence à faire face aux menaces à la sécurité. Ce comité identifierait les lacunes à cet égard et recommanderait, s'il y a lieu, des mesures de redressement. Les parties qui passeraient outre aux avis du comité pourraient se trouver en infraction aux termes du traité et, comme le prévoit implicitement le paragraphe 6, se voir privées de ses avantages. On vise ici à favoriser sur tout le continent une compréhension commune des besoins et des mesures de sécurité ainsi qu'à surveiller en permanence la mise en œuvre des engagements pris en la matière. Au-delà de l'intérêt objectif d'assurer une sécurité de haut niveau compatible avec l'intensification des liens, un comité de vérification de la sécurité contribuerait à réfuter les perceptions de laxisme susceptibles de ternir dans d'autres domaines les relations entre les trois pays.

Mais selon le paragraphe 5, si l'un des pays estime qu'une autre partie ne veut ou ne peut empêcher une action présentant une menace immédiate telle que le décrit l'article I, ou qu'elle contrevient systématiquement aux articles I et II, il peut suspendre les privilèges dont jouissent en vertu du traité ses entreprises et ses ressortissants. Ces privilèges seront rétablis une fois la menace conjurée ou repoussée, ou lorsque cette partie aura rempli ses obligations.

Article III : Relations commerciales équitables et ouvertes

Du point de vue des échanges commerciaux, l'article III est l'élément le plus dynamique du traité. En bref, on y réaffirme quelques principes élémentaires mais porteurs auxquels adhèrent déjà les trois pays. Le traité crée ensuite une Commission transfrontalière trilatérale (décrite à l'article IV) chargée d'évaluer la possibilité d'étendre l'application de ces principes à l'ensemble du continent et, le cas échéant, de renforcer et d'uniformiser leur mise en œuvre au gré d'innombrables échanges transfrontaliers.

L'article III s'ouvre au paragraphe 1 sur une affirmation confirmant jusqu'à nouvel ordre le maintien de l'ALENA dans sa forme actuelle. Un accord qui, malgré son nom et ses multiples aspects novateurs, prévoit maintes dérogations à l'ouverture des échanges (et à leur équité, diraient certains). D'où la précision du paragraphe 2 selon laquelle les cosignataires conviennent de « poursuivre leurs efforts » à ce chapitre, formulation qui situe l'ALENA dans une continuité historique et ouvre implicitement la voie à un élargissement des relations commerciales en Amérique du Nord fondé sur des principes mieux définis.

Au paragraphe 3, les parties établissent clairement que l'élargissement visé ne doit en rien compromettre les droits et les obligations des gouvernements élus en ce qui a trait à la poursuite de leurs objectifs politiques. Autrement dit, cet engagement de faciliter leurs relations commerciales ne vise aucunement à modifier l'équilibre entre droits privés et intérêt public dans quelque compétence juridique que ce soit. Sont enfin cités en exemple d'importants domaines où l'intervention gouvernementale serait vraisemblablement jugée légitime dans les trois pays.

Il est important de noter que l'idée selon laquelle les gouvernements doivent rester libres de poursuivre leurs objectifs politiques légitimes ne contredit aucunement ni l'esprit ni, dans la grande majorité des cas, la lettre et l'application des accords commerciaux en vigueur. On peut ainsi faire une distinction claire et rationnelle entre les objectifs d'un gouvernement et les instruments lui servant à les atteindre. Car les accords commerciaux visent à limiter l'usage d'instruments spécifiquement destinés à bloquer l'entrée de biens et services provenant d'autres pays au seul motif qu'ils y ont été produits. Ils visent aussi à créer un environnement équitable et transparent une fois autorisée l'entrée de biens, de services et de ressortissants étrangers. Ils s'intéressent donc normalement au traitement que les gouvernements réservent aux entités étrangères en général.

Simultanément, il est de plus en plus admis que la poursuite de légitimes objectifs nationaux puisse nécessiter des exceptions à des règles internationales par ailleurs justifiées. Nombre d'exceptions sont d'ailleurs prévues aux accords en vigueur, celui du GATT par exemple, dont l'article XX (Exceptions générales) établit qu'il ne saurait être interprété comme une entrave à l'adoption de mesures de santé ou de conservation des ressources naturelles non renouvelables. Aussi le paragraphe 3 de ce traité renvoie-t-il à un principe clé dont les membres de l'OMC sont déjà convenus en prévision d'une libéralisation des échanges de services, soit « le droit des gouvernements de réglementer la fourniture de services et d'intro-

duire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale » (OMC 2003, 37). Bref, le traité réaffirme la capacité des gouvernements d'agir dans l'intérêt public à mesure que se poursuivra en Amérique du Nord la suppression des obstacles à de fructueux liens économiques.

Vu les nombreux instruments dont disposent les gouvernements pour atteindre leurs objectifs, ils devraient être incités à utiliser les moins restrictifs s'ils jugent valable l'objectif d'échanges « ouverts et équitables ». Au paragraphe 4, les cosignataires conviendraient ainsi d'éviter, dans leurs règles et politiques sur les transactions commerciales et celles entre le secteur public et privé, toute discrimination fondée sur la nationalité de leurs entreprises respectives. Une telle discrimination serait toutefois admise si elle s'appliquait aussi aux échanges entre territoires sous-fédéraux d'une partie et non aux seuls échanges transfrontaliers, c'est-à-dire si elle était aussi jugée admissible envers les propres citoyens du pays imposant une restriction donnée (comme les lois sur les franchises imposant aux États-Unis l'achat de voitures via des concessionnaires locaux). Ce type de discrimination serait également autorisé en l'absence de toute autre mesure raisonnablement applicable ou moins discriminatoire permettant d'atteindre les mêmes objectifs¹³.

Cet engagement général de nondiscrimination ne vise cependant pas à annuler les exceptions aux engagements pris en vertu de l'ALENA et de l'OMC. Son but immédiat serait plutôt d'établir un système permettant de rendre compte des mesures gouvernementales qui discriminent nettement entre les entreprises suivant leur nationalité. Par exemple, le traité réclamerait des parties qu'elles dressent la liste des nombreuses mesures sous-fédérales sélectives exemptées en vertu de l'ALENA. Par la suite, les parties s'efforceraient volontairement de les rendre conformes aux principes non discriminatoires du traité, sauf si celui-ci permet sous d'autres motifs d'en poursuivre indéfiniment l'application.

L'article III traite ensuite des règles de concurrence. Le paragraphe 5 se réfère au chapitre 15 de l'ALENA (Politiques de concurrence, monopoles et entreprises d'État) pour envisager l'élargissement des règles sur la concurrence loyale. Ce chapitre met en effet l'accent sur la coopération et la coordination entre les autorités de concurrence des trois pays en regard de l'intégration croissante de leurs marchés.

Au début du paragraphe, la désignation « commerce équitable » est proposée pour les secteurs d'activité acceptant par *consentement mutuel* de restreindre leurs mesures antidumping contre tout producteur de la zone de l'ALENA.

Pour qu'un secteur obtienne cette désignation, les autorités de concurrence de chaque pays devront déclarer qu'il répond aux normes d'une concurrence loyale. La désignation devra aussi être approuvée par les producteurs représentant dans chaque pays une part prédominante de la production nationale et ne pourra être modifiée que si les autorités de concurrence — à la requête d'un secteur d'un pays donné, par exemple — changent d'avis sur la compatibilité des régimes de concurrence.

En élargissant la portée de l'article 15, le sous-paragraphe suivant va plus loin d'un cran que les ententes bilatérales cosignées par les partenaires de l'ALENA pour simplifier leur coopération sur les politiques de concurrence. Ces ententes prévoient des engagements de coopération et d'échange d'informations selon lesquels une partie peut demander aux autorités compétentes de son vis-à-vis de sévir lorsque ses intérêts sont menacés par une infraction aux lois sur la concurrence de cette autre partie (voir, par exemple, Canada 2001). Selon l'ALENA, la décision d'agir à la suite d'une telle requête est laissée à la discrétion de ces autorités. Ce projet de traité prévoit plutôt que, à la demande de l'une d'elles, les parties puissent enjoindre leurs autorités de concurrence de faire enquête lorsque, selon la partie demanderesse, l'investigation serait conduite plus efficacement par ces autorités.

À partir du paragraphe 6, l'article III traite des situations où une structure de marché dictée par un gouvernement bloque ou limite l'accès aux fournisseurs de biens et services d'un autre pays cosignataire. La liste comprend une grande variété de pratiques et de secteurs sensibles : monopoles d'État, restrictions à la propriété, d'importants segments du système de santé canadien, prix des médicaments, tarifs agricoles et règles environnementales concernant les industries minières et forestières. Quand elles varient entre pays, ces pratiques créent forcément des barrières qui empêchent les gens, les produits et les entreprises d'un pays d'accéder à un autre, et peuvent être perçues comme une source d'avantages déloyaux. En soi, la plupart n'ont rien d'illégitime au regard des exceptions et autres dispositions des accords en vigueur, bien que certaines pratiques comme les monopoles d'État puissent être soumises à diverses contraintes. Mais comme le savent les Canadiens, familiers de conflits comme ceux du bois d'œuvre, de la Commission canadienne du blé ou des achats transfrontaliers de produits pharmaceutiques meilleur marché, toute pratique inhérente au système d'un pays donné peut susciter litiges et frictions.

Le paragraphe 7 vise à susciter des discussions continues sur le bien-fondé et les moyens de surmonter l'un ou l'autre de ces obstacles, sans aucun

présupposé sur la supériorité intrinsèque d'une structure en particulier, l'étatisation par exemple. En revanche, les parties s'engageraient à mener un dialogue permanent sur l'orientation de la politique de concurrence et, plus largement, sur la justification de telles mesures en termes d'objectifs de politiques publiques.

À propos d'une structure de marché imposée par l'état interdisant la concurrence étrangère, par exemple, on se demandera si elle favorise l'abaissement des prix à la consommation, la rentabilité économique ou la réduction des risques par rapport à un marché permettant la concurrence étrangère (question qu'on pourrait notamment poser dans le cas du régime public d'assurance automobile ou de la Commission canadienne du blé), ou si elle permet d'atteindre des objectifs politiques légitimement plus importants comme l'accès à des soins de santé universels, la diffusion de produits culturels ou l'aide aux petites entreprises. À propos des restrictions sur le cabotage marin ou la propriété des médias, on se demandera si elles contribuent toujours à la sécurité nationale. Et ainsi de suite. À moins qu'une partie ne puisse raisonnablement justifier l'exclusion des ressortissants de l'ALENA de l'un de ses marchés, elle serait tenue d'offrir une plus grande mesure d'accès à ce marché.

Si un secteur d'activité bénéficie d'importantes subventions sectorielles ou autres types d'aides publiques, les autres parties peuvent imposer des droits ou des mesures compensatrices mais dans le seul cas où, comme l'indique le paragraphe 9, ce support dépasse celui octroyé au même secteur par les parties qui s'estiment lésées. Selon le paragraphe 10, les signataires s'engagent en outre à établir un code de conduite relatif aux subventions qui risquent d'influer les flux d'échange et d'investissement entre eux.

Le paragraphe 11 préconise l'abolition des droits douaniers en vigueur entre les parties. Et comme la plupart de ces droits concernent les produits agricoles, les négociations sur la réduction des tarifs supposent qu'une portion du Fonds de cohésion (article VIII) soit consacrée au redressement rural.

Le paragraphe 12 ne rejette pas d'emblée l'union douanière puisqu'il préconise comme au paragraphe suivant une réduction de la paperasserie aux frontières et une meilleure harmonisation tarifaire et non tarifaire, à l'exemple de Hart (2004) et d'autres. De fait, les trois gouvernements mènent déjà des consultations sur cette harmonisation et sur les règles d'origine de l'ALENA. Par contre, le traité laisse entendre que l'union douanière ne suffirait pas à résoudre maintes questions dont dépendent aussi les avantages de l'intégration : mobilité de la main-d'œuvre, échanges de services, interopérabilité réglementaire, restrictions sur l'investissement,

etc. De toute façon, les discussions sur une simple union douanière buteraient dès le départ sur l'exigence de convergence des politiques sur le commerce des produits agricoles ou celles envers les tierces parties. D'autres accords d'intégration avancée, comme ceux qui unissent l'Australie et la Nouvelle-Zélande ou la Suisse et l'Union européenne, prévoient plutôt une forte interaction dans plusieurs domaines sans généraliser l'harmonisation des tarifs et des quotas. Au lieu d'une démarche aussi tranchée que l'union douanière, le traité privilégie également une approche favorisant plus généralement l'élargissement et l'intensification des liens.

Article IV : La Commission transfrontalière nord-américaine

Soucieux des écueils constitutionnels et du déficit démocratique que susciterait la création « par le haut » de nouvelles institutions nord-américaines, le traité proposé n'attribue aucun nouveau pouvoir exécutif ou législatif à d'éventuelles institutions trinationales ou aux institutions de l'ALENA en matière de règlement des différends. Il crée en revanche une « Commission transfrontalière nord-américaine », qui serait mandatée par les trois gouvernements fédéraux pour accomplir les tâches définies au paragraphe 1 de l'article. Si la Commission jugeait nécessaire de faire respecter les principes et les obligations liant les parties en vertu du traité, elle pourrait notamment intervenir dans le mode de fonctionnement des mécanismes du chapitre 11 de l'ALENA ou dans les délibérations des tribunaux de commerce international de chaque pays. De concert avec la population et les législateurs, elle jouerait également un rôle clé dans la mise en œuvre d'un processus dynamique visant à déterminer les étapes d'une intégration plus poussée.

Cette commission consisterait en un organisme trilatéral officiel ayant pour mandat de se lier aux groupes concernés par le processus d'intégration, semblable à la « Commission nord-américaine » proposée par Pastor (2001, 99-103) bien que différente de l'« Alliance nord-américaine » plus informelle et inclusive de Blank (2002). La « Commission transfrontalière nord-américaine » n'en différerait pas moins du modèle de Pastor sur plusieurs plans. Premièrement, ce modèle prévoit l'élaboration d'un plan d'« intégration et de développement de l'Amérique du Nord » que les chefs des trois pays approuveraient puis réviseraient lors de rencontres semestrielles. Le traité décrit ici définirait plutôt les grands principes sur lesquels la Commission fonderait un plan de sa propre création. Deuxièmement, l'organisme de Pastor se compose d'éminentes personnalités nommées par les gouvernements pour surveiller les groupes de travail et les commissions du travail

et de l'environnement de l'ALENA. Par contraste, la Commission aurait pour tâche de faciliter, sans mandat de contrôle, les travaux de ces organismes très spécialisés.

Pastor propose en outre d'instituer un « Tribunal nord-américain permanent sur le commerce et l'investissement », dont la mise sur pied buterait à mon avis sur d'importants enjeux constitutionnels dans les trois pays. Je crois plus réaliste de donner à la Commission voix au chapitre dans les procédures existantes, tout en laissant comme à l'heure actuelle les groupes, les tribunaux et les agences prendre les décisions sur les questions de commerce et autres. Soit une approche conforme à l'esprit du traité qui, au lieu de créer un niveau judiciaire harmonisé, privilégie les principes judiciaires en usage dans chaque pays et le respect des différents systèmes. En termes de réalisme politique, cette approche me semble aussi conforme (quoique plus développée) à une idée exprimée par le sénateur américain du Montana, Max Baucus, lors des négociations de l'ALE, à propos du règlement des différends sur la protection conditionnelle (droits anti-dumping et compensateurs) :

À mon avis, le Congrès pourrait aller aussi loin que d'envisager la création d'une commission bilatérale chargée d'examiner les différends entre les deux pays. Une telle commission emprunterait au modèle de la Boundary Waters Commission. Mais je crois très peu probable que le Congrès permette à cette commission de rendre des jugements exécutoires, bien qu'il puisse accepter qu'elle ait un pouvoir de recommandation. (1987, 22-23)

En général, la Commission que j'envisage aurait en effet un pouvoir décisionnel très limité et certainement aucun vis-à-vis des organismes existants. Certaines de ses interventions pourraient même être annulées par deux des trois gouvernements représentés à la Commission de libre-échange de l'ALENA, par une majorité des deux tiers au Parlement de quelque partie que ce soit ou aux deux organismes consultatifs créés en vertu du paragraphe 3 de l'article IV, l'un représentant la société civile et l'autre les législateurs de l'Amérique du Nord. Néanmoins, le texte établissant le rôle de la Commission — défendre les principes du traité et susciter autour d'eux un consensus grandissant — est formulé de telle sorte que ses travaux ne pourraient être ignorés. C'est en ce sens que la Commission vise l'efficacité.

Pour ce qui est de sa composition, elle réunirait des membres à tout le moins bien informés des questions de droit et de commerce, et qui n'ont aucun conflit d'intérêt au regard de son mandat. S'il semble a priori logique de répartir également cette composition entre chaque pays, je propose un modèle alternatif reconnaissant le poids économique et politique des États-Unis, qui pourraient

désigner quatre des huit commissaires. La présidence serait assurée par un neuvième membre, selon cette fois un strict principe d'alternance entre les trois pays.

Article V : Citoyenneté économique

L'article V sur la « citoyenneté économique » se dissocie de toute notion de droit de mobilité qui évoquerait un droit à l'immigration permanente. Même l'UE, qui reconnaît officiellement une citoyenneté propre à l'Union, applique avant tout ce concept aux personnes économiquement actives, soit les salariés, les travailleurs indépendants et les ouvriers qualifiés. Elle ne généralise aucunement les droits de résidence ou d'accès aux prestations et aux services publics dont peuvent bénéficier les citoyens de chaque État, même si la Cour européenne de justice a récemment interprété ces droits avec une certaine latitude. Mais dans ce projet de traité, qui n'institue aucun tribunal du genre, j'ai tenu compte de la délicate question de l'immigration clandestine et réfuté tous postulats de droits de mobilité selon l'acception qu'ils peuvent avoir dans l'UE ou dans la constitution de pays comme le Canada¹⁴. Ce qui n'exclut pas des ententes plus ambitieuses entre pays souverains, comme le « Trans-Tasman Travel Arrangement », qui permet en substance aux Australiens et aux Néo-Zélandais de voyager, vivre et travailler sans restrictions dans l'un ou l'autre pays¹⁵.

L'article V est donc centré sur l'objectif général du traité visant à favoriser la productivité des liens transfrontaliers, sans évoquer d'autres aspects du droit à la citoyenneté qu'il ne serait sans doute judicieux d'envisager que dans le cadre d'une Amérique du Nord politiquement plus unifiée. Et pour bien faire la distinction, il est formulé de manière à ne jamais s'appliquer aux transactions entre personnes physiques et entités publiques (autres que les sociétés commerciales publiques).

Au paragraphe 1, les signataires reconnaissent aux ressortissants des parties le droit de ne subir aucune discrimination lorsqu'ils mènent des transactions commerciales légitimes dans l'un ou l'autre des trois pays. On notera que ce paragraphe (comme pour les entreprises de l'article III) ne supprime pas les restrictions inter-États ou interprovinciales tolérées en vertu des lois de chaque pays, stipulant plutôt qu'elles ne doivent pas s'appliquer avec plus de rigueur aux ressortissants des autres parties. Le paragraphe 2 vise à faciliter l'offre transfrontalière de travail, services ou tâches dans la mesure où sont suivies les règles applicables du territoire où ils sont fournis. Les signataires conviennent de s'« efforcer » de remplir les objectifs des paragraphes 1 et 2, formulation tenant compte du temps nécessaire pour définir et mettre en œuvre les mesures liées à ces engagements.

Dans le même esprit, le paragraphe 3 vise à donner aux ressortissants et résidents permanents légitimes de chaque pays accès à son marché de l'emploi. Cette initiative générale s'accompagne d'un engagement plus précis à l'endroit des étudiants et des membres des familles immédiates de trois catégories de travailleurs à qui une des parties a accordé un permis de séjour temporaire, soit les spécialistes de l'ALENA, les personnes mutées par leur employeur ainsi que les commerçants et investisseurs — dont les possibilités d'emploi dans le pays d'accueil sont présentement restreintes.

Toujours en vue de faciliter les échanges transfrontaliers, les signataires s'entendent au paragraphe 4 pour généraliser la pratique de reconnaissance mutuelle des compétences techniques et professionnelles de leurs ressortissants. Le modèle du International Registry of Professional Engineers y est cité en exemple étant donné qu'il s'agit d'un projet international déjà assez avancé.

On reconnaît au paragraphe 5 la nécessité d'un programme de travailleurs invités dont les éléments restent à déterminer. Les pays qui envoient ou accueillent des ressortissants désireux de travailler sur leur territoire respectif seraient tenus d'en faire un suivi rigoureux, mais un tel programme simplifierait grandement la vie de ces travailleurs. Ils pourraient notamment travailler dans des conditions semblables à celles de la main-d'œuvre locale et obtenir plus facilement certaines pièces d'identité comme le permis de conduire (un enjeu, par exemple, des élections du gouverneur de la Californie en 2003). Ce programme retiendrait certains éléments de l'actuel programme canadien des travailleurs invités, tout en remplissant pour l'essentiel les fonctions du *matricula consular* délivré par les consulats du Mexique aux États-Unis, une pièce d'identité pratique bien que souvent contrefaite¹⁶. Il répondrait en outre à maintes préoccupations des États-Unis en matière d'immigration clandestine et permettrait aux forces de l'ordre de mieux cibler les mouvements dès lors réduits de clandestins de pays tiers, qui transitent notamment par le Mexique pour entrer illégalement aux États-Unis. Même les études les plus réservées sur l'intérêt d'un tel programme entre ces deux pays reconnaissent qu'il pourrait être avantageux s'il bénéficiait de la collaboration du Mexique et s'accompagnait dans ce pays de mesures de développement régional (Leiken 2002). En fait, la proposition va dans le sens de l'annonce du président Bush accordant le statut de travailleur invité aux clandestins travaillant déjà aux États-Unis (Bumiller 2004).

En appui au principe de citoyenneté économique, le paragraphe 6 habilitait la Commission transfrontalière nord-américaine — sans doute par l'entre-

mise d'un médiateur ou d'un ombudsman sous sa responsabilité — à recevoir les plaintes des particuliers et des entreprises estimant qu'un signataire contrevient à ses engagements généraux aux termes du traité. Mais le rôle fondamental de la Commission en la matière, tout en restant public, se limiterait à conseiller les gouvernements sur les moyens de remédier aux situations d'infraction avérée.

Enfin, le paragraphe 7 établit clairement que les engagements pris à l'article V n'exigent d'aucune des parties de modifier ses lois sur l'immigration permanente ni, bien entendu, de renoncer à toute mesure de sécurité jugée nécessaire.

Article VI : Effet direct

En guise de complément au précédent article, l'article VI introduit un instrument qui pourrait constituer un des fondements d'une communauté de Nord-Américains en permettant aux ressortissants de participer plus directement à l'application de l'ALENA, au traité lui-même et, potentiellement, à tout accord suscité par l'article IX (Négociations futures). Fondé sur les travaux de Mestral et Winter (2004), il transpose à la conjoncture nord-américaine le concept européen d'« effet direct », selon lequel les ressortissants de l'UE peuvent dans certains cas traduire leurs propres gouvernements devant les tribunaux de l'Union s'ils contreviennent aux accords qu'ils ont signés (mais le concept ne s'appliquerait pas entre les citoyens d'un pays et le gouvernement d'un autre).

Même au sein de l'UE, cependant, l'application de ce concept est limitée aux cas où les gouvernements ont consenti à une obligation claire pouvant prendre effet sans mise en œuvre d'une loi. Peu d'éléments du traité, sinon aucun, ne passeraient ce test, mais au moins le concept simplifierait-il les discussions sur le droit des ressortissants d'exiger de leur gouvernement respectif qu'il tienne ses promesses d'agir selon certains critères quand le manquement à ces promesses compromet leurs rapports avec les autres Nord-Américains.

Bien que le traité engage les gouvernements à examiner le concept d'effet direct, sa mise en œuvre nécessiterait de dresser la liste des dispositions auxquelles il s'appliquerait dans les différents accords. La Commission transfrontalière nord-américaine serait chargée de soumettre cette liste à l'étude des gouvernements. Bien entendu, le principe d'effet direct n'entrerait en vigueur qu'une fois la liste approuvée par les parties et les autorisations législatives dûment obtenues.

Article VII : Coopération des organismes de réglementation et autres

L'article VII exige des organismes de réglementation et autres agences gouvernementales qu'ils respectent les principes de courtoisie et de bon voisinage qui fondent le traité ou, le cas échéant, d'expliquer pourquoi ils ne peuvent s'y tenir.

Le but de cet article n'est pas essentiellement d'harmoniser les règles et moins encore de diluer le mandat que les gouvernements démocratiquement élus confient aux agences et aux organismes qui sont responsables d'établir les normes applicables à leur territoire. Le paragraphe 1 reconnaît au contraire l'importance de ce rôle non pas seulement au nom de la responsabilité démocratique mais aussi parce qu'une concurrence bien encadrée peut contribuer à terme à de meilleurs résultats économiques. Bien sûr, les firmes basées au Canada préféreront souvent se plier aux normes américaines, par exemple en matière de comptabilité, si ce choix entraîne une réduction de leurs coûts. Mais ce raisonnement est d'un tout autre ordre en regard d'une convergence obligatoire car le fait de réduire les coûts dans un secteur donné ne produit pas nécessairement une efficacité accrue de l'économie dans son ensemble. Mais il n'en demeure pas moins que les écarts inutiles en matière de normes sont bel et bien improductifs. Du reste, l'efficacité des réseaux dicte de plus en plus à ceux qui veulent s'y joindre une certaine convergence (comme dans le secteur de l'électricité), qu'ils fassent affaire ou non au-delà de leurs frontières.

Le paragraphe 2 souligne que l'objectif visé est de supprimer les obstacles aux liens transfrontaliers dans la mesure où ceci n'empêche pas les agences nationales de jouer pleinement leur rôle. Il fait précisément référence aux distinctions inutiles dans le traitement des ressortissants (ou citoyens) et des étrangers, de même qu'à tout traitement arbitraire sur l'ensemble des territoires. Le paragraphe 3 réclame ensuite des agences des parties signataires qu'elles se conforment aux principes d'équité et d'ouverture des échanges de l'article III du traité. Ce qui revient à mettre ces principes en œuvre, évidemment, mais selon la perception que se font de leur rôle chaque agence et ses responsables gouvernementaux.

Si la Commission transfrontalière nord-américaine détecte des manquements aux principes de l'article III, il lui faudra suivre le processus décrit au paragraphe 4 en demandant, tout d'abord, à l'agence concernée de produire un court rapport sur la conformité à l'article III de ses besoins et pratiques en matière de coopération avec d'autres territoires. En second lieu, la Commission procédera à une vérification détaillée pour déterminer si les pratiques administratives de

l'agence sont conformes aux principes de cet article et, le cas échéant, formuler des recommandations à l'intention des gouvernements.

Sans rien changer au pouvoir des organismes nationaux, le traité prévoit au chapitre 5 que la Commission puisse intervenir pour éclairer leurs décisions. Elle pourrait ainsi agir auprès de l'International Trade Administration des États-Unis si, par exemple, elle détenait des informations sur la structure d'un marché susceptible d'influer sur le calcul de sa marge de dumping. Le traité obligerait alors cet organisme à répondre explicitement à l'intervention de la Commission, sans toutefois lui imposer de modifier sa décision.

Sur les questions de réglementation, l'article VII préconise globalement souplesse et prudence en reconnaissant, que dans certains secteurs, il serait difficile d'améliorer des modes de coopération aptes déjà à régler les problèmes de bonne foi, grâce à une expertise technique et à des solutions ayant fait leurs preuves loin de l'arène politique. Ce pourrait être le cas des secteurs de l'électricité, de l'agriculture ou de la santé (à propos de l'encéphalite spongiforme bovine [maladie de la vache folle], par exemple). Le dossier agricole, notamment, est déjà riche d'accommodements entre le Canada et les États-Unis. Dans d'autres secteurs, toutefois, les prérogatives nationales seront vraisemblablement maintenues au détriment du mieux-être général, alors qu'on y aurait justement besoin d'une voix qui fasse valoir l'importance des questions transfrontalières. Il est vrai que les modes actuels de coopération favorisent souvent la collusion entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière, lesquels connaissent parfaitement les dossiers des uns et des autres et peuvent ainsi protéger leurs privilèges respectifs contre toute convergence normative qui profiterait au bien public. Ces problèmes inhérents aux organismes nationaux pourraient donc se révéler inévitables. La Commission pourrait cependant jouer un rôle décisif en les cernant avec précision.

Cela dit, pour progresser vers une pratique où l'acceptation de normes mutuellement reconnues par les parties constitue la règle plutôt que l'exception, le paragraphe 6 prévoit que la Commission travaille de concert avec les organismes de normalisation en privilégiant ceux qui œuvrent dans des juridictions qui ont des objectifs de politiques similaires dans les secteurs concernés. Une simple reconnaissance mutuelle serait toutefois difficile à obtenir sans un processus décisionnel global comme il en existe dans l'UE, car cela nécessiterait de reconnaître la compétence d'un organisme fonctionnant hors de son propre pays. C'est pourquoi la Commission doit pouvoir proposer des schémas réglementaires com-

muns réduisant le coût des transactions entre secteurs aux objectifs concordants. En effet, il pourrait être fort utile de détenir simplement un répertoire de tels schémas pour en discuter avec les organismes de réglementation compétents, de part et d'autre des frontières mais également au sein de chaque pays.

Le paragraphe 7, qui propose que les hauts fonctionnaires des organismes de réglementation des trois pays échangent réciproquement leur poste à l'occasion, s'inspire d'une présentation de Gary Hufbauer (2002), lequel suggérait que la Commission de réserve fédérale américaine accueille lors de ses délibérations des membres sans droit de vote du Canada et du Mexique, ces deux pays rendant la pareille aux États-Unis. Telle qu'elle est formulée ici, cette idée pourrait cependant dépasser les intentions de son auteur.

Article VIII : Le Fonds de cohésion

L'article VIII repose sur l'idée défendue avec conviction par Robert Pastor (2001, 135-40) d'un fonds nord-américain voué au développement régional du Mexique. Plus généralement, ce fonds aurait pour objectif de permettre à toutes les régions d'Amérique du Nord de profiter des avantages d'une économie intégrée sur l'ensemble du continent.

L'argument de Pastor repose en partie sur ce constat : l'intensification des échanges entre le Mexique et les États-Unis ne suffira pas à réduire l'immigration clandestine de part et d'autre de leur frontière commune tant et aussi longtemps que l'économie mexicaine ne connaîtra pas un véritable essor. L'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique) en est venue à la même conclusion dans une étude de 1998 qui compare le cas du Mexique à l'expérience de la Grèce et de l'Espagne depuis l'intégration de leur économie à l'UE. Selon cette étude, un renversement des flux d'immigration mexicaine :

se fera en fonction du développement et du rattrapage économiques du Mexique, de l'efficacité des institutions publiques et financières, de la mise en œuvre d'actions de formation et de qualification de la main-d'œuvre, ainsi que de l'apport massif d'investissements directs étrangers à même de garantir un développement durable (y compris ceux effectués par les émigrés dans leurs pays d'origine). (Garson 1998, 2)

La dimension économique de l'immigration mexicaine est d'une importance capitale pour un projet de l'ampleur envisagée par ce traité. L'article VI (Citoyenneté économique) tente justement d'améliorer le climat entourant cette

question et d'en maximiser les avantages potentiels. Le fonds mis de l'avant dans cet article, tout en contribuant comme on peut le souhaiter au développement du Mexique et à la régulation des flux migratoires, vise cependant un objectif plus vaste que celui de réduire pour les Mexicains la nécessité d'émigrer aux États-Unis. Il aurait par conséquent un mandat plus global que celui défini par Pastor.

En effet, le fonds de Pastor concentrerait ses investissements dans l'infrastructure routière du centre et du sud du Mexique, et accessoirement dans la construction de collèges communautaires en région pauvre. Le fonds du présent traité servirait plus largement à cinq types d'investissements : infrastructure de transports et de communications ; infrastructure environnementale ; éducation, formation et santé ; et sécurité. Sans compter une réserve pour aider les régions rurales à s'adapter au retrait éventuel des subventions, droits de douane et quotas. Il financerait en outre des projets hors du Mexique. En partie pour traduire son mandat élargi, mais aussi pour éviter toute confusion avec l'actuelle Banque nord-américaine de développement et souligner son rôle complémentaire à l'établissement de liens plus fructueux à l'échelle du continent, je propose de le baptiser « Fonds de cohésion » comme on l'a fait en Europe.

Selon le paragraphe 1, ce fonds soutiendrait expressément les projets visant à promouvoir les avantages de l'intégration nord-américaine et à mieux les répartir entre les habitants des trois pays. Selon le paragraphe 2, il privilégierait les projets à la fois ciblés et structurants, soit ceux qui n'exigent pas des paiements suivis, et serait doté d'une disposition de temporisation.

Le paragraphe 3 prévoit la création de cinq comités d'évaluation des projets pour chacun des types d'investissement, composés d'experts issus des organismes déjà engagés dans des projets semblables à l'échelle des Amériques. Ces comités accréditeraient les projets selon leur conformité aux objectifs du fonds tels qu'ils sont décrits à l'article VIII, aucune aide ne pouvant être accordée sans cette attestation¹⁷. Tel qu'il est formulé actuellement, le texte du traité ne dresse pas une liste exhaustive des organismes qui seraient représentés dans ces comités, mais un organisme comme la Banque interaméricaine de développement pourrait notamment participer à l'évaluation des projets d'infrastructure en transports et communications. Le texte prévoit cependant d'accorder sur les projets environnementaux un droit de veto à l'actuelle Commission nord-américaine pour la coopération environnementale, compte tenu de son expertise touchant les zones sensibles du continent. Un droit qui pourrait s'étendre aux projets en transports étant donné l'impact sur l'environ-

nement d'une congestion des axes de circulation causée par la libéralisation des échanges. Dans chaque pays, les autorités compétentes contrôleraient enfin le déroulement des projets relatifs à la sécurité.

Le paragraphe 4 détaille quelques conditions de déboursement. L'une des principales (paragraphe 4e), qui a trait aux contributions à acquitter en contrepartie de la part des États, provinces et régions des zones géographiques où seront mis en œuvre les projets, stipule qu'elles seraient obligatoires mais reposeraient sur les revenus moyens de la zone du projet, selon une formule qu'il reste à déterminer. On pourrait ainsi envisager d'exiger une contribution modeste de la part des régions pauvres et de n'accorder aucun financement aux régions prospères. La raison du caractère obligatoire de ces contributions en contrepartie est simple : les parties consentiront sans doute plus volontiers à la création du fonds si la participation financière des régions qui en bénéficieront est calculée proportionnellement à leur capacité fiscale (comme l'a noté Pastor dans une conférence de 2003 ; voir Pastor 2003) plutôt qu'à leurs impôts perçus comme tels, qui sont probablement insuffisants dans le cas du Mexique.

Parmi d'autres conditions liées à ce fonds, citons les suivantes :

- ◆ Les projets devront répondre aux inquiétudes relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité soulevées par une intégration plus poussée, ou permettre à une région de tirer des avantages de cette intégration.
- ◆ Les projets devront atténuer l'impact sur les régions rurales de toute réduction des subventions, droits de douane ou quotas susceptible de favoriser l'équité et l'intensification des échanges commerciaux, en prévoyant par exemple le rachat de quotas ou de subventions à leur valeur du moment. Selon le paragraphe 5, tout déboursement attendrait toutefois qu'on se soit entendu sur ces options.
- ◆ Tout projet devra être approuvé par les autorités compétentes.
- ◆ Les contrats de fournitures à même ces fonds doivent être attribués selon les règles et ouverts à tous les soumissionnaires nord-américains de compétence équivalente¹⁸.
- ◆ Aucune discrimination dans l'exploitation des projets une fois ceux-ci mis en œuvre ne sera tolérée.

En vertu du paragraphe 5, chaque type d'investissement se partagerait à peu près également le financement disponible. Aucune raison particulière

n'explique cette répartition, qui présuppose que tous les genres de projets sont d'égale importance et vise simplement à ne négliger aucun secteur.

Pour ce qui est des ressources financières allouées au fonds, le paragraphe 6 propose de les établir selon un pourcentage de la contribution totale des trois parties à l'Aide publique au développement. Ce pourcentage augmenterait lorsque les dispositions facilitant les liens économiques entre les trois pays — dispositions dont l'article IX prévoit l'élaboration à une date future — auront donné lieu à l'adoption d'un train de mesures permettant d'atteindre l'objectif de relations commerciales ouvertes et équitables. La contribution de chaque partie serait alors établie proportionnellement à la capacité fiscale de son secteur public, mesurée d'après le taux moyen des revenus des gouvernements par rapport au produit intérieur brut de toute l'Amérique du Nord. Cependant, comme le système d'imposition du Mexique nécessite une importante réforme, on ne pourrait pas s'en servir comme base pour déterminer la contribution de ce pays (comme l'a également noté Pastor à Mexico, en 2003). Celle-ci devrait être basée sur un taux d'impôt hypothétique plutôt que fondé sur ses revenus réels.

À noter enfin que la Banque nord-américaine de développement serait fusionnée au Fonds de cohésion, dont les objectifs recourent pour l'essentiel ceux de la Banque. Mais on garantirait la continuité du financement en termes réels pour les tâches et les secteurs actuellement financés par cette dernière.

Article IX : Négociations futures

L'article IX prévoit que la Commission transfrontalière nord-américaine produise un texte de négociation unique en vue de favoriser le développement d'une communauté de Nord-Américains, texte fondé sur les principes du traité et qui serait déposé au plus tard huit ans après son entrée en vigueur. Il engage aussi les gouvernements à entamer des négociations pour améliorer le traité suivant les mêmes principes, au plus tard 12 ans après son adoption. Cette disposition est motivée par le fait qu'auront lieu durant cette période trois élections présidentielles aux États-Unis et deux au Mexique, de même qu'environ trois élections générales au Canada, ce qui laissera amplement de temps pour débattre des effets du traité, des travaux de la commission et de toute avancée vers une intégration plus approfondie.

Article X : Adoption, amendements et adhésion

En droit international, le mot « traité » renvoie à plusieurs types d'accords. Mais selon le droit constitutionnel américain, le terme revêt un sens précis nécessitant qu'un traité soit approuvé par les deux tiers du Sénat. Celui-ci pourrait donc tenter de modifier le traité proposé, ce qui fait contraste avec les accords commerciaux adoptés à partir d'une simple entente entre le Congrès et l'Exécutif en vertu du processus accéléré des autorités commerciales. Et justement, une des raisons clés pour ne pas emprunter cette dernière voie est de souligner que le traité n'exigerait aucun changement aux règles existantes du commerce transfrontalier et ne nécessiterait donc pas l'approbation de la Chambre des représentants en plus de celle du Sénat. Le traité entraînerait certes des changements aux barrières tarifaires et non tarifaires, de même qu'aux programmes de subventions, mais ces changements s'opéreraient suivant un processus législatif approprié, comme le prévoit le paragraphe 4. En dernière analyse, c'est le pouvoir exécutif qui décidera de la meilleure voie offerte aux États-Unis pour l'approbation du traité.

Selon un élément décisif de ce projet, il serait expressément attendu des États et provinces qu'ils signent le traité. D'ailleurs, les dispositions relatives aux gouvernements sous-fédéraux s'appliqueraient à la condition expresse qu'un certain nombre d'entre eux y adhèrent dans chaque pays. Le projet met donc la barre très haut en invoquant la similarité entre son processus d'adoption et les différents processus d'amendement constitutionnel des parties, d'autant plus que seuls les gouvernements sous-fédéraux signataires seraient liés au traité. On pourra certes débattre des processus d'approbation, mais le plus important consiste ici à réaffirmer que l'intensification des liens à l'échelle du continent nécessite la participation active de ces gouvernements, compte tenu d'une réalité attestée par le nombre croissant d'échanges et d'accords conclus à ce niveau sous-national partout en Amérique du Nord (Fry 2004). Enfin, selon l'article IX, les parties entameraient dans les dix ans suivant l'adoption du traité la négociation d'un train de mesures fondées sur les principes de celui-ci. Les gouvernements sous-fédéraux disposeraient des mêmes dix années pour adhérer au traité, de sorte qu'on connaîtrait l'intérêt manifesté par les États et les provinces avant que les gouvernements fédéraux n'entament leurs négociations.

Traité visant à renforcer
les liens réciproquement
avantageux entre
le Canada, le Mexique
et les États-Unis
d'Amérique

(Nota : Dans ce texte, le mot « partie » désigne chacun des trois gouvernements fédéraux tandis que le mot « cosignataire » renvoie à chacun des gouvernements susceptibles d'adhérer au traité, États et provinces compris.)

Préambule

LE CANADA, LE MEXIQUE ET LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE — Désireux de promouvoir le développement d'une communauté sûre et prospère de Nord-Américains, de renforcer leurs relations de bon voisinage selon les principes de soutien mutuel, d'ouverture et de courtoisie judiciaire, de faire profiter le plus grand nombre de leurs habitants des avantages de ces relations, de s'inspirer des initiatives réussies de coopération déjà en place et de favoriser leur ouverture aux autres régions du monde en fonction de ces mêmes principes;

Déterminés en outre à préserver l'intégrité de leur constitution respective, à maintenir les prérogatives de leurs corps législatifs, à reconnaître les gouvernements de leurs États et provinces comme partenaires du présent accord en conformité avec le rôle constitutionnel de chacun d'eux, ainsi qu'à multiplier les moyens mis à la disposition de leurs citoyens pour exprimer leurs valeurs dans le respect absolu des différences qui les caractérisent;

Conviennent de ce qui suit :

Article I (Soutien mutuel et coopération)

1. Les signataires reconnaissent que leurs rapports de bon voisinage reposent sur un soutien mutuel et une coopération visant à empêcher tout acte illégal de violence sur le territoire de l'une ou l'autre partie ainsi qu'à appréhender ceux qui manifestent l'intention de commettre de tels actes.
2. Les signataires conviennent aussi de prévenir la commission, dans les meilleurs délais et suivant leurs compétences, de tout acte commis depuis

leur territoire sur le territoire d'une autre partie dont ils auraient connaissance et qui serait illégal sur le territoire de cette autre partie.

3. Les parties reconnaissent que leurs rapports de bon voisinage reposent sur le soutien mutuel et la coopération pour ce qui est en outre de prévenir les infractions commises depuis leur territoire relativement aux : i) mesures de restriction commerciale pouvant s'appliquer entre le territoire de l'une d'elles et celui d'un pays tiers, et ii) restrictions de mouvements que l'une ou l'autre d'entre elles applique aux ressortissants d'un pays tiers.
4. Rien dans cet article n'engage une partie ou ne contraint ses ressortissants à garantir certains niveaux de sécurité contre les actes décrits aux paragraphes 1, 2 et 3 (ci-dessous, « sécurité ») qui viseraient une autre partie si cette dernière ne s'y engage pas pour elle-même et ses ressortissants.
5. Rien dans cet article ne contraint une partie à adopter des mesures ou des pratiques incompatibles avec ses lois nationales, pour ce qui est notamment du droit des personnes se trouvant sur son territoire d'être protégées contre les fouilles et les saisies abusives ou autres mesures policières, les traitements cruels ou inhabituels et l'ingérence dans leur vie privée. En général, les privilèges accordés en vertu de ce traité à toute entreprise et tout ressortissant le sont sous réserve de leur conformité avec les lois nationales de chaque partie.

Article II (Sécurité)

1. Les parties conviennent de consacrer en matière de douane, de renseignements et de police les ressources nécessaires au respect de leurs engagements sur le plan de la sécurité à l'article 1. Elles s'entendent notamment pour créer une unité nord-américaine de prévention des crimes transfrontaliers divisée en trois sections nationales dont chacune sera dotée d'effectifs de douane, de renseignements et de police formés pour remplir conjointement ces engagements. Elles conviennent aussi que leurs représentants travaillant sur le territoire d'une autre partie le fassent sous l'autorité de cette dernière, sauf si un accord prépondérant prévoit un commandement et des opérations conjointes.
2. Une partie peut limiter les privilèges, accordés en vertu de ce traité aux entreprises et aux ressortissants d'une autre partie, à ceux d'entre eux qui présentent des documents aussi peu susceptibles d'avoir été contrefaits ou obtenus

- dans des circonstances équivoques que ceux qu'elle exige de ses propres ressortissants lorsqu'ils reviennent au pays.
3. Les cosignataires s'engagent à créer un processus public d'examen législatif de tout changement à leurs lois, à leurs politiques douanières et aux relations avec des tierces parties susceptible d'influer sur leur engagement de l'article I, et à y admettre la participation des législateurs des autres parties qui en font la demande.
 4. Les parties conviennent de créer un comité de vérification tripartite indépendant formé d'experts en sécurité, qui rendra périodiquement compte à leur Parlement du sérieux avec lequel chaque partie traite les menaces à sa propre sécurité comme à celle des autres parties. Ce comité identifiera toute infraction potentielle à la sécurité en général et tout manquement à ce traité en particulier, et recommandera des mesures correctives. Recommandations que la partie en cause devra prendre en compte pour rester en conformité avec le présent article.
 5. Rien n'empêche une partie de suspendre les privilèges accordés en vertu de ce traité aux entreprises et ressortissants d'une autre partie lorsque : (a) cette autre partie néglige d'agir contre des actes décrits aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article I qui présentent une menace immédiate à la sécurité de la première partie, et (b) cette autre partie persiste à contrevenir à l'article I et au présent article, à condition que (i) dans le premier cas, ces privilèges soient rétablis une fois la menace supprimée ou éloignée, et (ii) dans le second cas, ces privilèges ne soient pas suspendus au-delà de ce qui peut raisonnablement compenser les effets de l'inobservation par cette autre partie des articles susmentionnés. Les parties qui suspendent tout privilège en invoquant ce paragraphe s'adresseront à la Commission transfrontalière nord-américaine créée en vertu de l'article IV pour obtenir son avis sur la légitimité de cette suspension de privilèges.
 6. En se conformant à l'article I et au présent article, les parties ainsi que leurs entreprises et ressortissants auront droit à tous les privilèges de ce traité.

Article III (Relations commerciales équitables et ouvertes)

1. Les parties se disent satisfaites que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ait amélioré les liens économiques entre leurs trois pays. Rien dans ce traité n'abolit aucun des éléments de l'ALENA.

2. Les cosignataires conviennent de poursuivre leurs efforts en vue d'établir des liens commerciaux ouverts et équitables, ces efforts étant un élément indispensable à une communauté dynamique et prospère de Nord-Américains.
3. Les cosignataires affirment que rien dans l'ALENA ou dans ce traité ne doit être interprété comme annulant leurs droits et obligations de poursuivre leurs objectifs publics légitimes au profit de leurs ressortissants. Ces objectifs publics légitimes englobent, sans s'y limiter, les domaines suivants : sécurité ; équité sociale et mobilité ; intégrité de l'environnement régional, nord-américain et mondial ; santé et pensions ; relations de travail ; information et protection des consommateurs ; droit à la vie privée ; promotion de la culture nationale ou étrangère et des activités communautaires et culturelles ; langue, éducation et formation ; recherche et développement ; politique financière et monétaire ; développement régional ; usage des sols ; droit civil et criminel ; moralité publique ; et relations des parties avec des pays tiers.
4. Les cosignataires conviennent que le principe de non discrimination à l'endroit des entreprises d'une autre partie, qui implique de ne pas traiter celles-ci injustement par rapport aux entreprises de leur propre partie dans des circonstances semblables, est indispensable à la poursuite de relations commerciales ouvertes et équitables. À cet effet, elles conviennent de ce qui suit :
 - a. En adoptant, en maintenant ou en appliquant des mesures relatives à un objectif public légitime, les parties et leurs organismes ne peuvent discriminer entre leurs entreprises et celles d'une autre partie, sauf si cette discrimination est raisonnablement nécessaire pour atteindre cet objectif.
 - b. En adoptant, en maintenant ou en appliquant des mesures relatives à un objectif public légitime, un État ou une province cosignataire, une municipalité sur leur territoire ou n'importe lequel de leurs organismes ne peuvent faire de distinction entre les entreprises établies dans leur territoire ou détenues localement et celles d'une autre partie, sauf s'ils font sur leur territoire cette même distinction pour les entreprises des cosignataires de leur propre partie ou si cette distinction est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif en cause.
 - c. Une mesure discriminatoire est jugée raisonnablement nécessaire à la réalisation d'un objectif public légitime si aucune autre mesure sensiblement

-
- moins discriminatoire et pouvant raisonnablement être prise, tenant compte de sa faisabilité économique et technique, ne permet d'atteindre cet objectif.
- d. Rien aux sous-paragraphes (a) et (b) ne modifie les avantages auxquels les cosignataires peuvent s'attendre ni les obligations dont ils doivent s'acquitter en vertu des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'ALENA. Sauf si les parties en conviennent autrement par la suite, les sous-paragraphes (a) et (b) ne s'appliquent pas non plus aux secteurs et aux mesures soumis aux exceptions prévues à l'ALENA.
 - e. Les cosignataires rapporteront périodiquement et publiquement toute mesure significative qui : (i) bien que conforme aux accords de l'ALENA et de l'OMC, contrevient néanmoins aux sous-paragraphes (a) et (b) ; et/ou (ii) s'y conforme du seul fait qu'elle est nécessaire à la réalisation d'un objectif public légitime ; et/ou (iii) se conforme au sous-paragraphe (b) uniquement parce qu'il s'agit d'une mesure sous-fédérale discriminatoire s'appliquant à la fois aux entreprises d'une autre partie et à celles du pays du gouvernement qui l'a adoptée ; ou (iv) parce qu'il s'agit d'une mesure réciproque autorisée en vertu du sous-paragraphe (g) ci-dessous. Pour chaque mesure rapportée, on indiquera le ou les motifs expliquant son inclusion dans le rapport.
 - f. Les cosignataires s'efforceront volontairement de mettre en conformité aux sous-paragraphes (a) et (b) toutes les mesures qui contreviennent à ces sous-paragraphes bien qu'elles soient en conformité avec les accords de l'ALENA et de l'OMC.
 - g. Les cosignataires conviennent qu'ils peuvent, dans les limites des accords commerciaux en vigueur, rendre la pareille à un autre cosignataire ayant adopté une mesure discriminatoire qui porte préjudice aux entreprises de leur territoire, mais non sans avoir au préalable proposé le retrait réciproque de cette mesure discriminatoire en vue de régler le différend.
5. Les parties s'entendent pour faire valoir les principes et les pratiques du chapitre 15 de l'ALENA et des accords bilatéraux conclus entre leurs autorités de concurrence respectives pour toute question de concurrence déloyale et antitrust. Elles conviennent notamment de ce qui suit :
 - a. Quand une industrie présente dans deux parties respecte les normes de concurrence de chacune, ses ventes transfrontalières sont présumées

loyales si elles se conforment aux règles d'origine de l'ALENA de même qu'aux lois, règlements et normes des deux parties. Cette désignation de « commerce équitable » doit être approuvée dans chaque pays tant par les autorités de concurrence que par les fabricants représentant une part majeure de la production nationale de biens similaires ou directement en concurrence. Une fois cette désignation accordée, les deux pays ne peuvent la mettre en cause sauf si les autorités de concurrence de l'une ou l'autre partie révisent leur jugement.

- b. À la demande d'un cosignataire ou des autorités de concurrence d'une autre partie, chaque partie enjoindra ses autorités de concurrence d'étendre la protection de ses lois sur la concurrence aux entreprises légalement établies dans d'autres parties et aux ressortissants d'autres parties menant avec des entreprises de son propre territoire des échanges commerciaux transfrontaliers, en ce qui touche les cartels, l'abus de position dominante, la vente liée, les tarifs sélectifs, le refus de négocier et les pratiques commerciales déloyales. Les coûts raisonnablement induits par cette demande seront remboursés par le cosignataire ou les autorités l'ayant présentée.
 - c. Les parties conviennent que la poursuite par les gouvernements des objectifs publics légitimes décrits au paragraphe 3 ne constitue pas en soi une pratique déloyale.
6. Quand les situations ci-dessous ont cours dans un secteur menant des activités chez l'un des cosignataires, on considérera aux fins de ce traité qu'elles constituent *a priori* la preuve que le pays du cosignataire et les autres parties appliquent à ce secteur des normes de concurrence différentes :
- ◆ présence de monopoles ou de monopsones décrétés par l'État ;
 - ◆ importants segments d'un secteur national agissant sous l'exercice d'une même autorité gouvernementale ;
 - ◆ présence significative d'entreprises publiques ou subventionnées ;
 - ◆ nombreuses restrictions, mesures d'approvisionnement sélectif et autres pratiques et subventions fondées sur la nationalité du propriétaire ;
 - ◆ secteur d'activités dispensé par loi gouvernementale de se conformer aux autorités de concurrence nationales ;
 - ◆ contrôles des prix ou quotas décrétés par le gouvernement ;

-
- ◆ autres différences importantes en termes de subventions et autres formes d'aide publique aux producteurs (établie d'après les équivalents en subventions) comme la non-application des règles, l'exemption de taxes et autres frais, les congés de paiement ou, dans le cas des ressources naturelles renouvelables de propriété publique, prix générant pour leurs propriétaires un taux de rendement inférieur à la moyenne ; et
 - ◆ importants droits de douane et nombreuses restrictions douanières aux échanges commerciaux entre les parties.
7. Quand leurs normes de concurrence varient dans un secteur en raison des mesures décrites aux cinq premiers points de la liste du paragraphe 6, les cosignataires s'entendent pour les maintenir uniquement en appui à la poursuite d'objectifs publics légitimes et non pour faire obstacle aux échanges et investissements entre les parties. À cette fin, les signataires conviennent en principe de ce qui suit :
- a. Les situations de concurrence relevant de l'un des cinq premiers points de la liste du paragraphe 6 devraient à long terme favoriser un abaissement des coûts, une réduction des risques ou une meilleure variété de certains biens et services contribuant à la réalisation d'un objectif public légitime ou faisant nettement progresser la réalisation d'un tel objectif, ces situations de concurrence devant à cette fin être l'objet de tests périodiques menés en toute transparence.
 - b. Quand les règles touchant un secteur échouent aux tests décrits au sous-paragraphe (a), le cosignataire (ou les cosignataires) sur le territoire duquel ce secteur mène ses activités doit proposer, aux fins de discussion avec les autres cosignataires et dans la mesure autorisée par les constitutions respectives des parties, des moyens de fournir des biens et services prévoyant une concurrence plus libre au sein de ce secteur.
 - c. Une entreprise dont la situation de concurrence relève de l'un des cinq premiers points de la liste du paragraphe 6 mais qui réussit le test décrit au sous-paragraphe (a) ne sera pas considérée comme profitant d'un avantage déloyal quand elle fournit des biens et services aux segments de ce secteur ou d'un secteur connexe où règne la libre concurrence.
8. Les cosignataires qui appliquent sur leur territoire un contrôle des prix ou des quotas conviennent de prendre les mesures relevant de leurs compétences pour éviter de perturber le fonctionnement habituel du marché sur le terri-

toire des autres cosignataires ou de diminuer la capacité de ces cosignataires ou de leurs organismes de poursuivre les objectifs publics légitimes, dû à des achats transfrontaliers de biens dont les prix ou les quantités sont contrôlés.

9. Les cosignataires conservent leur droit de prendre des mesures compensatrices quand la situation de concurrence d'un autre cosignataire se caractérise par d'importants écarts en termes de subventions aux producteurs et autres formes d'aide publique, mais ils conviennent de considérer les mesures semblables qu'ils appliquent eux-mêmes en déterminant les mesures compensatrices appropriées ; ils conviennent en outre de limiter mutuellement ces aides quand la conjoncture internationale le permet, et notamment de ce qui suit :
 - a. Un cosignataire qui maintient ses subventions aux producteurs et aides publiques sectorielles n'agira contre des subventions accordées par un autre cosignataire à ce même secteur que dans la seule mesure nécessaire pour compenser les effets concurrentiels de ces subventions.
 - b. Les réclamations de droits compensateurs faites par les ressortissants d'une partie contre ceux d'une autre partie au motif qu'une subvention a été accordée sur le territoire de cette dernière doivent se référer au montant des avantages conférés par cette subvention, moins toute prime (calculée d'après les équivalents des subventions à la production) versée aux producteurs locaux du pays importateur, toute compensation consentie par les organismes nationaux devant alors se référer à cette subvention nette.
10. Les cosignataires conviennent d'établir et d'appliquer un code de conduite concernant les incitatifs industriels en vue de restreindre les guerres de subventions, coûteuses et mutuellement dommageables à bien d'autres égards, et de réduire à long terme le soutien financier aux producteurs et l'aide sectorielle accordée aux industries au moins au niveau de ceux que versent leurs concurrents non cosignataires dans des circonstances analogues pour des produits semblables ou entrant directement en concurrence. Ce code de conduite s'appliquera aux subventions agricoles si le Fonds de cohésion prévu à l'article VIII est créé et lorsqu'il sera pleinement fonctionnel en matière de redressement, de projets de rachat, de formation et d'infrastructure en milieu rural.
11. Les parties conviennent en outre de viser à long terme l'élimination entre elles des droits de douane et les restrictions quantitatives aux frontières,

pourvu que le Fonds de cohésion prévu à l'article VIII soit pleinement fonctionnel en matière de redressement, de projets de rachat, de formation et d'infrastructure en milieu rural.

12. Ce traité ne crée aucune obligation pour les parties d'harmoniser leurs relations avec des pays tiers. Les parties réaffirment le principe voulant que seuls les biens issus de l'une d'elles selon les règles d'origine de l'ALENA, ou les biens auxquels elles appliquent des restrictions ou des tarifs douaniers communs envers les pays tiers, peuvent circuler librement entre elles. Elles établiront cependant des tarifs douaniers communs envers les pays tiers et supprimeront les autres restrictions sur le plus grand nombre de produits possible pour lesquels les écarts sont présentement minimales, et elles tenteront d'amoinrir le caractère restrictif des règles d'origine de l'ALENA.

Article IV (Commission transfrontalière nord-américaine)

1. Les parties créent par la présente la Commission transfrontalière nord-américaine (ci-après « la Commission »), dont le rôle est le suivant :
 - a. Surveiller la mise en œuvre de ce traité et produire un rapport annuel à l'intention des cosignataires ;
 - b. En vertu du paragraphe 5 de l'article II, conseiller les parties sur le caractère raisonnable, aux termes de ce traité, de toute suspension des privilèges d'une partie au motif qu'elle contrevient aux articles I (Soutien mutuel et coopération) et II (Sécurité) ;
 - c. En vertu du paragraphe 6 de l'article V, répondre aux demandes des entreprises et des ressortissants relativement à l'application de ce traité ;
 - d. Soumettre aux gouvernements la liste de leurs dispositions susceptibles d'être directement exécutées par les tribunaux (« effet direct ») en vertu du paragraphe 2 de l'article VI ;
 - e. En vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article VII, intervenir auprès des organismes nationaux ainsi que des groupes de travail de l'ALENA en faveur de l'application des principes de ce traité et, en vertu du paragraphe 6 de l'article VII, promouvoir l'interopérabilité transfrontalière entre organismes nationaux sur les questions commerciales, dans la mesure où il n'y a pas de dédoublement avec les travaux en cours de ces organismes ;
 - f. Intervenir à sa discrétion en faveur des principes énoncés dans ce traité pendant les délibérations du jury du chapitre 20 de l'ALENA et, comme

- collaborateur du tribunal, dans les délibérations relatives au chapitre 11 du même accord ainsi qu'auprès des tribunaux nationaux des parties ;
- g. Coordonner son action avec la Commission de coopération environnementale et la Commission pour la coopération du travail lorsqu'elles réclament son assistance sur des questions relevant de leur compétence ;
- h. Évaluer la compatibilité avec les objectifs généraux de ce traité de tout accord transfrontalier entre entités sous-fédérales et rendre un avis à leur sujet ; et
- i. En vertu du paragraphe 1 de l'article IX, préparer un texte de négociations unique pour toute prochaine étape visant à établir une communauté de Nord-Américains, y compris l'éventuelle suppression des barrières commerciales inscrite dans les principes de l'article III.
2. La Commission se composera de quatre citoyens américains, deux canadiens et deux mexicains, et elle sera présidée par un neuvième membre issu à tour de rôle des trois pays. Désignés parmi une liste de candidats approuvée par les trois pays, les commissaires posséderont des qualifications que les parties détermineront plus en détail mais incluant à tout le moins une connaissance spécialisée des questions et du droit commercial. Ils n'auront en outre aucun lien financier important avec des groupes susceptibles de bénéficier financièrement de politiques gouvernementales qui iraient à l'encontre des principes énoncés aux articles III et V. Le Canada et le Mexique remplaceront l'un de leurs commissaires tous les trois ans, les États-Unis remplaceront l'un des leurs tous les quatre ans.
3. La Commission sera assistée dans ses travaux par deux comités consultatifs : un Comité consultatif public nord-américain (CCPNA) composé de 30 membres, soit 10 de chaque partie, désignés par chacune parmi ses citoyens suivant des procédures que chacune établira mais prévoyant nécessairement la participation d'universitaires, de représentants des milieux d'affaires et du travail, d'experts techniques et de représentants de la société civile ; et un Comité consultatif des législateurs nord-américains (CCLNA) également composé de 30 membres dont 10 de chaque partie, qui regroupera des législateurs nationaux, fédéraux et municipaux ainsi que des représentants des gouvernements autochtones.
4. La principale responsabilité du CCPNA comme du CCLNA est de conseiller la Commission dans ses délibérations ainsi que dans la planification

- et la mise en œuvre de ses activités. La Commission doit tenir informés le CCPNA et le CCLNA et les consulter préalablement à toute action qu'elle entend mener pour remplir son rôle tel qu'il est décrit au paragraphe 1.
5. Suivant le paragraphe 6 de l'article X, les modalités d'adhésion au traité de toute nouvelle partie doivent être approuvées par une majorité des membres du CCPNA comme du CCLNA.
 6. Toute intervention de la Commission de même que toute réponse et tout avis qu'elle émet en vertu des paragraphes 1 (c) à 1 (f) seront annulés s'ils sont officiellement désavoués par :
 - a. Un vote des deux tiers des membres du CCPNA comme du CCLNA ;
 - b. Un vote des deux tiers des membres du Parlement d'une partie ;
 - c. Un vote majoritaire de la Commission de libre-échange de l'ALENA.
 7. Les trois parties se partageront également le financement de la Commission.

Article V (Citoyenneté économique)

1. Les cosignataires s'efforceront de ne pas traiter plus défavorablement que les citoyens de leur pays les ressortissants des autres parties qui, en leur nom ou au nom d'une entreprise d'une des parties et dans des circonstances analogues, désirent engager des transactions commerciales légitimes sur leur territoire.
2. Les cosignataires s'efforceront de supprimer les obstacles à la capacité des ressortissants et des entreprises de chaque partie de trouver et d'offrir du travail de part et d'autre de leurs frontières communes, à condition que ces ressortissants et ces entreprises respectent les lois, les normes et les pratiques du travail en vigueur ainsi que toute réglementation liée à leur poste ou tâche.
3. Les cosignataires s'efforceront de supprimer les obstacles à la capacité des ressortissants des parties de trouver et d'offrir du travail lorsqu'ils séjournent provisoirement et légitimement sur leur territoire. Les parties conviennent notamment d'étendre les occasions d'emploi de leur territoire aux étudiants et aux familles immédiates des spécialistes de l'ALENA, des personnes mutées par leur employeur ainsi que celles des commerçants et investisseurs auxquels une des parties accorde un permis de séjour temporaire.
4. Les parties conviennent de favoriser un processus global de reconnaissance des compétences en créant, de concert avec les associations profession-

nelles concernées, des bureaux d'enregistrement internationaux pour tous les métiers et professions suivant le modèle du International Registry of Professional Engineers. Il est entendu que la reconnaissance mutuelle ne confère pas en soi le droit d'exercer un métier ou une profession sur le territoire des cosignataires.

5. Les parties conviennent de créer, où la demande le justifie, des programmes conjoints permettant de jumeler les employeurs d'une partie à des travailleurs d'une autre partie. Le pays d'origine des candidats se portera garant de leurs qualifications, en ce qui touche notamment les acquis scolaires, le statut de citoyenneté et l'absence de casier judiciaire, mais les autres parties pourront participer activement au processus de vérification. Ce service sera financé par des redevances payées par les employeurs usagers, qui de plus attesteront de leur respect des normes minimales du travail du territoire où ils font des affaires pour leurs employés provenant d'une autre partie.
6. Les entreprises et les ressortissants des parties auront accès à un mécanisme public de gestion des plaintes administré par la Commission, dont ils pourront solliciter l'avis pour déterminer si les activités d'un cosignataire, d'un de ses organismes ou d'un organisme qu'il a sanctionné contreviennent à ses engagements en vertu de ce traité. Si c'est le cas, la Commission informera publiquement l'organisme en cause des mesures correctives possibles.
7. Rien dans cet article n'interdit à une partie de prendre les mesures jugées nécessaires à sa sécurité ou ne modifie les lois d'une partie sur l'immigration permanente des personnes physiques. Rien dans cet article ne modifie la capacité d'un cosignataire d'appliquer des exigences de séjour quand elles sont raisonnablement nécessaires à la réalisation d'un objectif légitime ou comme critère d'admissibilité à des programmes et avantages publics.

Article VI (Effet direct)

1. Pour assurer l'application générale des principes inscrits dans l'ALENA et dans ce traité, les parties examineront les moyens d'habiliter leurs tribunaux à faire respecter directement certaines dispositions de l'ALENA, de ce traité et de tout autre accord qu'elles concluraient suivant l'article IX, au même titre que les lois applicables entre les ressortissants et leurs gouvernements respectifs.

-
2. La Commission soumettra aux gouvernements une liste des dispositions de ces accords que les tribunaux seraient susceptibles de pouvoir faire respecter directement en vertu du paragraphe 1, en se limitant à des dispositions :
 - a. Claires et précises ;
 - b. Inconditionnelles et non susceptibles de restrictions discrétionnaires ;
 - c. Expriment clairement une obligation positive ou négative ; et
 - d. Ne nécessitant pas une loi de mise en œuvre pour prendre effet.
 3. L'effet direct prévu à cet article sera mis en œuvre seulement lorsque les parties auront signé un protocole attestant qu'elles ont obtenu du pouvoir législatif de chaque pays l'autorisation de faire exécuter directement certaines des dispositions de l'ALENA et de ce traité.

Article VII (Coopération des organismes de réglementation et autres)

1. Les cosignataires reconnaissent que le rôle des gouvernements en matière de réglementation évolue sans cesse et que différents régimes de réglementation peuvent coexister, soit parce que les situations et les objectifs diffèrent ou que les moyens d'atteindre un objectif varient. La capacité des cosignataires d'adapter leur régime de réglementation aux besoins de leurs mandants et de concurrencer sur ce plan d'autres régimes est souhaitable, tant du point de vue de la responsabilité démocratique que de la rentabilité économique.
2. Les cosignataires conviennent que pour renforcer l'efficacité et l'harmonie de leurs relations, leurs organismes et eux-mêmes doivent minimiser les obstacles discriminatoires et les mesures arbitraires envers les entreprises et les ressortissants des parties désirant faire des transactions légitimes à l'échelle de leurs territoires, ainsi que les dédoublements inutiles et les différences arbitraires dans la conduite des activités réglementaires menées en conformité avec la poursuite de leurs objectifs publics légitimes.
3. Dans l'esprit des paragraphes 1 et 2, les cosignataires conviennent d'exiger des organismes de réglementation relevant de leur compétence qu'ils appliquent des pratiques administratives conformes aux principes des articles III et V.
4. La Commission peut demander à ces organismes de réglementation de courts rapports sur l'intérêt et l'étendue des efforts qu'ils déploient sur leur territoire ou en collaboration avec d'autres territoires pour se conformer aux

principes des articles III et V. La Commission peut demander une vérification indépendante pour déterminer si un organisme, de lui-même ou avec ceux d'autres territoires, consent de réels efforts en ce sens, puis formuler publiquement des recommandations aux gouvernements sur la mise en conformité de ses pratiques administratives aux principes des articles III et V.

5. Si, relativement à une question transfrontalière de nature commerciale sur laquelle l'organisme d'un des cosignataires s'apprête à rendre une importante décision, la Commission juge que cet organisme bénéficierait de son avis sur l'application de ce traité, elle lui transmettra publiquement cet avis et toute recherche concrète venant l'étayer. L'organisme doit se référer à l'avis et aux recherches de la Commission dans sa décision, en précisant l'importance accordée à cet avis et les raisons de son accord ou de son désaccord. La Commission pourra soutenir activement des efforts de recherche en ce sens.
6. La Commission cherchera à dresser un inventaire, puis à l'enrichir, des travaux des divers organismes et commissions professionnels, éducatifs, industriels, du travail, civils ou gouvernementaux, y compris ceux créés en vertu de l'ALENA, en vue d'une reconnaissance mutuelle ou, le cas échéant, de la convergence des normes dans les territoires partageant des objectifs politiques fondamentaux dans un secteur de réglementation donné. À cet égard, la Commission peut à l'occasion proposer un même cadre réglementaire ou un accord de reconnaissance mutuelle dans un champ d'intérêt commun à ces territoires. Il est entendu que la capacité pour toute entité de s'écarter d'un cadre réglementaire auquel elle aurait souscrit reste inchangée dans la mesure où ses exigences diffèrent de celles des autres participants et pourvu qu'elle indique clairement l'importance et les raisons de cette différence.
7. Quand deux cosignataires conviennent d'une forte interaction dans les activités quotidiennes d'organismes concernés en tout ou en partie par des questions économiques et commerciales transfrontalières, ils peuvent convenir qu'un poste de direction de l'organisme de chaque pays traitant de ces questions soit périodiquement et réciproquement occupé par un ressortissant de l'autre pays. Ils peuvent en outre avaliser la décision qu'un observateur permanent de l'organisme d'un pays soit réciproquement affecté aux unités décisionnelles de l'organisme correspondant de l'autre pays. Ce paragraphe s'appliquera immédiatement aux orga-

nismes suivants : (Une liste détaillée d'agences comprenant notamment le Tribunal canadien du commerce international, la Banque du Canada, le Bureau canadien de la concurrence, Santé Canada, la Commission nationale de l'énergie de même que leurs équivalents américains et mexicains est dressée).

Article VIII (Le Fonds de cohésion)

1. Les parties établiront un Fonds de cohésion (ci-après « le Fonds ») ayant pour but de permettre de tirer le meilleur parti des avantages découlant de ce traité et d'en faire bénéficier le plus grand nombre possible de Nord-Américains.
2. Le Fonds fournira des fonds de capital et d'emprunt (sont exclus les fonds de fonctionnement) aux projets de nature structurelle dans les seules catégories suivantes :
 - ◆ infrastructure de transports et de communications ;
 - ◆ infrastructure environnementale ;
 - ◆ éducation, formation et santé ;
 - ◆ sécurité ;
 - ◆ projets de rachat, formation et infrastructure en milieu rural.
3. Les parties mandateront les organisations régionales qui peuvent conjointement remplir les conditions de compétence technique et analytique requises de former pour chaque catégorie d'investissements un comité chargé d'évaluer et d'approuver les projets selon les objectifs de l'article VIII. Les parties conviennent toutefois par la présente que la Commission de coopération environnementale aura droit de veto sur les projets d'infrastructure de transports et de communications, et que le US Department of Homeland Security (USDHS) ainsi que ses homologues désignés par les gouvernements du Canada et du Mexique auront toute latitude dans leurs propres pays quant aux projets relatifs à la sécurité, dans la mesure où ils respectent les objectifs et les exigences de l'article VIII.
4. Le Fonds consentira des déboursements uniquement si :
 - a. les principaux avantages d'un projet profitent à l'un ou à plusieurs des territoires sous-fédéraux d'un cosignataire ;
 - b. le projet sert à atténuer toute crainte liée à l'environnement, l'emploi, la santé ou la sécurité suscitée par une ouverture plus grande des frontières ; permet à l'un ou plusieurs territoires sous-fédéraux des cosignataires de bénéficier,

- par le biais de programmes d'études, de formation ou d'infrastructure, d'avantages prévus aux dispositions de l'ALENA et de ce traité qu'ils ne pourraient autrement obtenir ; ou s'il consiste à racheter à leur valeur du moment les subventions ou équivalents de subventions à la production accordés aux agriculteurs en vue d'assurer le développement durable des collectivités rurales touchées par les progrès accomplis entre les parties pour réduire suivant ce traité les subventions et les barrières commerciales ;
- c. le projet a été démocratiquement approuvé par les autorités régionales compétentes ;
 - d. les fonds du projet sont déboursés suivant des critères de transparence, utilisés sous vérification indépendante et attribués selon un processus ouvert à tous les soumissionnaires nord-américains compétents ;
 - e. le projet est financé en partie par les États, les provinces et les gouvernements régionaux compétents, cette contribution étant fonction des revenus moyens des territoires concernés ; et
 - f. dans la mesure où des redevances sont éventuellement exigées au terme du projet, elles ne seront pas imposées de façon discriminatoire entre des usagers de situation semblable et, dans la mesure où le projet prévoit des services gratuits, ils seront accessibles à tous les habitants du territoire concerné.
5. Le Fonds répartira ses déboursements à peu près également entre les cinq catégories du paragraphe 2, mais ceux de la catégorie « projets de rachat, formation et infrastructure en milieu rural » seront attribués suivant les progrès accomplis dans la réduction des subventions à la production et autres aides définies au paragraphe 6 de l'article III, et suivant l'entente du paragraphe 11 de l'article III qui consiste à viser l'élimination des droits de douane et les restrictions quantitatives aux frontières.
 6. Le total de la contribution annuelle des parties au Fonds sera d'abord déterminé selon un pourcentage préétabli du montant de l'Aide publique au développement qu'ont versé les parties aux pays tiers au cours de leurs derniers exercices financiers. Cette proportion doublera dès l'adoption d'un train de mesures visant à resserrer les liens entre les parties conformément à l'article IX, après quoi celles-ci cotiseront au Fonds pour une période de 20 ans.
 7. Les parties cotiseront au Fonds en proportion de leur capacité fiscale, mesurée en appliquant à leur produit intérieur brut (PIB) respectif la moyenne des revenus totaux du secteur public nord-américain par rapport au PIB total de

l'Amérique du Nord. La Banque nord-américaine de développement serait fusionnée au Fonds, mais ses engagements courants relativement à certaines tâches et à certaines régions ne s'en trouveront pas réduits en termes réels.

Article IX (Négociations futures)

1. La Commission soumettra aux parties, sous forme de texte de négociation unique, une liste exhaustive des mesures qui faciliteraient selon elle l'application des principes et la réalisation des objectifs énoncés dans ce traité. La Commission soumettra ce texte au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de ce traité.
2. Au plus tard 10 ans après l'entrée en vigueur de ce traité, les parties amorceront des négociations officielles sur la base du texte soumis par la Commission aux termes du paragraphe 1 et de toute autre mesure qui, selon l'une ou l'autre des parties, faciliterait l'application des principes et la réalisation des objectifs énoncés dans ce traité. Les parties viseront à recommander à leurs corps législatifs respectifs un train de mesures en ce sens au plus tard 12 ans après l'entrée en vigueur de ce traité.

Article X (Adoption, amendements et adhésion)

1. Le traité entrera en vigueur et liera les parties uniquement lorsque celles-ci en auront signé les documents de ratification.
2. Le traité s'appliquera directement aux seuls gouvernements sous-fédéraux qui l'auront signé et quand il aura été approuvé : au Canada, par les assemblées législatives de sept provinces totalisant au moins 50 p. 100 de la population du pays ; au Mexique, par la majorité des assemblées législatives des États ; et aux États-Unis d'Amérique, par les trois quarts des assemblées législatives des États.
3. Les gouvernements sous-fédéraux pourront choisir d'adhérer au traité pendant les 10 années suivant son entrée en vigueur.
4. Tout amendement au traité entrera en vigueur uniquement s'il remplit les conditions stipulées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus.
5. Toute disposition interprétative se rapportant à une disposition de ce traité et approuvée suivant les conditions stipulées au paragraphe 1 sera considérée comme faisant partie de ce traité, mais une telle disposition ne devra avoir aucun effet rétroactif.

6. Les pays tiers pourront adhérer à ce traité suivant les modalités définies par un protocole d'adhésion entre toutes les parties au traité et le gouvernement du pays désirant y adhérer. L'adhésion aux termes de ces modalités prendra effet une fois approuvée suivant les conditions stipulées au paragraphe 1 et par une majorité des membres du CCPNA comme du CCLNA.
7. Signé à La Nouvelle-Orléans, en Louisiane, (date et liste des cosignataires).

C o n c l u s i o n

EN MATIÈRE DE RELATIONS NORD-AMÉRICAINES, J'AI PRÉSENTÉ DANS CE DOCUMENT une proposition concrète sous la forme d'un projet de traité visant à renforcer les liens réciproquement avantageux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

Bien que ce projet ne prétende pas répondre de façon définitive aux exigences des relations nord-américaines, l'un de ses principaux objectifs consiste à établir un processus tripartite qui, à terme, servirait de base pour élargir et approfondir l'interaction de part et d'autre des frontières nationales de l'Amérique du Nord. Le traité ne cherche aucunement à greffer une lourde infrastructure politique à des relations déjà fonctionnelles, mais à y intégrer plutôt des modèles de coopération et des initiatives qui font chaque jour la preuve de leur efficacité.

Tant par rapport au statu quo qu'à d'autres propositions concernant la gestion des relations nord-américaines dans l'avenir, ce projet de traité comporte de nombreux éléments distinctifs. Il créerait tout d'abord une commission tripartite indépendante ayant pour rôle de promouvoir certains aspects du traité, quoique dans les limites des accords en vigueur et sans exercer de nouveaux pouvoirs sur les décisions des gouvernements ou organismes actuels. Le traité mise ici sur un processus d'accumulation par cette commission d'expériences variées dans divers domaines pendant un certain nombre d'années, à l'issue desquelles elle proposera aux trois gouvernements un texte de négociation unique. Les restrictions commerciales actuelles ne feraient initialement l'objet d'aucune modification, mais on viserait à les rendre de moins en moins nécessaires à mesure que les règles régissant les relations commerciales transfrontalières tiendraient expressément compte des notions d'accès et d'équité, au même titre que celles qui définissent déjà les principes de concurrence loyale à l'intérieur même des nations.

Plus que ne le fait l'ALENA, le traité met aussi l'accent sur la participation des personnes physiques et des groupes représentatifs autres que les entreprises à la gestion améliorée de l'intégration nord-américaine. Il accroît la capacité des ressortissants qui séjournent légitimement dans un autre pays de trouver du travail et de faire reconnaître leurs compétences sans être l'objet de discrimination. Il développe le concept de programmes de travailleurs invités et propose la création d'un fonds de cohésion pour améliorer les infrastructures de transports et de communications, répondre aux craintes en matière d'environnement, de santé et de sécurité soulevées par une plus grande ouverture des frontières, et assurer la formation et l'éducation nécessaires pour tirer parti d'un marché élargi. Les législateurs et les différents groupes de la société civile seraient représentés au sein de deux comités nord-américains ayant pour rôle principal de conseiller la Commission. Pour leur part, les gouvernements examineraient les moyens qui permettraient aux personnes physiques de faire exécuter directement par la voie des tribunaux certaines obligations contractées par leur gouvernement en vertu de ce traité ou de l'ALENA. Le projet se distingue enfin par l'exigence suivant laquelle un nombre appréciable de gouvernements des États et des provinces doivent adhérer au traité pour que celui-ci prenne effet.

Ce projet de traité vise à inciter la réflexion sur les moyens de créer pour les nombreuses facettes de l'intégration des trois pays de l'Amérique du Nord une interface plus utile. Il est sans nul doute trop ambitieux par endroits et trop prudent par d'autres, mais cela ne fait que souligner l'importance de trouver le juste équilibre entre ses composantes. À tout le moins pourra-t-il éclairer l'ordre du jour des discussions à venir sur la meilleure forme à donner à l'intégration entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, eu égard à leurs priorités nationales, à la situation particulière de l'Amérique du Nord et à une économie mondiale de plus en plus ouverte et concurrentielle.

Notes

- L'auteur souhaite remercier Alan Alexandroff, Tom Courchene, Armand de Mestral, Michael Hart et John Noble pour leurs observations pertinentes et percutantes sur une précédente version de ce projet. À noter que leur collaboration n'implique aucunement qu'ils en approuvent l'esprit, le ton ou les dispositions. Le président de l'IRPP, Hugh Segal, a de même enrichi de judicieux commentaires ce projet qu'il a en outre inspiré et soutenu. Plusieurs autres, dont les participants à la conférence « Penser l'Amérique du Nord : perspectives et trajectoires » de l'IRPP, en ont éclairé différents aspects. L'auteur remercie également l'ancien stagiaire de l'IRPP, Brian Fitzgerald, de lui avoir signalé la référence à Baucus.
- 1 Le débat reste vif sur le rôle des accords commerciaux en eux-mêmes dans cet accroissement des échanges transfrontaliers, mais on ne conteste pas leur contribution positive à l'intensification de l'interdépendance économique.
 - 2 Grâce à l'ALE et l'ALENA, la part des non-ressources dans les exportations canadiennes surpasse maintenant de façon significative celle des ressources. Parmi les non-ressources exportées, le commerce automobile a en outre perdu sa domination absolue (Canada 2003c, tableau annexe 4B). En 2001, 30 p. 100 des exportations du Mexique vers les États-Unis étaient considérées comme des produits de haute technologie contre 21 p. 100 en 1993, avant l'entrée en vigueur de l'ALENA (Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes 2002, tableau II.23B).
 - 3 De 1994 à 2001, le nombre officiel d'entrées de travailleurs temporaires canadiens aux États-Unis a plus que triplé et celui des mexicains presque quintuplé. Durant la même période, le nombre de Mexicains provisoirement autorisés à travailler au Canada a plus que doublé, même si le nombre d'Américains se voyant accorder la même autorisation a très peu augmenté. Parmi les travailleurs étrangers au Canada, 13 p. 100 sont aujourd'hui d'origine mexicaine (Canada 2003a, figure 4). Toujours en 2001, le Mexique a émis 10 fois plus de permis provisoires de travail à des Américains et presque 18 fois plus à des Canadiens qu'en 1994 (voir Papademetriou 2003, tables 1-3).
 - 4 Voir, par exemple, Trefler (2001). Selon une récente étude de Statistique Canada (Baldwin et Gu 2003), les établissements industriels canadiens qui se sont ouverts aux marchés d'exportation ont généré 75 p. 100 de la hausse de la productivité industrielle dans les années 1990 en n'employant que 50 p. 100 de la main-d'œuvre dans ce secteur.
 - 5 De fait, cette dernière question a incité les participants d'un colloque de la Brookings Institution à réclamer la redéfinition des principes de la politique commerciale américaine (Brookings Institution 2004).
 - 6 C. Fred Bergsten, directeur de l'Institute for International Economics, notait récemment que le choix de ces partenaires bilatéraux par les États-Unis était arbitraire. Il aurait visé à minimiser l'opposition intérieure aux accords plutôt qu'à en optimiser le soutien, et favoriserait très peu la « libéralisation concurrentielle », définie comme une stratégie selon laquelle les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux se catalysent et se renforcent mutuellement (Bergsten 2004, 94-95).
 - 7 Pour mieux connaître les éléments du débat sur ces questions, voir Soloway (2003) avec commentaires de Tollefson.
 - 8 Pour un excellent aperçu des parties au débat canadien et de leurs propositions, voir Goldfarb (2003) et le journal *Ideas That Matter* (vol. 2, n° 4), édité par Mary W. Rowe et dont ce document cite séparément plusieurs des articles.
 - 9 La question n'est pas que liée au travail : en 2002, le Mexique a remplacé la Chine au troisième rang des pays dont le Canada accueille les citoyens pour des raisons humanitaires (Canada 2003a, figure 16).
 - 10 Par conséquent, *entreprise* « désigne toute entité constituée ou organisée légalement, à des fins lucratives ou non, et possédée par le secteur privé ou le secteur public, y compris toute société, fiducie, société de personnes, entreprise individuelle, coentre-

- prise, ou autre association » ; *entreprise d'une partie* « désigne une entreprise constituée ou organisée aux termes de la législation d'une Partie » ; *ressortissant* « désigne une personne physique qui est un citoyen ou un résident permanent d'une Partie, ainsi que toute autre personne physique visée à l'annexe 201.1. » En retour, cette annexe stipule que la définition de *ressortissant* comprend également, « dans le cas du Mexique, un citoyen au sens des articles 30 et 34, respectivement, de la Constitution du Mexique, et... dans le cas des États-Unis, la notion de "national of the United States" définie dans les dispositions existantes de l'*Immigration and Nationality Act*. »
- 11 Sur cette question et l'amélioration de la sécurité dans les ports canadiens, voir Chase (2004).
 - 12 Serrano cite la Joint Defense Commission de 1941, l'ALENA et le Border Partnership Plan de 2002.
 - 13 Cette formulation s'inspire essentiellement de la proposition australienne voulant que le GATS prévoient un test de nécessité sur la réglementation intérieure pour « assurer que les exigences et procédures de qualification, normes techniques et conditions de permis ne dressent pas des barrières inutiles à l'échange de services » (traduction libre).
 - 14 Sur les droits de mobilité dans l'UE et la fédération canadienne, voir de Mestral et Winter (2001).
 - 15 Même cet accord prévoit des restrictions pour les détenteurs de casier judiciaire ou les gens posant un « problème de santé », et on lui a récemment ajouté des ententes en matière de sécurité sociale. Voir le site Web du ministère néo-zélandais du Commerce et des Affaires étrangères, sous « Australia Division », « Trans-Tasman Travel Arrangement » : <http://www.mft.govt.nz> (rapporté le 11 décembre 2003).
 - 16 Voir « Half an Enchilada » *The Economist*, 25 janvier 2003, p. 37. En réponse à une question de l'auteur, les représentants du Département de la sécurité du territoire des États-Unis ont insisté sur la gravité du problème de contrefaçon de ces documents.
 - 17 Le rôle de ces comités dans l'agrément d'un projet, à distinguer de l'attribution des fonds et de la gestion du projet, s'apparenterait donc à celui de la Mexico-US Border Environment Cooperation Commission, qui agréé les projets financés par la Banque nord-américaine de développement.

Références

- Antweiler, Werner, Brian R. Copeland et M. Scott Taylor. 1998. *Is Free Trade Good for the Environment?* NBER Working Paper 6707. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, John, et James Chowhan. 2003. *Répercussions du travail autonome sur la croissance de la productivité du travail : comparaison Canada-États-Unis*. Série de documents de recherche sur l'analyse économique 16. Ottawa : Statistique Canada.
- Baldwin, John, et Wulong Gu. 2003. *Participation aux marchés d'exportation et productivité du secteur canadien de la fabrication*. Série de documents de recherche sur l'analyse économique 11. Ottawa : Statistique Canada.
- Barry, D. 2003. *Managing Canada-US Relations in the post-9/11 Era: Do We Need a Big Idea?* Policy Paper on the Americas, 14, étude 11. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. www.csis.org.americas/pubs/pp0311barry.pdf
- Baucus, Max. 1987. « A Congressional Perception ». Dans *Building a Canadian-American Free Trade Area*, dirigé par Edward R. Fried, Frank Stone et Philip H. Trezise. Washington, DC : Brookings Institution, et Ottawa : Institut de recherche en politiques publiques.
- Bergsten, C. Fred. 2004. « Foreign Economic Policy for the Next President ». *Foreign Affairs* (mars-avril): 88-101.
- Blank, Stephen. 2002. « Building the North American Community: Next Steps. » *Looking Ahead* (National Policy Association) 24, n° 1 (mars).
- Bovard, James. 1991. « The Myth of Fair Trade ». *Cato Policy Analysis* 164 (novembre).

- Boyчук, Gerard W. 2002. « Distinctive Canadian Redistributive Policies in an Integrated Labour Market? ». Document présenté à la conférence Options du Canada en Amérique du Nord. Borderlines/Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 1^{er} et 2 nov.
- Brookings Institution. 2004. « Free Trade in the New Global Economy : A Discussion on the State of U.S. Trade Policy ». *Brookings Briefing*. Extrait le 13 janvier 2004 du <http://www.brookings.edu/comm/events/20040107.htm>.
- Brooks, Mary. 2003. « Mapping the New North America: A Transport Sector Perspective ». Document présenté au Study Group on Mapping the New North American Reality, Pan American Partnership for Business Education, Montréal, École des Hautes Études commerciales, 14 novembre.
- Bumiller, Elisabeth. 2004. « Border Politics as Bush Woos 2 Key Groups with Proposal ». *New York Times*, 8 janvier.
- Canada, 2001. *Accords entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États unis du Mexique concernant l'application de leurs lois sur la concurrence*. Ottawa : Bureau de la concurrence. Extrait du <http://strategis.ic.gc.ca/pics/ct/ct02503e.pdf>.
- _____. 2003a. *Citoyenneté et Immigration Canada. Faits et chiffres 2002 : Aperçu de l'immigration*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- _____. 2003b. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *NAFTA @10 : Un rapport préliminaire*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- _____. 2003c. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. « Le point sur le commerce 2003 ». Extrait le 21 décembre 2003 du http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/pdf/SOT_2003_versions.pdf
- Chase, Steven. 2004. « Port Security Tops Transport Agenda », *Globe and Mail*, 16 février, A8.
- Commission des communautés européennes. 1985. *Compléter le marché interne : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen*. Bruxelles : Commission des communautés européennes. Juin.
- Commission des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes. 2002. *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2001-2002*. Extrait le 28 février 2004 du http://www.eclac.cl/Comercio/paninsal/Appendix20012002/DOC/XLS/LMEXBC_1.xls.
- Cross, P. 2002. « Implications cycliques de la hausse du contenu importé des exportations ». *L'Observateur économique canadien* (décembre).
- Curtis, John M., et Duanjie Chen. 2003. « Trade Costs and Changes in Canada's Trade Pattern ». *The World Economy* 26, n° 7: 975-91.
- Dalsgaard, Thomas. 2000. « The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue-Raising Capacity ». Document de travail du Service d'économie 6. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique.
- d'Aquino, Thomas. 2003. « Security and Prosperity: The Dynamics of a New Canada-United States Partnership in North America ». Document présenté à l'assemblée générale du Conseil canadien des chefs d'entreprise, 14 janvier. Extrait du http://www.ceocouncil.ca/publications/pdf/b10f11c9777f6bcf34fa14e57a594c3c/presentations_2003_01_14.pdf.
- de Mestral, Armand, et Jan Winter. 2001. « Mobility Rights in the European Union and Canada », *McGill Law Journal* 46 : 979-1009.
- _____. 2003. « Proposal for a Draft Treaty Giving Direct Effect to NAFTA — Analysis of Issues ». Première partie d'un document sans titre présenté à la conférence Penser l'Amérique du Nord : perspectives et trajectoires. Institut de recherche en politiques publiques, Montebello (Québec) 16-18 oct.
- Dobson, Wendy. 2002. « The North American Economic Space ». *Ideas That Matter* 2, n° 4: 23-24.
- Esquivel, Gerardo, Daniel Lederman, Miguel Messmacher, et Renata Villoro. 2002. « Why NAFTA Did Not Reach the South ». Background paper. Washington, DC : World Bank Group, Office of the Chief Economist, Regional Studies.

- États-Unis. 2003. Congressional Budget Office. *The Effects of NAFTA on U.S.-Mexican Trade and GDP*. Washington, DC.
- Fry, Earl. 2004. « The Role of Subnational Governments in North American Integration ». N° 3 de *Thinking North America*, dirigé par Thomas J. Courchene, Donald J. Savoie et Daniel Schwanen. *The Art of the State II*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques.
- Garson, Jean-Pierre. 1998. « Amérique du Nord : migrations et intégration économique ». *L'Observateur OCDE 214* (octobre-novembre). Extrait du <http://www1.oecd.org/publications/observer/214/article5-fre.htm>.
- Gitterman, Daniel P. 2002. « A Race to the Bottom, a Race to the Top or the March to a Minimum Floor ? » In *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies*, dirigé par Daniel Vogel et Robert Kagan. University of California Press/University of California International and Area Studies Digital Collection, volume 1. Extrait du <http://repositories.cdlib.org/uciaspubs/editedvolumes/1/10>.
- Goldfarb, Danielle. 2003. « Beyond Labels: Comparing Proposals for Closer Canada-U.S. Economic Relations ». *Backgrounder 76*. Toronto : C.D. Howe Institute.
- Hanson, Gordon. 2003. « What Happened to Wages in Mexico since NAFTA ? Implications for Hemispheric Free Trade ». NBER Working Paper 9563. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- Hart, Michael. 2004. « A New Accommodation with the United States : The Trade and Economic Dimension ». N° 2 de *Thinking North America*, dirigé par Thomas J. Courchene, Donald J. Savoie et Daniel Schwanen. *The Art of the State II*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques.
- Hejazi, Walid, et A. Edward Safarian. 2002. « Explaining Canada's Changing FDI Patterns ». Document présenté à la dixième conférence annuelle de la Multinational Finance Society, Montréal, 29 juin-4 juillet. Extrait du <http://mfs.rutgers.edu/conferences/10/mfcindex/files/MFC-001%20HejaziSafarian.pdf>.
- Helliwell, John. 2002. « Some Thoughts on Canadian Distinctiveness ». *Ideas That Matter 2*, n° 4 : 33-34.
- Hoberg, George. 2001. « Is Free Trade Bad for the Environment ? » Departments of Political Science and Forestry Management, University of British Columbia. Extrait le 20 avril 2004 du <http://www.policy.ca/PDF/20010420.pdf>.
- Hufbauer, Gary C. 2002. « Lesson Learned ». Présentation à la conférence « NAFTA at 10: Progress, Potential and Precedents », Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 9 décembre.
- ICF Consulting. 2001. *Les couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux : incidences environnementales et stratégies d'atténuation*. Rapport préparé pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale. Février. Disponible à : http://www.cec.org/files/pdf/POLLUTANTS/corridors-f_FR.pdf.
- Lammert, Christian. 2004. « Modern Welfare States under Pressure: Determinants of Tax Policy in a Globalizing World ». Série Documents de travail de l'IRPP 2004-01. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques.
- Leach, Rodney, ed. 2000. *A Concise Encyclopedia of the European Union from Aachen to Zollverein*. 3^e éd. London : Routledge.
- Leiken, Robert S. 2002. *Enchilada Lite : A Post-9/11 Mexican Migration Agreement*. Washington, DC : Center for Immigration Studies.
- Marth, Michael. 2003. « Statistiques sur le commerce des sociétés affiliées à l'étranger — Opérations canadiennes à l'étranger 1999 à 2001 ». Série de documents de recherche sur l'analyse économique 13. Ottawa : Statistique Canada.
- Mason, Dwight N. 2003. *Canada and the Future of Continental Defense : A View from Washington*. Policy Paper on the Americas, 14, study 10. Washington, DC : Center for Strategic and International Studies.
- OCDE (Organisation pour le développement et la coopération économique). 2003. *Perspectives économiques de l'OCDE 73* (juin). Paris : OCDE.

- Organisation mondiale du commerce. 2003. *Comprendre l'OMC*, 3^e éd. Genève : Organisation mondiale du commerce, Division de l'information et des relations avec les médias. Extrait le 19 janvier du <http://www.wto.org>
- Papademetriou, Demetrios G. 2003. « The Shifting Expectations of Free Trade and Migration ». Dans *NAFTA's Promise and Reality : Lessons from Mexico for the Hemisphere*, dirigé par J. Audley *et al.* Washington, DC : Carnegie Endowment for International Peace.
- Pastor, Robert. 2001. *Toward a North American Community : Lessons from the Old World for the New*. Washington, DC : Institute for International Economics.
- _____. 2003. « Borders, Infrastructure and Security: Is There a North American Agenda for the Future? » Présentation à la conférence « LALENA et l'avenir de l'Amérique du Nord ». Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Mexico, 25 mars.
- Ragosta, John A., et John R. Magnus. 1996. *Antidumping and Antitrust Reform in the NAFTA : Beyond Rhetoric and Mischief*. Ottawa : Carleton University, Centre for Trade Policy and Law ; Université d'Ottawa. Extrait du <http://www.dbtrade.com/publications/articles.htm>.
- Ransom, David. 2002. *The No-Nonsense Guide to Fair Trade*. Oxford, UK : New Internationalist Publications.
- Ruffin, Roy J. 1999. « The Nature and Significance of Intra-Industry Trade ». *Federal Reserve Bank of Dallas Economic and Financial Review* (trimestre IV).
- Schwanen, Daniel. 2001a. « After Sept. 11 : Interoperability with the US, not Convergence ». *Options politiques* 22, n° 9 : 46-49.
- _____. 2001b. « Trade Liberalization and Inequality in Canada in the 1990s ». In *The Review of Economic Performance and Social Progress : The Longest Decade : Canada in the 1990s*, dirigé par Keith Banting, Andrew Sharpe et France St-Hilaire. Montréal ; Ottawa : Institut de recherche en politiques publiques et Centre d'étude du niveau de vie.
- _____. 2003. « Let's Not Cut Corners: Unbundling the Canada-US Relationship ». *Options politiques* 24, n° 4 (avril).
- _____. 2004. « Canada and Free Trade — 15 Years On ». *Options politiques* 25, n° 2 (février).
- Serrano, Mónica. 2003. « Bordering on the Impossible : U.S.-Mexico Security Relations after 9-11 ». In *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, dirigé par Peter Andreas et Thomas J. Biersteker. London : Routledge.
- Segal, Hugh. 2002. « New North American Institutions: The Need for Creative Statecraft ». Discours devant la cinquième conférence annuelle sur le droit commercial JLT/CTPL, Ottawa, Avril. Disponible au <http://www.irpp.org>.
- Soloway, Julie. 2003. « NAFTA's Chapter 11: Investor Protection, Integration and the Public Interest », *Choix* 9, n° 2. Montréal : IRPP.
- Trefler, Dan. 2001. « The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », NBER Working Paper 8293. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- Vaughan, Scott. 2003. « The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalization ». Dans *NAFTA's Promise and Reality : Lessons from Mexico for the Hemisphere*, dirigé par J. Audley *et al.* Washington : DC : Carnegie Endowment for International Peace.
- Watson, William G. 2003. « The Economic Impact of the NAFTA ». *C.D. Howe Institute Commentary* 50. Toronto : C.D. Howe Institute.
- Weintraub, Sidney. 2003. « Mexico: Pessimism Is Rational ». *CSIS Hemisphere Focus* 11, n° 30 (4 novembre).
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Wolfe, Robert. 2003. « See You in Washington? A Pluralist Perspective on North American Institutions ». *Choix* 9, n° 4. Montréal : IRPP.

Daniel Schwanen est directeur de la recherche et de la planification stratégique au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI). Avant de se joindre à CIGI, il était économiste principal à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP). Il a également été analyste politique principal à l'Institut C.D. Howe de Toronto et économiste international à la Banque canadienne impériale de commerce — où il s'occupait des développements économiques du Groupe des Sept et du processus de marché unique de la Communauté européenne — de même qu'économiste chez le courtier en valeurs mobilières Wood Gundy. Spécialiste des questions commerciales et de croissance économique, il est l'auteur de nombreux articles et commentaires sur la politique canadienne de commerce extérieur, les conséquences des accords de libre-échange, les questions économiques interprovinciales et les politiques relatives au réchauffement planétaire.

Résumé

Dans cette étude, Daniel Schwanen propose un traité de l'Amérique du Nord ayant pour but de raffermir les liens réciproquement avantageux qui unissent déjà les trois pays de l'ALENA. Ce traité favoriserait un environnement où citoyens et entreprises se sentiraient plus en sécurité et plus à leur aise dans les trois pays, même si d'importantes différences nationales continueront de caractériser chacun. Il établirait un processus tripartite qui favoriserait la multiplication et l'approfondissement des interactions de part et d'autre des frontières nationales, tout en tenant compte des priorités intérieures, des circonstances propres au continent ainsi que de l'ouverture et de la compétitivité mondiales toujours croissantes.

Le traité proposé ne tente pas d'appliquer à des relations déjà fructueuses une nouvelle et coûteuse superstructure politique ou juridique. Il vise plutôt à encourager le développement d'une communauté de Nord-Américains, une communauté déjà fonctionnelle à maints égards ou émergente sur d'autres. Il intégrerait les initiatives en cours et les modes de coopération les plus productifs, notamment dans les domaines de la sécurité ou de certaines affaires réglementaires. Selon les pays, il reconnaîtrait enfin la possibilité d'une application asymétrique de certaines mesures.

Par rapport au statu quo comme à de nombreuses autres propositions concernant la gestion des relations nord-américaines, ce projet présente plusieurs traits distinctifs. Il créerait ainsi une commission indépendante chargée de promouvoir les principes qui fondent l'accord, en particulier l'ouverture et l'équité des échanges, et habilitée, dans certaines circonstances, à intervenir auprès des gouvernements, agences, organismes de réglementation, tribunaux et organes de règlement des différends lorsqu'elle jugerait qu'il y a manquement à des principes ou engagements précis. Cette commission ne pourrait pas annuler les lois de nature commerciale, mais les gouvernements et corps publics compétents seraient tenus de réagir à ses requêtes, conclusions et recommandations. Le traité stipule aussi que, quelques années après son entrée en vigueur, la commission propose aux trois gouvernements une série de recommandations visant à faire progresser ses objectifs. Et s'il ne prévoit aucune modification aux restrictions commerciales actuelles, il repose sur l'idée d'amoindrir leur nécessité au fur et à mesure que les règles gouvernant les échanges transfrontaliers tiendront explicitement compte des notions d'accès et d'équité.

Le traité autorise les écarts réglementaires lorsqu'ils se justifient, mais, parallèlement, il incite les parties à rationaliser leurs réglementations lorsqu'il y a similitude des objectifs et des circonstances. Il préconise aussi d'adopter un modèle réglementaire régional quand la situation le permet, par exemple dans les secteurs du camionnage ou de l'énergie.

Plus que ne le fait l'ALENA, il met en outre l'accent sur la participation des individus et groupes représentatifs autres que ceux du milieu des affaires, et il définit plus explicitement leurs intérêts dans la gestion de l'intégration nord-américaine. Il améliorerait par exemple la capacité des ressortissants de chercher du travail dans un pays tiers sans subir de discrimination et de voir leurs compétences reconnues à leur juste valeur; il adhère par conséquent aux principes d'un programme nord-américain pour les travailleurs temporaires. Il établit un fonds de cohésion pour renforcer les infrastructures de transport et de communications; il tient compte des préoccupations en matière d'environnement, de santé et de sécurité soulevées par l'ouverture des frontières; et il prévoit pour les travailleurs la formation et l'éducation nécessaires pour acquérir des compétences de base dans un marché élargi. Selon ses dispositions, les législateurs et groupes de la société civile seraient représentés au sein de comités nord-américains distincts ayant pour mandat de conseiller la commission. Enfin, le traité suppose l'engagement actif des gouvernements de tous les États et provinces.

Le traité propose une définition précise de la sécurité qui englobe la protection d'un partenaire contre les répercussions involontaires de modifications apportées à des lois nationales ou à des relations avec un pays tiers. L'application de ce concept serait soutenue par un processus trilatéral permanent par lequel des législateurs et experts indépendants examineraient les politiques susceptibles de compromettre la sécurité d'un pays signataire. Ce processus aurait pour but de maintenir pour chacun l'assurance que le fait de resserrer des liens réciproquement avantageux au sein de l'Amérique du Nord ne nuirait pas à leur sécurité et préserverait leur souveraineté respective.

Avec cette étude, Daniel Schwanen a élaboré une proposition concrète pour stimuler les débats et discussions en cours sur l'avenir des relations entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Certes ambitieuse, l'étude n'en dépeint pas moins avec réalisme ce que les trois pays du continent nord-américain pourraient accomplir en vue d'améliorer leur situation commune. Elle ébauche enfin un processus susceptible d'éclairer les décisions administratives et politiques qui sont et seront prises à cet effet.

Vers un traité de l'Amérique du Nord : élargir le cadre des relations trilatérales

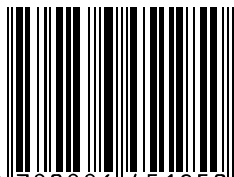
Daniel Schwanen

DANS CETTE ÉTUDE, DANIEL SCHWANEN PROPOSE UN TRAITÉ DE l'Amérique du Nord ayant pour but de raffermir les liens réciproquement avantageux qui unissent déjà les trois pays de l'ALENA. Ce traité favoriserait un environnement où citoyens et entreprises se sentiraient plus en sécurité et plus à leur aise dans les trois pays, même si d'importantes différences nationales continueront de caractériser chacun. Il établirait un processus tripartite qui favoriserait la multiplication et l'approfondissement des interactions de part et d'autre des frontières nationales, tout en tenant compte des priorités intérieures, des circonstances propres au continent ainsi que de l'ouverture et de la compétitivité mondiales toujours croissantes.

La version anglaise de ce texte a été publiée en 2004 dans le deuxième volume de la série *The Art of the State, Thinking North America*.



ISBN 088645195-7



9 780886 451950

