

57 EX

EXPOSÉ ÉCONOMIQUE

DU PROFESSEUR CLAUDE MASSON

LORS DE LA SÉANCE DE TRAVAIL

DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE

ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC

TENUE LE 9 OCTOBRE 1990

A QUÉBEC

A LA SALLE DU CONSEIL LÉGISLATIF

On m'a demandé de vous présenter un bagage conceptuel de base, une sorte de dénominateur commun, sur l'idée d'association économique ou d'intégration économique. J'essaierai donc de m'acquitter de cette tâche de la façon la plus objective possible, en m'inspirant surtout des travaux "théoriques" que j'ai pu consulter sur le sujet et, secondairement, de l'histoire.

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Sous ce titre, quatre observations.

1.1 Si les gouvernements des États modernes n'avaient pas d'autres objectifs que le maintien de l'ordre, le respect des lois et la promotion de la sécurité des citoyens, l'intégration économique se ferait mais elle aurait tendance à se faire par les seules forces du marché, au gré notamment des changements technologiques comme la révolution dans les communications et la multinationalisation de la production.

En somme, l'intégration économique serait la résultante principalement des décisions des agents économiques privés, avec tous les avantages et tous les inconvénients que cela comporterait.

1.2 A partir du moment où les divers niveaux de gouvernement se veulent le moins interventionnistes, c'est-à-dire prêts à assumer positivement la responsabilité du bien-être des citoyens, allant même jusqu'à

définir un projet global de société, l'intégration économique devient un objectif politique et se réalise quelque part sur un continuum allant de l'autarcie totale à l'union économique complète.

Elle découle de la nécessité que l'on ressent de mieux coordonner les politiques nationales en vue d'en réduire les effets désintégrateurs.

La question de savoir où s'arrêter sur le continuum en est donc essentiellement une d'analyse avantages/coûts. On peut même émettre l'hypothèse que les avantages d'une intégration économique plus poussée sont principalement, mais certes non exclusivement, économiques et que les coûts sont principalement, mais, encore, certes non exclusivement, politiques.

Comme chacun le sait, en effet, toute association ou intégration économique, même volontaire, entraîne une certaine perte de souveraineté, c'est-à-dire par définition, du pouvoir d'agir librement et de façon discrétionnaire.

Cette deuxième remarque préliminaire, bien qu'un peu longue, me paraît importante parce que, dans quelques instants, on parlera des formes particulières d'association économique. Il faudra voir ces dernières d'abord comme des points d'arrêt, des points d'observation sur le chemin essentiellement continu que représente, justement, le continuum autarcie/union économique complète.

1.3 Ma troisième remarque préliminaire concerne les nombreux travaux que j'ai pu consulter. Or, ils parlent presque exclusivement d'intégration économique.

Le réalisme nous oblige pourtant à reconnaître que vous pourriez être appelés à réfléchir, à la limite, sur un processus de désintégration d'une union économique sans doute incomplète, mais déjà très poussée. En somme, vous voudrez peut-être envisager un déplacement sur le continuum autarcie/union économique complète.

Il faut donc adapter la littérature existante. Pour ce qui est de l'histoire, elle nous apprend peu puisque, m'a-t-on dit, il serait difficile de trouver d'autres cas que ceux du couple Norvège/Suède et des deux Irlandes, du moins dans le passé relativement récent, mais j'avoue ne pas connaître ces deux dossiers.

1.4 Ma quatrième et dernière remarque préliminaire touche, elle, carrément l'histoire.

L'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord offrent toutes les deux des exemples d'intégration économique. Mais il y a entre les deux cas au moins deux différences importantes.

Le marché commun européen est d'abord une association économique qui, peut-être ou peut-être pas, sera petit à petit accompagnée d'une intégration politique.

Les États-Unis et le Canada sont, au contraire, des associations économiques découlant de la création préalable d'entités politiques.

En Europe, il a donc fallu démanteler beaucoup de systèmes réglementaires nationaux pour en arriver à un système communautaire. Le Canada et les États-Unis étaient, au départ, des colonies et n'ont donc pas eu, en tant qu'entités autonomes, à procéder à de tels démantèlements pour créer des systèmes communautaires, plusieurs des pouvoirs importants appartenant préalablement à Londres.

Voilà pour une première différence. La seconde tient au fait que la communauté économique européenne se bâtit progressivement à partir d'économies développées, industrialisées, en somme typiques du XXe siècle, donc complexes, alors qu'en Amérique du Nord on avait affaire au départ à des sociétés essentiellement rurales, où le rôle de l'État était plus limité.

Cette dernière remarque préliminaire doit son importance au fait qu'elle nous permet d'introduire la distinction entre intégration économique positive et intégration économique négative. Cette distinction nous vient d'ailleurs des juristes.

L'intégration économique négative consiste, j'allais dire simplement, en l'abolition des barrières qui entravent, par exemple, la libre circulation des marchandises et des services. Elle n'a pas, peut-on

dire, à se trouver d'autres fondements que le seul bien-être de chacune des collectivités nationales participantes.

L'intégration économique positive est beaucoup plus ambitieuse. Elle repose sur la volonté des collectivités de faire des choses en commun. A la limite, elle suppose un projet de société commun.

Parce que l'intégration économique négative va moins loin que l'intégration économique positive, elle est en principe plus facile à réaliser. L'histoire semble le confirmer, comme en témoigne, par exemple, celle de la CEE depuis sa création officielle en 1958.

2. LES FORMES D'ASSOCIATION ÉCONOMIQUE

Je rappelle qu'il s'agit de points d'observation situés sur ce qu'il faut voir comme étant essentiellement un continuum allant de l'autarcie totale à l'union économique complète.

Pour être relativement exhaustif (au risque même d'inclure l'inimaginable), distinguons six formes d'association économique.

2.1 L'union commerciale simple

L'expression est de mon cru. Je la préfère à "union économique simple", qui a déjà été employée pour désigner la même réalité.

Elle implique, bien sûr, et au minimum, la libre circulation des marchandises et des services entre les parties constituantes. Par ailleurs, chacun des pays participants conserve le pouvoir d'établir sa propre politique commerciale face aux non-membres.

Mais la caractéristique spécifique à cette forme très particulière d'association est qu'elle ne définit pas de "règles d'origine", c'est-à-dire que les produits des tiers peuvent pénétrer dans la zone via le pays membre où la barrière commerciale est la plus basse.

La souveraineté douanière de chaque composante de l'union est ainsi maximale, mais il s'ensuit par le fait même une insécurité maximale pour chacune.

Je ne connais pas d'exemple concret d'union commerciale simple, ce qui, bien sûr, ne doit pas vous surprendre.

2.2 La zone de libre-échange

La zone de libre-échange ajoute à l'union commerciale simple la nécessité, pour les partenaires, de s'entendre sur des "règles d'origine". Cela ne va pas sans heurts. En effet, la composante de la zone qui n'est pas productrice d'une marchandise ou d'un service a tout intérêt à s'approvisionner sans contrainte auprès des tiers si cette source s'avère moins coûteuse.

2.3 L'union douanière

L'union douanière va plus loin que la zone de libre-échange dans la mesure où, maintenant, la politique commerciale envers les tiers doit être commune à tous les pays participants. Encore ici, le problème est de trouver les compromis qui permettront de mettre au point cette politique commerciale commune.

Notons que, dans les trois formes décrites à date, libre circulation des marchandises et des services ne signifie pas nécessairement abolition de tous les obstacles non-tarifaires à ces échanges. Il s'agit d'ailleurs là d'une difficulté à laquelle sont confrontées toutes les formes d'association économique, sauf, possiblement, les plus achevées.

2.4 Le marché commun

A ce que prévoit déjà l'union douanière, le marché commun ajoute la libre circulation des ressources productives, notamment celle du capital et de la main-d'oeuvre. Mais précisément parce qu'il est davantage intégrateur, le véritable marché commun est plus difficile à implanter. Il faut l'encadrer convenablement, prévoir un mécanisme de règlement des différends qui soit efficace, allant même jusqu'à une autorité communautaire détenant de réels pouvoirs.

Je reviendrai plus tard sur l'expérience de la Communauté économique européenne à cet égard.

2.5 L'union monétaire

Elle peut sans doute se concevoir même en l'absence d'un marché commun véritable. Mais comme elle implique, par définition, une monnaie commune, elle représente normalement l'aboutissement logique d'un marché commun désireux de s'intégrer encore davantage.

En outre, la combinaison marché commun/union monétaire conduit tôt ou tard à la nécessité d'harmoniser tout autant les politiques fiscales. Et nous nous rapprochons alors de plus en plus de l'union économique complète.

2.6 L'union économique complète

Il s'agit de la forme la plus poussée d'intégration économique. A la limite, toutes les politiques ayant une incidence économique sont, au minimum, harmonisées étroitement et, au maximum, communes à tous les pays participants. On aboutit ainsi à l'État quasi-unitaire ou à une association d'États fortement confédérés ou à un régime fédéral relativement centralisateur.

CONCLUSION DE CETTE SECTION

A mesure que l'intégration économique devient plus complète, plus achevée, l'importance des gains économiques recherchés tend-elle à diminuer relativement à celle du projet politique qui sous-tend l'intégration? Certains le croient. Ce qui semble acquis, c'est que, plus l'intégration progresse, plus

les mécanismes institutionnels requis pour réaliser les nécessaires consensus doivent être efficaces.

Cela n'est pas contradictoire avec ce qui a été dit précédemment. Si les coûts politiques augmentent avec le degré d'intégration, il faut, pour les surmonter, un vouloir-vivre en commun très prononcé.

3. LES IMPLICATIONS DU PASSAGE D'UNE FORME D'ASSOCIATION ÉCONOMIQUE À UNE AUTRE, PLUS CONTRAIGNANTE

Il faut d'abord rappeler que l'histoire montre qu'il n'est pas requis d'avoir complètement achevé une forme moins avancée d'intégration économique avant de songer à en aborder une autre, plus contraignante.

D'une forme d'association économique à une autre, plus contraignante, la transition implique donc une certaine perte de souveraineté. Voyons cela de plus près, en nous rappelant toujours cependant que, s'il s'agit de désintégration plutôt que d'intégration accrue potentielle, il faut refaire les raisonnements en sens inverse.

Une zone de libre-échange n'a besoin que d'une structure institutionnelle minimale au-delà de l'accord même de libre-échange. Pourtant, même dans ce cas, il faudra créer des mécanismes pour s'assurer que les membres observent les règlements, par exemple en matière de barrières non-tarifaires ou de subventions à la production.

Une union douanière élargit considérablement le domaine des nécessaires mises en commun. Il faut certes s'entendre sur un tarif extérieur commun, et cela même si les composantes de l'union n'ont pas à résoudre les mêmes problèmes. A la limite, l'accord d'union douanière pourrait même inclure la création de certains mécanismes compensatoires sous forme de transferts interrégionaux au bénéfice des régions perdantes.

Dans le marché commun, les choses deviennent encore plus compliquées. L'harmonisation doit être élargie pour inclure des éléments tels que la réglementation touchant la main-d'oeuvre et le capital. De façon générale, toute nouvelle initiative en matière économique prise par un des partenaires sera suivie de plus près par les autres partenaires à cause de ses répercussions possibles sur le fonctionnement du marché commun.

Enfin, dans une union économique totale, l'harmonisation ne tend plus seulement à éviter les barrières (intégration négative), mais il faut aussi prendre des décisions en commun dans des domaines aussi cruciaux que les politiques fiscale et monétaire (intégration positive). De même, plus l'intégration est forte, plus la liberté de mouvement des biens et des ressources est grande, plus il devient difficile pour les composantes, prises isolément, de développer leurs propres politiques de sécurité sociale et de répartition des revenus.

Ce qu'il faut conclure de tout cela, c'est que l'efficacité même du degré d'intégration recherché suppose la mise en place d'institutions dotées de pouvoirs suffisants. Cela ira d'un simple recours à un tribunal-arbitre,

dans le cas de l'intégration la moins contraignante, aux organismes confédérés composés de représentants des états-membres dans un marché commun, et enfin, possiblement, à la répartition des pouvoirs entre un gouvernement central et des gouvernements régionaux ou même à l'état unitaire dans le cas des formes d'association ou d'intégration économique les plus poussées.

En somme, il faut se demander dans quelles circonstances des entités autonomes trouvent leur intérêt dans l'harmonisation de leurs politiques économiques et comment elles peuvent atteindre cet objectif. Les réponses à ces questions dépendent pour beaucoup, mais certes pas exclusivement, du degré d'intégration économique recherché.

Du point de vue de l'économiste que je suis, la question à double volet à laquelle on vous demande de répondre est la suivante: 1) Quel niveau d'intégration économique souhaitons-nous conserver ou atteindre avec le reste du Canada? 2) Quels mécanismes institutionnels et juridiques vous semblent s'imposer compte tenu de notre réponse à la première question?

Ou peut-être voudrez-vous répondre dans l'ordre inverse: 1) Quels liens institutionnels et juridiques voulons-nous avec le reste du Canada? 2) Quelle forme d'intégration économique la réponse à la première question rend-elle possible?

4. QUELQUES CAS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Les réflexions un peu théoriques que j'ai partagées avec vous à date doivent être complétées par le recours au vécu. Je ferai donc de brefs commentaires

sur trois cas d'intégration économique: la CEE, l'accord canado-américain de libre-échange et le Canada lui-même.

4.1 La CEE

- . A l'origine, la CEE voulait devenir successivement une union douanière, un marché commun, une union économique et monétaire et même, pour certains, une union politique;
- . La CEE compte actuellement 12 membres;
- . Elle est devenue une véritable union douanière (politique commerciale commune envers les tiers) seulement en 1986;
- . Mais subsistaient alors des difficultés comme les contrôles coûteux aux frontières, des systèmes fiscaux différents (notamment taux de TVA disparates), des barrières non-tarifaires (telles que normes et standards) différentes, des réglementations diversifiées sur l'environnement, etc.;
- . En juillet 1987, entrée en vigueur de l'Acte unique européen. Ce document vient confirmer et renforcer les objectifs originaux de la CEE. Il s'agissait notamment:
 - de prévoir la reconnaissance des diplômes (objectif atteint à la fin de 1988 pour les études universitaires de 3 ans) et des différents systèmes nationaux de formation professionnelle en vue d'une liberté

totale d'établissement et de travail pour tous;

- de faire disparaître toutes les barrières non-tarifaires;
- d'assurer la liberté totale de prestation des services. Exception: le transport, où beaucoup reste à faire;
- d'assurer la liberté totale de circulation des capitaux (objectif atteint en juillet 1990). Mais il n'y a pas encore d'accord sur la fiscalité touchant l'épargne;
- de garantir l'ouverture des marchés publics à la concurrence;
- plus généralement, de tâcher d'en arriver à créer un véritable "espace économique européen".

. La Commission de la CEE estimait qu'environ 300 mesures seraient requises pour que ces objectifs ambitieux puissent être atteints.

. Environ la moitié a déjà été prise. En général, on cherche à limiter l'harmonisation au strict minimum et on emprunte plutôt la voie de la "reconnaissance mutuelle".

Institutions de la CEE

. La Commission de la CEE. Organe administratif. Dispose du droit d'initiative. Exécute les décisions communautaires.

- . Le Conseil des ministres. Incarne les volontés des États membres. Vote à majorité qualifiée, sauf pour des questions comme l'harmonisation des politiques fiscales et des qualifications professionnelles. La politique agricole commune relève de ce Conseil.
- . Le Parlement européen. Élu directement par les citoyens. Fonction presque exclusivement consultative. Contrôle la Commission de la CEE.
- . La Cour de justice. Joue le rôle d'une véritable cour constitutionnelle dans le domaine des traités communautaires. Ses arrêts lient obligatoirement les États membres et les tribunaux nationaux.

Bilan de la CEE

- . Relative impuissance de la CEE pendant les années '60-'70 et le début des années '80. A cause, notamment, de la règle de l'unanimité prévalant au Conseil des ministres de la CEE.
- . La CEE est aujourd'hui une union douanière largement réalisée.
- . Le marché commun sera largement réalisé d'ici la fin de 1992.
- . Mais la CEE restera vraisemblablement une union économique et monétaire inachevée.

Les points "chauds" qui subsistent

- . La fiscalité de l'épargne;

- . La perception des taxes indirectes et le niveau des taux;
- . La monnaie unique;
- . Comme les recettes fiscales propres de la CEE sont relativement faibles, incapacité de la CEE de redistribuer le "gâteau" entre les membres;
- . Plus généralement, mise en chantier d'un projet visant à créer des normes minimales de travail communes aux États membres pour éviter "que la communauté se bâtisse sur le dos des travailleurs".

4.2 Accord de libre-échange Canada/États-Unis

Cet accord est sans doute bien connu de tous, compte tenu des débats qui ont eu lieu récemment. Donc, un bref rappel seulement:

- En 10 ans, suppression de toutes les barrières tarifaires. On a convenu de "règles d'origine".
- Les barrières non-tarifaires sont moins touchées.
- Le secteur des transports est largement exclu de l'accord. De même, celui de la culture.
- Il n'y a pas d'accès libre aux marchés publics pour e.g. les activités de recherche appliquée, les projets de communications et les grands contrats de défense.
- Nouveaux règlements sur le commerce des services et le droit d'établissement de filiales.

- Les cas particuliers de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie automobile et de l'investissement sont traités séparément.
- Le problème des subventions (liées, par exemple, au développement régional) et des droits compensateurs reste à régler.
- Le principe du "traitement national" est reconnu.
- Pour régler les différends:
 - . Une Commission mixte du commerce canado-américain;
 - . Arbitrage avec force obligatoire dans les cas de recours à la clause de "sauvegarde" et aux droits antidumping et compensateurs. Mais les lois nationales demeurent. Il s'agit de vérifier si elles sont correctement appliquées;
 - . Dans le cas des autres litiges: appel à la Commission. Si cette démarche n'est pas couronnée de succès, recours à l'arbitrage (avec force obligatoire) si les deux parties sont consentantes ou création d'un groupe de travail (avec pouvoir de recommandation).

4.3 Le Canada ~~comme~~ union douanière, ~~marché commun~~ et union économique

4.3.1 Le Canada ~~comme~~ union douanière

Le Canada est une union douanière, mais:

- Il existe, comme dans toute union du genre, un problème de répartition régionale des avantages et des coûts de la politique commerciale

commune face aux tiers. Toute politique tarifaire protectionniste transfère des revenus des consommateurs aux producteurs et au gouvernement fédéral. Or, les consommateurs et les producteurs habitent, au Canada, des régions.

- Il existe des barrières non-tarifaires au commerce interprovincial (ex.: produits agricoles, camionnage, alcool, les marchés publics).

4.3.2 Le Canada comme marché commun

Le Canada est aussi un marché commun, mais:

- Certaines restrictions à la libre circulation des travailleurs (ex.: construction, certaines professions).
- Le problème des disparités régionales. Ce problème revêt plus d'importance au sein d'un marché commun et surtout, peut-être, en régime fédéral. Ces disparités subsistent en dépit de la mobilité théoriquement parfaite des ressources. Cela soulève le problème des transferts publics vers les régions économiquement plus faibles.

4.3.3 Le Canada comme union économique

Comme partout ailleurs dans le monde, l'interventionnisme croissant de l'État et le rôle accru des groupes de pression compliquent de plus en plus l'harmonisation des politiques qu'implique une union économique complète. On en est ainsi souvent réduit au "travail à la pièce".

- Exemples:

- . politique fiscale
- . politiques de revenus et de sécurité sociale
- . les transports
- . les communications
- . les institutions financières
- . les ressources naturelles

Bref, le menu quotidien des relations fédérales-provinciales au Canada.

5. CONCLUSION: QUELQUES "LEÇONS"

Y a-t-il vraiment des leçons que l'on doit absolument apprendre?

Sans doute non. Beaucoup de zone grise ici. Il y a un écart entre les objectifs théoriquement (généreusement?) définis et la pratique.

Mais on peut avancer quelques idées maîtresses:

- Peu importe le point choisi sur le continuum de l'intégration économique, un mécanisme d'arbitrage est, au minimum, requis.
- Si l'on observe l'expérience vécue par la CEE, le mécanisme ne doit pas laisser tout "se politiser". Il faut préparer les dossiers au plan administratif, le "politique" venant par la suite aplanir les dernières difficultés.
- Passé un certain point sur le continuum, la volonté d'intégration économique implique-t-elle nécessairement la création d'un gouvernement central (régime fédéral) ou, à tout le moins, celle d'organismes confédérés

disposant de pouvoirs réels?

- Mis à part les cas de l'État unitaire et de l'État fédéral très centralisateur, on peut dire que le degré d'harmonisation des politiques (et donc des volontés "nationales") requis des membres d'une association économique varie proportionnellement au degré d'intégration économique recherché et au degré de souveraineté détenu par chaque composante.
- Précisément parce qu'il est "petit" face aux autres, un petit pays souverain peut craindre de se compromettre dans un processus formel de négociations d'une association économique avec des plus "gros". Mais le fait est qu'il n'a probablement pas vraiment le choix: les deux autres possibilités sont, à un extrême, l'intégration forcée via les seuls mécanismes du marché et, à l'autre, la recherche de l'autarcie (avec ses inévitables coûts élevés).
- Il est permis de croire que les coûts d'une association ou intégration économique faite "à reculons" sont probablement croissants dans le monde actuel: technologie, multinationalisation, etc. Bref, des tendances lourdes que nous connaissons bien.
- En somme, la souveraineté absolue en matière économique n'est plus possible.

- Enfin, un dernier point: peut-on partir d'un degré donné d'intégration économique et maintenir ce niveau tout en octroyant plus de souveraineté, donc plus de pouvoirs, aux parties constituantes? Si oui, comment y arriver?

CLAUDE MASSON
Université Laval
Octobre 1990