

L'intégration nord-américaine : l'ALENA dans le rétroviseur

Mathieu Arès & Christian Deblock

Mathieu Arès : Politologue, Professeur adjoint, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke; Membre, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, Université du Québec à Montréal (CEIM-UQAM)

Christian Deblock : ares.mathieu@uqam.ca

Résumé :

Près de vingt années après sa signature officielle, on peut affirmer que le Canada, les États-Unis et le Mexique ont atteint la plupart des objectifs économiques et commerciaux qu'ils s'étaient donné en signant l'ALENA et que l'accord est en partie responsable de leurs bons résultats économiques tout au long de cette période. Ou du moins, en fut-il ainsi jusqu'au tournant des années 2000. Les bonnes années semblent maintenant derrière et l'accord vieillit mal. Après avoir présenté les particularités de l'ALENA et ses résultats à l'aulne de ses objectifs, les auteurs reviennent sur les trois grands sujets de préoccupation actuels : une convergence économique qui n'est pas au rendez-vous, une relation asymétrique entre les États-Unis et leurs deux voisins qui entrave les perspectives d'une coopération trilatérale plus poussée, et une concurrence extérieure très vive qui menace les chaînes de valeur du commerce d'intégration. Si le scénario le plus probable est celui du *statu quo*, les auteurs s'interrogent néanmoins en conclusion sur l'avenir d'un accord qui fut présenté comme modèle en son temps mais qui ne l'est plus aujourd'hui.

Mots-clés : ALENA, Canada, États-Unis, Mexique, intégration, commerce, productivité, investissements

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) fut, dès sa mise en place, présenté comme le modèle à suivre en matière d'intégration compétitive. C'était en effet le premier accord commercial négocié sur la base de l'égalité de traitement entre un pays en développement, en l'occurrence le Mexique, et deux pays développés, et non des moindres, le Canada et les États-Unis. Pour les trois pays, il s'agissait de développer un modèle de coopération économique assez inédit et, par la même occasion, d'approfondir l'intégration de leurs économies respectives en prenant appui sur la libéralisation à peu près complète des échanges et l'harmonisation des règles sur le nouvel espace économique ainsi créé. De l'ALENA on attendait également qu'il redynamise la croissance économique, qu'il stimule l'investissement et rehausse ainsi la compétitivité et, grâce aux gains en efficacité réalisés dans l'intégration, qu'il donne aux entreprises les moyens de rivaliser avec succès avec la concurrence internationale. En somme, l'ALENA devait être pour chacun des trois pays l'instrument qui leur permette de réaliser les nouvelles priorités économiques qu'ils s'étaient donné dans un contexte international de plus en plus marqué par la libéralisation généralisée des échanges et la globalisation, avec toutefois pour les États-Unis deux objectifs supplémentaires : faire avancer plus rapidement les négociations commerciales multilatérales d'une part et ouvrir la voie à d'autres négociations du même type, à commencer dans les Amériques, d'autre part.

Si la crise du peso en décembre 1994 eut l'effet d'une douche froide, la rapidité avec laquelle

le Mexique renoua avec la croissance, le développement phénoménal des échanges commerciaux entre les trois pays et la vigoureuse croissance économique qui marqua les années 1990, confortèrent rapidement les trois gouvernements dans l'idée selon laquelle ils avaient fait le bon choix et qu'en l'occurrence, l'ALENA marquait les débuts d'une nouvelle ère de coopération dont chacun ne pouvait que se féliciter. Bien entendu, de nombreux problèmes restaient en suspens, au premier chef celui de l'émigration, mais les succès de l'ALENA laissaient entrevoir des solutions prochaines et, surtout, tendaient à démontrer à l'extérieur qu'après les douloureux lendemains de l'intégration orientée et intravertie, la libéralisation des échanges et l'intégration compétitive étaient la voie à suivre. Dans ce contexte de renouveau, même si les conditions n'étaient pas les mêmes et les obstacles à surmonter beaucoup plus nombreux, les négociations commerciales entre les pays des Amériques, lancées en grande pompe lors du Sommet de Miami de décembre 1994, participaient de la même démarche et semblaient tout aussi prometteuses et porteuses d'avenir que celles qui avaient débouché sur l'ALENA.

Beaucoup d'eau a coulé depuis le 1^{er} janvier 1994, date officielle de la mise en place de l'accord. Après les années d'optimisme et de croissance, le doute s'est aujourd'hui installé sur l'avenir même de l'ALENA. La conjoncture politique, tant au Nord qu'au Sud des Amériques, a beaucoup changé depuis les années 1990, et l'un des résultats les plus visibles est que le projet de Zone de libre-échange des Amériques est aujourd'hui oublié. Les événements du 11 septembre 2001 ont aussi eu un effet traumatisant sur les relations entre les États-Unis et ses deux voisins¹, tout comme la crise économique de 2008-2009 qui a sérieusement fait reculer le commerce entre les États-Unis et ses deux voisins. Ajoutons à cela le fait que, loin de favoriser la convergence institutionnelle et la relance des négociations commerciales multilatérales, la prolifération des accords de libre-échange, promue en cela par les États-Unis eux-mêmes au nom d'une doctrine qualifiée de « libéralisation compétitive », a plutôt pour effet d'exacerber la concurrence et les rivalités entre les nations dans la course aux accords bilatéraux. Toutefois, ce n'est pas tant de là que viennent les doutes et les inquiétudes quant au futur de l'ALENA, mais plutôt de facteurs qui croisent leurs effets.

Premièrement, si sur les plans économique et commercial, l'ALENA a largement répondu aux attentes, c'est sur celui de la convergence qu'il est pris en défaut. L'ALENA est loin d'avoir fait la démonstration qu'en l'absence de mesures d'accompagnement et de mécanismes de soutien, l'intégration compétitive pouvait conduire à la convergence, en matière de productivité en particulier. Deuxièmement, l'ALENA est un accord fermé qui chapeaute deux intenses relations asymétriques polarisées sur les États-Unis. Parler dans ce cas d'intégration, dans le sens fort de fusion, est tout fait exagéré : les relations entre le Canada et le Mexique ne peuvent se comprendre qu'à la lumière de la relation particulière que chacun de ces deux pays entretient avec les États-Unis. Et troisièmement, le contexte économique actuel a peu à voir avec celui des années 1990. Non seulement ni le Canada ni le Mexique ne peuvent plus compter comme autrefois sur l'effet d'entraînement de la croissance économique américaine, mais de plus, avec la montée en puissance de la Chine et son entrée en force sur le continent, c'est la cohésion économique de l'ALENA qui est aujourd'hui mise à dure épreuve.

C'est sur ces trois sujets de préoccupation que nous allons faire porter l'essentiel de la discussion dans les pages qui suivent. Nous nous proposons de présenter à grands traits l'ALENA et ses particularités, d'en dresser le bilan, de montrer en quoi et pourquoi le « modèle ALENA » répond mal non seulement aux défis institutionnels que pose l'intégration compétitive dans un contexte asymétrique, mais aussi aux défis économiques que soulèvent la recomposition du paysage

économique mondial et le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie. Certains voudraient faire évoluer, améliorer et renforcer l'accord², mais c'est plutôt l'option du *statu quo* qui semble la plus probable, du moins dans un avenir immédiat. La question demeure cependant : le « nouveau régionalisme » dont l'ALENA fut le modèle, n'aurait-il pas été, dans le fond, qu'un miroir aux alouettes ?

1. L'ALENA et ses particularités

L'ALENA fait suite à l'Accord de libre-échange canado-américain (ALECA), l'accord de libre-échange signé par les États-Unis et le Canada en janvier 1988 et entré en vigueur une fois ratifié par les deux pays, le 1^{er} janvier 1989. L'ALENA reprend, améliore et élargit l'ALECA. Comme lui, c'est un accord-cadre d'intégration de type contractuel, avec mécanisme d'arbitrage exécutoire en cas de différend. Très large, il couvre le commerce des biens, y compris l'agriculture, et les services (Partie II. Les règles du commerce. Partie III. Les obstacles techniques au commerce). Il diffère cependant de l'ALECA sur plusieurs points.

D'abord, il se veut encore plus englobant dans la mesure où il s'agit d'étendre un modèle de commerce d'intégration à trois pays partageant le même espace géographique. Ce modèle, également qualifié d'intégration « en profondeur », a commencé à prendre forme dans les années 1960 avec, au Nord, la signature du Pacte de l'automobile en 1965 et, au Sud, la mise en place le long de la frontière avec les États-Unis de zones franches de traitement et réexportation de produits importés vers ces derniers, communément appelées *maquiladoras*. Il diffère des modèles d'investissement classiques dans le sens où il ne s'agit plus seulement pour les investisseurs d'accéder aux ressources naturelles ou de se rapprocher des marchés par une implantation sur place, mais de tirer avantage des gains en efficacité et des économies d'échelle qu'offre la création d'un espace économique ouvert, intégré et doté de mêmes règles de marché. En clair, il ne s'agissait pas tant d'accroître les échanges, au demeurant déjà très intenses, entre les États-Unis et leurs deux voisins, à l'époque leur premier et troisième partenaire commercial, que d'approfondir une relation déjà étroite en facilitant, d'une part, la création de réseaux et de chaînes de valeur intégrés et en harmonisant, d'autre part, les règles et les institutions dans une perspective de concurrence « loyale » sur l'espace économique couvert par l'accord. C'est dans cet esprit que fut rédigé l'ALENA, sur le mode de la liste négative et de manière à couvrir le plus grand nombre de domaines possibles, y compris les plus litigieux comme l'agriculture, les services ou encore les marchés publics. Avec trois conséquences majeures : (1) les conditions particulières entourant jusque-là le commerce d'intégration devaient être progressivement abolies, (2) la marge d'intervention des gouvernements dans les affaires économiques était de la sorte considérablement réduite, et (3) les demandes particulières de protection étaient soit exclues de l'accord, soit réduites au statut d'exception, du moins temporaires³. En témoignent clairement les objectifs de l'accord (Chapitre 1, article 102), les trois Parties s'engageant à :

1. éliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des Parties et à faciliter les mouvements transfrontaliers de ces produits et services ;
2. favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange;
3. augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des Parties ;

4. assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des Parties ;
5. établir des procédures efficaces pour la mise en œuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends ; et
6. créer le cadre d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages découlant du présent accord.

En second lieu, l'ALENA est un accord qui implique trois pays très différents, sur le plan du développement mais aussi sur les plans politique, social et culturel. C'est d'ailleurs le premier accord de libre-échange signé par les États-Unis avec un pays en développement. Toutefois, l'accord repose sur les principes du traitement national, du traitement de la nation la plus favorisée et de la transparence, avec le résultat que le Mexique ne se voit pas accorder de traitement préférentiel. Il n'y a pas non plus de fonds de développement régional, comme il en existe dans le cadre européen. Malgré cela, on notera que l'accord est né dans la douleur, notamment aux États-Unis où les débats furent houleux et où, contrairement à l'ALECA, l'accord ne passa au Congrès qu'à une très faible majorité, ce dernier faisant de la conclusion de deux accords parallèles sur le travail et sur l'environnement une condition *sine qua non* à sa ratification⁴.

Par ailleurs, l'ALENA marque un tournant dans la politique commerciale des trois pays. Dans le cas des États-Unis, il démontrait le sérieux de leur engagement dans la voie bilatérale, dans le cas du Canada, il affirmait l'enchâssement nord-américain de sa politique étrangère, et dans le cas du Mexique, la rupture avec les politiques nationalistes était désormais complétée et l'engagement dans la voie de l'intégration compétitive dans l'économie mondiale, verrouillé. Aussi, si c'est l'intérêt commun qui poussait les trois pays à s'engager dans la voie de l'intégration compétitive, il n'en demeurait pas moins que chacun d'eux avait ses propres priorités et entendait utiliser l'accord comme d'un instrument pour les réaliser.

De là sans doute le double malentendu qui entourera sa signature : d'un côté, ni le Canada ni le Mexique ne prirent la pleine mesure des intentions américaines, notamment celle de se servir de l'ALENA comme d'un marchepied pour faire avancer leur nouvelle politique commerciale⁵, et de l'autre, les États-Unis firent peu de cas des intentions canadiennes de se servir de l'ALENA comme d'un tremplin pour accéder aux marchés mondiaux⁶, encore moins de celles du Mexique d'en faire l'instrument de la modernisation accélérée de leur économie et d'un retour marqué sur la scène internationale⁷.

Sur le plan normatif enfin, l'ALENA présente aussi plusieurs particularités qui méritent notre attention. Premièrement, jusqu'alors réservé aux États, le principe de non-discrimination est étendu aux entreprises, ce qui revient à leur reconnaître des droits et notamment la possibilité de poursuivre directement un État (mécanisme Investisseur/État). Deuxièmement, autre particularité : l'ALENA autorise les procédures anti-dumping et compensatoires, ce qui n'apparaît plus dans les accords ultérieurs. Enfin, l'ALENA comporte également des règles d'origine (contenu nord-américain) renforcées, dans le cas de l'automobile, du textile et du vêtement.

Toutefois, ce sont surtout les Parties IV (marchés publics), V (règles des affaires : investissement, services, télécommunications, services financiers, concurrence, gens d'affaires) et VI (propriété

intellectuelle) qui font l'originalité et la force de l'ALENA. Dans ces trois domaines, l'ALENA va très loin, beaucoup plus loin que là où on ira au GATT. Ajoutons que les dispositions contenues dans ces parties seront reprises dans d'autres négociations, y compris par des partenaires des États-Unis (Canada, Mexique, Chili, etc.), voire leur serviront de point de départ, à celles sur l'Accord multilatéral sur l'investissement par exemple.

Ainsi, le chapitre 11 sur l'investissement (partie V) définit-il de manière aussi précise que large la notion d'investissement (étendue aux intérêts minoritaires), interdit toute prescription de résultats, reconnaît la liberté de transfert des profits, dividendes, gains, ventes ou liquidation d'actifs, la liberté de circulation des différends, l'arbitrage international, le mécanisme investisseur/État, etc. À toutes fins pratiques, les dispositions de ce chapitre reconnaissent aux entreprises des droits économiques transfrontaliers, mettent un clou sur la doctrine Calvo en matière d'arbitrage et verrouillent les politiques économiques nationales⁸.

Que conclure de ceci ? Sinon que par l'étendue et les particularités de ses dispositions, l'ALENA participe d'un modèle d'intégration en profondeur « par le bas » sur le plan économique et de type contractuel sur le plan institutionnel. Autrement dit, d'un modèle sans obligation de résultats de la part des entreprises mais doté, par contre, d'engagements juridiques forts de la part des gouvernements. Ajoutons que le cadre institutionnel reste minimal⁹. La coopération est de type intergouvernemental et, en principe du moins, se limite aux questions d'intérêt commun liées à l'accord. L'armature institutionnelle est également réduite et se limite à trois mécanismes, politiques, administratifs et juridiques respectivement : (1) une Commission ministérielle de libre-échange chapeaute les commissions de coopération dans les domaines de l'environnement et du travail, (2) trois secrétariats et un ensemble, au demeurant mal défini, de groupes et comités de travail, et (3) un mécanisme de règlement des différends. Voyons maintenant les résultats.

2. Les résultats de l'ALENA

Disons-le d'entrée de jeu, l'ALENA suscita tout au long de sa négociation les plus vives controverses. Encore aujourd'hui, le débat est loin d'être apaisé¹⁰. Aux États-Unis, comme le montrent les sondages, l'accord ne soulève guère qu'un très faible appui, à peine 37 % d'opinions favorables contre 53 % d'opinions négatives selon un sondage Gallup (décembre 2008). Toujours selon le même sondage, les pourcentages sont inversés au Canada - 51 % d'opinions positives contre 39 % d'opinions négatives -, et au Mexique, ce sont plutôt les indécis qui s'imposent (39 %) : à peine 20 % des sondés ont une opinion favorable de l'ALENA, contre 23 % d'opinions défavorables. Ces résultats reflètent le sentiment général dans les trois pays. Au Canada, les craintes concernant la perte de souveraineté et l'érosion des programmes sociaux n'ont pas été entièrement levées, mais la croissance économique et les investissements à l'étranger rassurent face à l'avenir. Aux États-Unis, les délocalisations au Mexique, l'immigration clandestine et l'insécurité à la frontière ne sont pas de nature à rassurer les Américains, lesquels, de surcroît, ne voient guère les effets de l'ALENA sur leur niveau de vie. Enfin, au Mexique, si la population est sensible aux changements et à la modernisation économique, la méfiance envers États-Unis demeure toujours présente, les résultats en termes de revenus se font toujours attendre et l'absence de stratégie économique est déplorée. Cela dit, l'ALENA présente un bilan économique beaucoup plus enviable que ne le laisse penser le pessimisme ambiant. Considérons ainsi les résultats pour chacun des grands objectifs officiels.

2.1. Le commerce

L'augmentation vertigineuse du volume de commerce est sans conteste l'élément le plus positif de l'ALENA, avec le résultat que la zone ALENA est l'une des zones de commerce les plus intenses du monde. Les exportations de marchandises du Canada vers les États-Unis ont été multipliées par trois (3) entre 1992 et 2008 et celles du Mexique vers les États-Unis par 4,5¹¹ (tableau 1). Les importations de ces deux pays en provenance des États-Unis ont été multipliées par 2,5 et par 3, respectivement, pendant la même période. Il en va de même du commerce entre ces deux pays, multiplié par 6. Aujourd'hui, environ les trois quarts des exportations du Canada et du Mexique vont vers les États-Unis et la moitié de leurs importations en proviennent. Un peu moins de 30 % des exportations des États-Unis vont vers leurs deux voisins, et un peu moins de 30 % également de leurs importations proviennent de chez eux. On notera par ailleurs que le commerce est, depuis la mise en place de l'ALENA, très favorable au Canada et au Mexique, ces deux pays accumulant d'importants excédents commerciaux (tableau 2).

Tableau 1 : Le commerce de marchandises entre le Canada, les États-Unis et le Mexique (1992 et 2008, en milliards de dollars canadiens)

Tableau 2 : Déficit commercial des États-Unis avec le Canada et le Mexique (2005-2009, en milliards de dollars américains)

La croissance du volume de commerce est d'autant plus satisfaisante qu'elle s'est réalisée dans un contexte commercial relativement harmonieux. En cela, l'objectif d'un accès élargi et sécuritaire aux marchés a été quasiment atteint. Certes, certains contentieux épiques comme celui sur le bois d'œuvre entre les États-Unis et le Canada ou ceux sur le sucre et le transport routier entre les États-Unis et le Mexique continuent de faire régulièrement la manchette des journaux. On peut aussi évoquer les problèmes de sécurité aux frontières et l'allongement des procédures douanières depuis le 11 septembre 2001, voire les problèmes de visa, mais dans l'ensemble le climat des affaires entre les trois pays est relativement très bon et les différends commerciaux peu nombreux et assez vite réglés¹². Autre aspect important, les échéanciers relatifs à la réduction et à l'élimination des droits de douane ont été respectés, voire avancés dans de nombreux cas. Quant aux barrières non tarifaires, elles font l'objet d'un suivi permanent et de consultations régulières, que ce soit au niveau ministériel, des coordinateurs ou de groupes de travail.

En contrepoint, nous devons cependant noter que les trois pays dépendent beaucoup plus des uns des autres pour leurs exportations que pour leurs importations. Ainsi, la part des importations en provenance des États-Unis dans les importations totales du Canada est-elle passée de 65,4 à 52,8 % entre 1996 et 2008, et de 60,6 à moins de 50 % pendant la même période dans le cas du Mexique. Celui-ci a, par contre, vu sa part augmenter légèrement dans les importations des États-Unis. Autre sujet de préoccupation : le commerce reste bilatéral et polarisé sur les États-Unis. Le commerce entre le Canada et le Mexique a augmenté, avons nous dit, mais le Mexique représente à peine 2,5 % des exportations du Canada et 4,1 % de ses importations. Quant au Canada, il représente un peu moins de 6 % des exportations du Mexique, et moins de 2 % de ses importations.

2.2. L'investissement

Sur ce plan, les résultats varient amplement d'un pays à l'autre, de positif pour les États-Unis et à très positif pour le Mexique à plutôt décevant pour le Canada. Des trois pays, ce sont ainsi

incontestablement les États-Unis qui ont reçu les plus importants flux d'IDE, presque le quart des flux mondiaux au cours des années 1990. Cela dit toutefois, c'est au Mexique que l'effet a été le plus visible. D'un côté, des trois pays, c'est lui, du moins jusqu'en 2001, qui a le plus bénéficié des effets de détournement de commerce générés par l'ALENA, notamment dans les secteurs du textile et du vêtement. D'un autre côté, c'est également lui qui a le plus bénéficié des investissements intra régionaux¹³. Ainsi, entre 1992 et 2008, le stock IDE canadien au Mexique a été multiplié par 9 et celui des États-Unis par 7. En comparaison, le stock d'IDE du Canada aux États-Unis n'a été multiplié que par 5 alors que celui des États-Unis au Canada n'a été multiplié que par 5 (tableau 3). Sans le sous-estimer, il faut cependant relativiser l'impact de l'ALENA sur l'investissement au Mexique. D'un côté, depuis 1965, le Mexique autorisait la production en zone franche, pierre d'assise du modèle maquiladora¹⁴. D'un autre côté, l'augmentation des volumes d'investissement entrants était déjà bien entamée, notamment dans le secteur manufacturier et dans celui des services, croissant en moyenne de 21 % entre 1974 et 1993. En cela, l'effet le plus visible de l'ALENA a été de mettre à l'avant scène un programme jusqu'alors relativement marginal, la crise du peso (1995) faisant le reste. Les résultats furent à l'avenant. Dans ce qui a été appelé le «boum des maquilas», entre 1994 et 2001, le secteur de la réexportation augmentera au rythme moyen de 22 % annuellement (contre seulement 3,5% pour l'ensemble de l'économie nationale) permettant ainsi la création de près de 820 000 nouveaux emplois¹⁵. À ce niveau, l'IDE américain a joué un rôle central. On estime ainsi entre 60 000 et 190 000 le nombre d'emplois délocalisés des États-Unis vers le Mexique. Depuis, comme nous le verrons, le «modèle maquila» est lui-même fortement sous tension.

Tableau 3 : Stock intérieur d'IDE (1990, 2000, 2008, en milliards de dollars américains et en % du PIB)

Une autre façon d'estimer les effets des restructurations consiste à comparer les emplois dans les filiales américaines au Canada et au Mexique. Dans les deux cas, le nombre d'emplois a progressé entre 1997 et 2007 : il est passé de quelque 800 000 à 1,2 millions dans les cas des filiales mexicaines et de quelque 940 000 à 1,1 million dans les filiales canadiennes¹⁶. Par contre, dans la seule industrie manufacturière, le nombre d'emplois est passé de 600 000 à 700 000 au Mexique, mais a chuté de 400 000 à 370 000 dans le même temps au Canada. Aussi, pour le Canada, l'accord ne semble par avoir atteint l'objectif de servir de tremplin pour attirer davantage d'investissement. A sa décharge, il faut dire qu'il comptait avant tout sur l'ALECA non sur l'ALENA pour attirer l'investissement¹⁷. La déception était d'autant plus grande que le stock d'IDE extérieur du Canada est, depuis 1995, supérieur au stock d'IDE intérieur. Ces dernières années, le Canada connaît un regain d'attrait, à cause de ses ressources naturelles entre autres, mais sa part dans le stock mondial d'IDE intérieurs ne cesse de décliner : elle est tombée de 6 à 3 % entre 1990 et 2008 selon la CNUCED.

On relèvera par ailleurs que si les États-Unis sont toujours les premiers investisseurs tant au Canada qu'au Mexique, leur part tend maintenant à diminuer. Au Canada, elle est tombée de 70 % à 60 % environ depuis le début des années 1990 ; au Mexique, elle est tombée pendant la même période de plus de 60 % à 50 %. Le phénomène inverse est aussi observable, du moins dans le cas du Canada. De 65 % à début des années 1990, la part des États-Unis dans les investissements directs canadiens à l'étranger est tombée à moins de 50 %. Ces tendances donnent à penser que le Canada et le Mexique présentent moins d'intérêt pour les investisseurs américains aujourd'hui qu'au début de l'ALENA, mais aussi que les entreprises canadiennes cherchent à diversifier géographiquement

leurs investissements à l'étranger. C'est en ce sens, qu'alors que les investissements intra régionaux plafonnent, voire diminuent, le nombre d'emplois dans les filiales américaines en Chine est passé de 180 000 à 730 000, et celui dans les filiales américaines en Inde de 74 000 à 335 000¹⁸.

2.3. La croissance économique

Consolider la croissance était un objectif commun aux trois pays, et la libéralisation des échanges, la promotion/protection de l'investissement et la poursuite des réformes économiques, ses trois instruments. De ces trois politiques, il était également attendu qu'elles conjuguent leurs effets et stimulent l'investissement, la productivité et l'innovation. Des trois pays, c'était le Mexique qui attendait le plus de l'ALENA, tout comme c'était celui dont l'économie avait les ajustements les plus importants à réaliser. Au départ, les signaux économiques étaient fort encourageants, au point que le Mexique ait été présenté en exemple aux autres pays par le président Clinton lors du Sommet de Miami de 1994. Le choc monétaire qui suivit deux semaines plus tard eut des effets dramatiques, mais malgré tout l'économie mexicaine a mieux réagi que lors des crises antérieures et sa reprise rapide, fouettée par la dépréciation du peso, augurait d'une nouvelle ère de croissance. Depuis, l'économie a connu deux autres récessions, l'une en 2000-01 et l'autre en 2008-09, mais même si dans les deux cas, le Mexique a vu son économie reculer davantage que celle de ses deux partenaires, il n'y a pas eu pour autant de crise monétaire et financière, ce qui tendrait à démontrer que l'économie mexicaine a gagné en robustesse et les politiques en crédibilité. Cela dit, c'est néanmoins sur le plan de la croissance que les résultats sont les plus décevants.

Tout d'abord, même en tenant compte de l'impact de la crise de 1994-95, la croissance économique mexicaine reste modeste, non seulement en comparaison des taux enregistrés pendant la période si souvent décriée de la substitution aux importations¹⁹, mais aussi en comparaison d'autres pays des Amériques. Le taux moyen de croissance du PIB a ainsi été en moyenne de 2,9 % par année entre 1993 et 2008, comparativement à 3,1 % pour le Canada et 3 % pour les États-Unis. Pendant la même période, il a été de 4,9 % au Chili, de 3,4 % au Brésil et de 3,7 % en Argentine²⁰. Quant au PIB par habitant, il a augmenté en moyenne de 1,6 % par année au Mexique pendant cette période, comparativement à 3,5 % au Chili, de 1,9 % au Brésil et de 2,5 % en Argentine. Eu égard au potentiel de croissance du Mexique, mais aussi des objectifs en matière de création d'emplois, d'augmentation des revenus et de réduction de la pauvreté, ces chiffres sont très décevants²¹. Aussi, force est de constater que le Mexique n'a pas pu ou n'a pas su transférer le dynamisme de son secteur de la réexportation soutenu par l'investissement étranger à l'ensemble de l'économie nationale. Encore aujourd'hui, la vaste majorité des entreprises du secteur maquila importe l'essentiel des intrants de l'étranger, possède un réseau de fournisseurs locaux peu développé, se limite souvent à l'assemblage simple et occupe habituellement le bas de la chaîne de valeur²².

On relèvera ensuite que l'activité économique du Mexique, davantage encore que celle du Canada, est devenue très dépendante de celle des États-Unis. Cela tient au caractère extraverti de son développement et aux choix politiques qui ont été pris en faveur d'une intégration compétitive dans l'économie mondiale dans les années 1980. Ainsi, en 1980, les exportations de marchandises ne représentaient-elles que 11 % du PIB - comparativement à 28 % pour le Canada - ; en 1990, elles représentaient 16 % du PIB, en 2000 27 % et en 2008 28 %²³. Cela n'explique pas tout puisque le Canada a aussi vu son taux d'extraversion augmenter pendant la même période, pour se stabiliser aujourd'hui autour de 35 % après avoir atteint un sommet de 44 % en 2000. Tout comme celle du Mexique, son économie suit celle des États-Unis, mais l'amplitude cyclique est beaucoup moins

prononcée, tant à la hausse qu'à la baisse. D'où un second facteur d'explication : la croissance économique, tout comme le commerce, dépend en grande partie de l'activité des maquiladoras.

Troisième constat : même si le Mexique a vu la composition de son commerce se modifier et le contenu technologique de ses exportations augmenter au cours des deux dernières décennies, la productivité de son économie n'a que peu progressé. Le Mexique souffre d'ailleurs mal la comparaison avec d'autres pays, à commencer avec le Canada mais aussi avec le Chili, le Costa Rica ou le Brésil, si l'on en juge d'après l'indicateur de compétitivité du Forum économique mondial (tableau 4)²⁴.

Tableau 4 : Classement sur l'indice de compétitivité mondiale (2007-2010, États-Unis, Canada et Mexique, et pays choisis)

Enfin, conséquence des observations précédentes : l'effet de convergence vers les États-Unis ne se produit guère. C'est une immense déception. Certes le même phénomène est observable au Canada et certes aussi, la croissance économique a permis de faire reculer, surtout au cours de la présente décennie, la pauvreté et l'extrême pauvreté, mais force est de constater que non seulement les écarts de salaires entre les États-Unis et le Mexique demeurent inchangés depuis deux décennies, mais aussi que l'écart entre le PIB par habitant (\$ PPA) des États-Unis et celui du Mexique ne se réduit pas. Le PIB par habitant du Mexique équivaut à 30 % de celui des États-Unis, comparativement à 83 % pour le Canada (tableau 5). On ne peut non plus passer sous silence, l'impact de l'ALENA sur la distribution régionale de la croissance, de l'investissement et de l'emploi au Mexique²⁵.

Tableau 5 : PIB par habitant du Canada et du Mexique (par rapport au PIB par habitant des États-Unis en PPA, 1980-2009, moyennes quinquennales, États-Unis = 100)

Force est ainsi de constater, que stimulée par le développement du secteur de la réexportation, la croissance reste pour l'essentiel confinée le long de la frontière avec la États-Unis, dans le District fédéral ainsi que dans quelques villes du nord du Mexique. Non seulement ces régions offrent de meilleures perspectives d'emploi, la forte présence des firmes étrangères permet de bénéficier généralement de meilleures conditions salariales, que dans les États moins « intégrés » du sud et de l'ouest du Mexique, c'est-à-dire des États qui ne bénéficient pas de l'effet de proximité des États-Unis. L'éducation et les infrastructures y sont également de beaucoup de moins bon niveau. Aussi, loin de niveler les inégalités, l'ALENA a eu pour effet d'accentuer les clivages régionaux déjà présents au Mexique²⁶. Le résultat est qu'au Nord, les États manufacturiers sont relativement prospères et intégrés aux chaînes de production nord-américaines, alors qu'au Sud, les États restent pauvres et demeurent tournés vers le tourisme, le secteur primaire et l'agriculture de subsistance²⁷.

3. La nouvelle concurrence internationale : l'ALENA sous tension

Outre l'accès élargi, préférentiel et sécuritaire au « supermarché » des États-Unis, deux autres catégories d'arguments se sont imposées dans le débat sur l'ALENA au Canada et au Mexique. D'abord, l'argument politique du « mariage de raison »²⁸, ou du « libre-échange par défaut »²⁹. Ensuite, les arguments économiques des économies d'échelle (Canada) et des transferts technologiques (Mexique). Aux États-Unis, les débats ont été de nature différente. Aux arguments déjà invoqués plus haut, il faudrait en ajouter deux autres : la création d'un vaste marché libre

d'accès aux ressources naturelles d'une part et la réorganisation des réseaux de production en prenant avantage de la proximité géographique d'une économie semi-développée d'autre part.

Une fois passée la phase polémique des débuts, les évolutions au sein de l'ALENA semblaient donner raison aux trois partenaires. Le Mexique et le Canada se félicitaient d'avoir fait le bon choix en privilégiant l'axe des États-Unis, tandis que ces derniers se félicitaient de leur côté d'avoir transformé un voisinage souvent difficile dans le passé en un partenariat économique profitable, aux entreprises comme aux consommateurs. L'ALENA sur le plan économique est ainsi sans conteste une grande réussite, le commerce intra régional atteignant, nous l'avons souligné, désormais près de 950 milliards annuellement. Toutefois, il semble que sur ce plan l'accord commercial ait déjà donné ses meilleurs résultats. Si durant la seconde moitié des années 1990, le commerce et l'investissement ont crû à un rythme effréné, leur croissance est, depuis, beaucoup moins soutenue et, comme le montre les années récessives du début et de la fin des années 2000, ils peuvent connaître des épisodes de déclin abruptes³⁰. La situation est d'autant tant plus préoccupante qu'elle contraste avec le développement accéléré des relations économiques que chacun des trois partenaires entretient désormais avec la Chine (tableau 6). Pour dire les choses simplement, en l'espace d'une décennie, la Chine est non seulement devenue le premier partenaire commercial des États-Unis et le second du Mexique et du Canada, mais elle se présente désormais comme un fournisseur stratégique et comme un interlocuteur avec lequel il faut désormais compter.

Tableau 6 : Commerce bilatéral du Canada, du Mexique et des États-Unis (en pourcentage du commerce total, marchandises, 1996 et 2008)

Deux points sont, en effet, troublants. Premièrement, nous l'avons noté, les trois pays dépendent davantage les uns des autres pour leurs exportations que pour leurs importations. Or, non seulement cette tendance s'est-elle accentuée avec la montée en force de la concurrence chinoise, mais on observe aussi que les entreprises, et par la même occasion les emplois, tendent à se déplacer vers ce nouvel Eldorado que sont l'Asie en général et la Chine en particulier. Deuxièmement, l'ALENA, du moins sous sa forme actuelle, montrant ses limites, le débat est de nouveau lancé tant au Canada qu'au Mexique sur les nouvelles voies à prendre pour relancer l'économie et s'adapter à la nouvelle architecture de l'économie mondiale.

3.1. La concurrence de la Chine

L'ALENA était peut-être approprié au contexte économique et politique des années 1990, mais il l'est beaucoup moins aujourd'hui. Le modèle industriel repose sur un schéma traditionnel de filiales relais et de filiales ateliers (Michalet), et non sur celui des chaînes de valeur/production comme en Europe ou en Asie. Cette faiblesse est due en partie à l'effet de gravité qu'exerce l'économie des États-Unis sur celle de ses deux voisins, et en partie aux effets de transmission et d'appropriation limités entre les filiales américaines et leur environnement. Ces faiblesses et vulnérabilités ont maintes fois été soulignées et se reflètent dans les écarts de productivité qui perdurent entre les États-Unis d'un côté et le Canada et le Mexique de l'autre. Profitant d'une meilleure assise économique et financière, le Canada a su mieux tirer son épingle du jeu que le Mexique, notamment en investissant à l'étranger et en s'engageant dans les services commerciaux et la nouvelle économie, mais tout comme lui, son industrie manufacturière est doublement mise à mal par la concurrence étrangère : sur son marché principal, celui des États-Unis, mais aussi sur son propre marché, les conditions de production ne pouvant rivaliser avec celles qui prévalent actuellement en Chine.

Du côté des États-Unis, le problème est analogue : non seulement la réorganisation des marchés n'a-t-elle pas permis aux industries américaines de gagner en compétitivité et de regagner les parts de marché face aux entreprises étrangères concurrentes déjà en place, ces dernières bénéficiant des mêmes avantages de l'ALENA que les entreprises américaines – le cas de l'automobile en est une parfaite illustration –, mais, *de facto*, la concurrence de la Chine s'est imposée brutalement dans les secteurs délocalisés à proximité du marché américain, le textile et les produits électriques et électroniques par exemple (tableau 7). Dans les deux cas, on voit très bien que dans un premier temps, l'ALENA a joué en faveur du Mexique et des autres pays d'Amérique centrale, mais cet effet positif a été de courte durée. Son adhésion à l'OMC a donné à la Chine un accès sans entrave au marché des États-Unis, avec le résultat que les produits chinois ont évincé de ce marché les produits mexicains et centraméricains.

Tableau 7 : Importations des États-Unis par origine géographique (produits textiles et vêtements, matériel et équipements électriques et électroniques, pièces et véhicules automobiles, 1989, 2008, pays choisis, en % du total)

3.2. Le Mexique et le Canada à la recherche d'une nouvelle voie

Des trois pays, c'est sans conteste le Mexique qui souffre le plus de la concurrence chinoise, lui qui a presque tout mis sur l'exportation de produits à faible valeur ajoutée et où le prix de revient constitue la principale base concurrentielle. Suivant une étude récente, ce serait ainsi un peu plus de la moitié des exportations non pétrolières mexicaines vers les États-Unis qui se trouveraient ainsi directement ou en partie menacées par les produits chinois³¹. En fait, le mouvement est déjà bien entamé. Autrefois dominants, des secteurs entiers, comme les ordinateurs, les équipements de télécommunication, les pièces métalliques, le verre, les électroménagers, ont vu leurs parts dans les importations américaines reculer considérablement au profit des produits chinois³². L'intensité de la concurrence chinoise est telle que le Mexique ne parvient même plus à contrer les produits chinois sur son propre marché, comme en témoigne des déficits commerciaux toujours plus lourds avec la Chine³³.

La perte de compétitivité sur le marché américain vaut également pour les produits canadiens. Dans un cas comme d'en l'autre, les excédents commerciaux masquent mal le fait qu'une grande partie des gains peut être attribuée à la faiblesse du peso et du dollar canadien. Avec les réalignements des changes à la hausse, l'avantage compétitif est devenu beaucoup moins clair, notamment dans le secteur manufacturier. Le commerce de produits pétroliers est une autre dimension du problème. Le Canada et le Mexique sont, respectivement, les premiers et seconds fournisseurs des États-Unis en produits pétroliers, un secteur dont les excédents masquent, dans le cas canadien, un déficit de plus en plus important des échanges de produits manufacturiers. Enfin, tant le Canada que le Mexique ont des excédents avec les États-Unis, mais des déficits avec les autres pays.

Le tableau 6 relatif aux parts de commerce bilatéral est plus significatif encore. Il montre, certes, la progression vertigineuse des importations chinoises dans les importations des trois pays, et ce, dans le fond, au détriment des importations intra régionales. Mais il montre surtout que, contrairement aux États-Unis qui, tant bien que mal, parviennent malgré tout à exporter honorablement vers la Chine, le Mexique et le Canada ne voient guère leurs exportations progresser vers ce nouveau puissant partenaire commercial. Non seulement se pose la question pour ces deux pays du « quoi offrir » à la Chine en contrepartie des produits achetés, mais de surcroît, force est de constater que

les pays qui, comme le Mexique, ont fait le choix d'un développement industriel par intégration au marché américain, voient ce développement aujourd'hui menacé par la concurrence non pas Nord-Nord, mais Sud-Sud. Il ne faut donc pas trop se surprendre si la vaste majorité des observateurs voient dans l'augmentation de l'intensité technologique et le repositionnement de l'industrie dans des secteurs à plus forte valeur ajoutée, telle l'automobile, l'avenir manufacturier du Mexique³⁴. L'ALENA, une monnaie dépréciée et de faible coût de main d'œuvre ne suffisent désormais plus pour soutenir les exportations manufacturières aux États-Unis, et l'observation vaut tant pour le Mexique que pour le Canada.

3.3. Les options commerciales

Le Canada et le Mexique sont, aujourd'hui, devant un dilemme : l'option du libre-échange par défaut n'étant plus satisfaisante, quelles options commerciales s'offrent à eux ?

On serait tenté de dire que c'est le débat sur la « troisième option » qui resurgit quelque trente années plus tard sous une autre forme. Au début des années 1970, en effet, le gouvernement canadien avait identifié, à l'instar de ce qu'avait fait le Mexique longtemps auparavant, trois options de politique commerciale et étrangère, les deux premières étant, respectivement, le *statu quo* et le libre-échange avec les États-Unis, et la troisième, celle de la diversification géographique et sectorielle des échanges couplée à ce qu'on a appelé la « canadienisation » de l'économie. La troisième option n'ayant pas apporté les résultats attendus en dépit de tous les efforts mis en œuvre, c'est finalement vers la seconde option que le Canada s'est tourné au milieu des années 1980, suivi en cela d'ailleurs par le Mexique. Le débat est de nature différente aujourd'hui puisque c'est la deuxième option, aujourd'hui celle de l'ALENA, qui fait office d'option de *statu quo*. Quelles sont les options qui s'offrent au Canada et au Mexique ? Nous pouvons en retenir trois principales.

La première est celle d'un bilatéralisme renforcé avec les États-Unis accompagné d'une bilatéralisation généralisée de la politique commerciale. Cette option est dans l'air du temps et reçoit beaucoup d'appuis au Canada. Elle reviendrait à laisser tomber le Mexique pour revenir à la vieille relation d'amitié avec les États-Unis, la renforcer et, parallèlement, orienter la diplomatie commerciale vers un bilatéralisme tous azimuts. Elle a contre elle deux défauts majeurs : d'une part, une telle diplomatie demande beaucoup d'efforts pour des résultats somme toute modestes, et d'autre part, le Canada a perdu pour les États-Unis beaucoup de son importance, tant sur le plan économique que sur le plan politique³⁵.

La seconde option serait de renforcer, d'améliorer et de faire évoluer l'ALENA. À plusieurs reprises, la question a été soulevée, notamment pour transformer l'ALENA en union douanière, en zone monétaire ou mettre en place des mécanismes de développement des capacités³⁶. La question de la réouverture de l'ALENA a de nouveau été soulevée, par les Démocrates cette fois, pendant la campagne présidentielle de 2008.³⁷ Le problème avec cette option est que l'ALENA offre peu de possibilités d'évolution, sinon sur un plan technique. Un Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) a bien été lancé entre les trois pays en 2005 et de nombreux groupes de travail ont été mis en place, mais ce partenariat était surtout orienté vers les questions de sécurité et de facilités aux frontières, d'approvisionnement énergétique et de réglementations communes³⁸. Qui plus est, il cherchait moins à compléter ou à élargir l'ALENA, qu'à répondre aux préoccupations obsessionnelles de sécurité des États-Unis. Au demeurant, ce partenariat est aujourd'hui sur la glace³⁹.

La troisième option est celle des partenariats économiques ciblés. Le projet de Zone de libre-échange des Amériques avait reçu l'appui enthousiaste du Canada et du Mexique. Pour ces deux pays, l'objectif était à la fois de maintenir les ponts avec le reste du continent et de développer des positions communes face aux États-Unis. Le Sommet de Mar del Plata s'étant conclu sur une profonde division entre les pays prêts à poursuivre les négociations et ceux pour qui les conditions n'étaient pas remplies, le projet est à toutes fins pratiques oublié comme en témoigne la déclaration finale du cinquième sommet des Amériques tenu à Port d'Espagne en mars 2009, dans laquelle aucune mention n'est faite au commerce⁴⁰. Le problème est de déterminer avec qui établir des partenariats économiques ? Le Canada a opté, entre autres, pour un dialogue renforcé avec l'Europe et éventuellement avec l'Inde⁴¹. Quant au Mexique, il semble s'orienter vers une relance de la coopération latino-américaine. Cette option présente certains avantages, à condition toutefois pour le Canada de ne pas retrouver les États-Unis sur sa route et de trouver un intérêt chez les partenaires ciblés, et pour le Mexique, de renouer la confiance et de trouver sa place entre le Brésil et le Venezuela.

Aucune des trois options, on le voit, n'est vraiment satisfaisante. Même la troisième n'est dans le fond qu'un pis-aller au projet avorté de Zone de libre-échange des Amériques. Certains voient des voies possibles de sortie dans la relance du projet des Amériques sous une autre forme, et d'autres dans la relance du marché intérieur dans le cas du Mexique. Le problème avec la première voie est que pour le moment, plus personne ne parle d'intégration des Amériques, mais aussi qu'à la division sur le continent entre les pays qui ont choisi de suivre les États-Unis et les autres, vient se superposer une autre division, entre les pays producteurs de matières premières qui tirent avantage de la forte demande de la Chine et des termes de l'échange favorables, et les autres. L'autre voie, celle du marché intérieur, est plus attrayante, du moins pour le Mexique qui compte plus de 100 millions d'habitants. Toutefois, n'oublions pas l'ALENA verrouille les politiques et empêche tout retour au nationalisme économique. Autre problème : comme le développement économique est, tant au Canada qu'au Mexique, résolument orienté vers l'extérieur, les mesures qui pourraient être prises pour développer le marché intérieur - la hausse des revenus par exemple dans le cas du Mexique - risquent de se heurter à de multiples problèmes, d'approvisionnement et de compétitivité par exemple. Bref, et en attendant mieux, on risque de tourner en rond encore longtemps, avec en arrière-plan un ALENA qui, pour être aujourd'hui bien implanté dans l'environnement politique des trois pays, n'en voit pas moins les échanges et les relations économiques entre eux se desserrer durablement, un scénario que personne n'aurait imaginé il y a vingt ans.

4. Conclusion

Dans quelle mesure peut-on parler de modèle à propos de l'ALENA ? La question reste posée, surtout au regard de ses résultats. C'est néanmoins comme tel que l'accord fut présenté. À commencer de la part des États-Unis qui fondaient beaucoup d'espoirs en lui, que ce fût pour pousser du bas vers le haut les négociations commerciales, créer des précédents en matière de règles de marché, améliorer la compétitivité de leurs entreprises ou encore faire du développement du Mexique un cas exemplaire. Mais il en fut de même du Canada et du Mexique qui attendaient également beaucoup de ce qui devait être un modèle exemplaire d'intégration réussie dans l'économie mondiale. Plus généralement, l'ALENA fut également présenté comme le modèle par excellence du « nouveau régionalisme »⁴², symbolisant à la fois la rupture avec « l'ancien », celui de l'intégration fermée, aut centrée et directive qui fit l'objet de tant de critiques dans les années 1980, et l'ouverture sur un nouvel ordre économique international, plus libéral mais aussi plus ouvert au développement.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Pour ce qui concerne les objectifs présentés dans l'accord lui-même, on peut dire qu'ils ont été pour la plupart atteints, mais beaucoup de réserves s'imposent. Le commerce trilatéral et les investissements croisés ont fortement augmenté au cours des quinze dernières années, mais on peut se demander aussi si l'ALENA n'a pas surtout eu pour effet d'apporter un meilleur climat des affaires, de donner aux entreprises une plus grande liberté de manœuvre et ainsi de renforcer certaines tendances déjà présentes. On peut en trouver une illustration dans le fait que les échanges entre le Canada et le Mexique ne se soient guère développés depuis 1994. Les chiffres du commerce intra régional sont à cet égard trompeurs. La part de ce commerce dans le commerce total est de 50 % pour les exportations de 33 % pour les importations - comparativement à 67 % et 63 %, respectivement, dans le cas de l'Union européenne -, mais ces pourcentages sont avant tout attribuables à la forte dépendance du commerce canadien et mexicain envers les États-Unis. De plus, il serait beaucoup plus juste de parler de double relation bilatérale - États-Unis/Canada et États-Unis/Mexique - que de relation trilatérale. Et s'il faut parler d'intégration, c'est d'intégration de deux économies, celle du Canada et celle du Mexique, à une troisième, celle des États-Unis, dont il faudrait parler, et non d'intégration régionale.

Du point de vue de la croissance comme du point de vue de la convergence économique, les résultats sont, disons-le, extrêmement décevants. Le Mexique a profité dans un premier temps du stimulus provoqué par la libération des échanges et les réformes dites de « modernisation », mais les gains de productivité ont été modérés et les effets stimulants du commerce ne se sont pas diffusés dans l'ensemble du pays comme on aurait pu le souhaiter. L'ALENA porte une part de responsabilité dans la mesure où l'accord ne reconnaît pas le caractère asymétrique de la relation avec le Mexique pas plus qu'il ne permet à son gouvernement d'agir pour développer certaines industries stratégiques. Certaines possibilités existent, dans certains secteurs ou en matière de développement régional, mais elles sont restreintes, et tant le Canada que les États-Unis ont toujours opposé une fin de non-recevoir aux demandes mexicaines de mettre en place un fonds de développement régional comme en Europe. Une banque existe, la *North American Development Bank*, avec le mandat de financer certains projets communs, notamment le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, mais cette banque n'implique que les deux pays et son pouvoir d'action est limité.

D'autre part, tant au Canada qu'au Mexique, l'accès sécuritaire au marché des États-Unis et un change très favorable pendant les premiers temps de l'ALENA ont créé de mauvaises habitudes et ont peu favorisé l'investissement productif, trop dépendant d'ailleurs des investissements étrangers. Si l'ALENA a créé des opportunités, le commerce a souvent été perçu par les gouvernements comme un moteur suffisant de la croissance et du développement, les excédents commerciaux et les bonnes performances économiques les confortant dans l'idée qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une politique économique, sinon de stabilité macro-économique. L'absence de stratégie économique à long terme au Canada comme au Mexique est patent, et d'autant plus criant que si l'ALENA est loin de remplir toutes ses promesses, le modèle est aujourd'hui sérieusement ébranlé par une concurrence venue d'ailleurs que personne n'a vraiment vu venir.

Enfin, du point de vue de la politique commerciale, on peut parler de l'ALENA comme d'une trappe, d'un piège hors duquel il est difficile tant pour le Canada que le Mexique de s'extirper malgré leurs nombreux efforts dans ce sens. Mais là encore, ces initiatives sont récentes. Pendant longtemps, ni l'un ni l'autre n'ont jugé bon de chercher d'autres partenariats commerciaux, ce qui aurait pu froisser « l'ami américain », sauf lorsqu'il était question - et encore - de suivre les États-Unis

pour ne pas perdre l'avantage de la préférence régionale. Aujourd'hui, les options sont limitées, et pour le moment, on ne voit pas vraiment percer de stratégie, les intérêts commerciaux étant trop orientés vers les États-Unis et les avantages à offrir à d'éventuels partenaires trop limités. L'option du dialogue renforcé avec l'Union européenne dans le cas du Canada ou celle, dans le cas du Mexique, d'une Communauté des États de l'Amérique latine et des Caraïbes – excluant les États-Unis et le Canada – comme le projette la réunion des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenue à Cancun en février 2010 –, sont des avenues possibles, mais elles demandent des engagements solides et surtout beaucoup de doigté diplomatique : les États-Unis qui n'ont jamais accepté dans le passé de se voir doubler par le Canada sur l'axe transatlantique ni de se voir écarter des projets d'intégration dans les Amériques. Décidément, de trampoline qu'il devait être pour permettre au Canada et au Mexique de conquérir les marchés internationaux, le marché américain ne serait-il pas devenu une trappe de laquelle il est maintenant bien difficile à sortir ?

Tout cela mis ensemble nous incite à réviser en profondeur bien des idées qui avaient pu être avancées dans les débats à propos du « nouveau régionalisme » dans les années 1980 et 1990. En particulier trois : premièrement, l'intégration compétitive demande, pour être réussie, des mesures d'accompagnement et des mécanismes d'aide à l'ajustement⁴³ ; deuxièmement, le développement d'une coopération régionale étroite demande davantage que la mise en place d'un cadre institutionnel de type contractuel comme celui de l'ALENA ; et troisièmement, si une intégration économique plus poussée peut constituer un terrain propice à la recherche de solutions communes, encore faut-il qu'il y ait de part et d'autre une volonté réelle d'aller dans cette direction. C'est en quelque sorte ce que l'on attend de tout processus d'intégration : un meilleur partage des gains et des coûts, un cadre institutionnel propice à la discussion et à la coopération dans tout domaine d'intérêt commun et une volonté commune d'agir ensemble. Manifestement, aucune de ces trois conditions n'a jamais été remplie. Ou du moins, jamais n'a-t-on cherché sérieusement à aller dans ces trois directions, les succès commerciaux masquant les problèmes et faisant oublier par la même occasion la fâcheuse propension des États-Unis à toujours faire cavalier seul.

Le cas de l'ALENA, avec ses difficultés actuelles, nous invite à revenir sur un autre point, peut-être plus fondamental encore que ceux que nous venons d'évoquer. Pour de multiples raisons, plus mauvaises que bonnes d'ailleurs, le terme de régionalisme économique a été préféré au cours des trois dernières décennies à celui d'intégration régionale, sans que l'on ne sache trop d'ailleurs ce que l'on entendait exactement par régionalisme ni en quoi il se différenciait vraiment du bilatéralisme. Complaisamment présenté dans les discours et rapports officiels comme complément du multilatéralisme et comme « laboratoire institutionnel » de la libéralisation des échanges, ce « nouveau régionalisme » n'a jamais vraiment été abordé pour ce qu'il était exactement, à savoir comme un instrument stratégique entre les mains de gouvernements désireux de faire avancer au mieux de leurs intérêts leurs agendas commerciaux dans le contexte d'ouverture généralisée sur le monde des années 1980 et 1990. L'attrait de l'ALENA ne tenait donc pas à ses seuls succès économiques ou à celui de voir un pays comme le Mexique tourner le commerce à son avantage ; il tenait aussi au fait que ce type d'accord, pour contraignant qu'il fût sur le plan juridique, offrait sur un plateau d'argent l'accès préférentiel et sécuritaire à un grand marché en contrepartie d'un engagement formel de neutralité économique de leur part. Au fil des années, avec la multiplication des accords et surtout avec l'arrivée en force de nouveaux acteurs économiques, cet avantage stratégique a fini par s'estomper, au point que l'on peut se demander aujourd'hui si les contraintes ne pèsent pas davantage sur les parties contractantes que les avantages qu'elles en tirent. Et à cet égard que nous montre l'expérience de l'ALENA ? Sinon qu'il n'a permis ni au

Canada ni au Mexique de gagner de nouveaux marchés et qu'en plus, il ne les a pas non plus mis à l'abri d'une concurrence extérieure que personne n'avait vu venir il y a vingt ans.

Notes

1 L'impact du 11 septembre et de la politique sécuritaire américaine sur le développement des exportations canadiennes ne fait pas consensus, les opinions allant de neutres à négatives. Pour une opinion neutre voir : BURT (M.), «Tighter Border Security and its Effects on Canadian Exports», *Canadian Public Policy*, vol. 35, n° 2, juin 2009, p. 149-169. Pour une vision pessimiste voir GLOBERMAN (S.) et STORER (P.), «Border Security and Canadian Exports to the United States: Evidence and Policy Implications», *Canadian Public Policy*, vol. 35, n° 2, juin 2009, p. 171-186.

2 Certains s'étaient pourtant fait l'avocat de la création d'une communauté nord-américaine voir PASTOR (R. A.), *North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, 2001. Ceci dit, en particulier dans le cas du Mexique, l'ALENA a certainement mené à l'adoption de nouvelles normes et pratiques gouvernementales, à une harmonisation de la politique intérieure et a influencé la structure politique (voir ASPINWALL (M.), «NAFTA-ization: Regionalization and Domestic Political Adjustment in the North American Economic Area», *Journal of Common Market Studies*, vol. 7, n° 1, 2009, p. 1-24). Pour un regard beaucoup plus critique, voir CLARCKSON (S.), *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.

3 Les principales concernent certains secteurs comme les télécommunications, le pétrole, le transport par voie fluviale, l'eau, les services sociaux, les produits culturels, les systèmes bancaires et financiers.

4 L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) fut signé par le premier ministre du Canada et les présidents des États-Unis et du Mexique en décembre 1992. Deux ententes parallèles (travail et environnement) furent signées en septembre 1993. Après ratification, l'ALENA est entré en vigueur, comme prévu, le 1^{er} janvier 1994. Voir sur le débat aux États-Unis : MAYER (F.), *Interpreting NAFTA*, New York, Columbia University Press, 1998. Sur celui au Canada : BRUNELLE (D.) et DUGAS (S.), «Les oppositions au libre-échange en Amérique du Nord», in BRUNELLE (D.) et DEBLOCK (C.) (éd.), *L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, Points Chauds, 2004, p. 273-296.

5 Voir à ce sujet, DEBLOCK (C.), «Le bilatéralisme commercial américain», in REMICHE (B) et RUIZ-FABRI (C) (éd.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme* (Association internationale de droit économique), Bruxelles, Larcier, 2010, p. 115-173.

6 L'annonce de l'ouverture des négociations entre le Mexique et les États-Unis avait dans un premier temps pris le Canada à contre-pied, ce qui l'obligea à se doter rapidement d'une politique non seulement vis-à-vis du Mexique, mais également de l'ensemble de l'Amérique latine. Depuis, le Canada a adhéré à l'Organisation des États américains et multiplié les accords de commerce et de coopération avec les pays de la région. Si les autorités et la diplomatie canadienne célèbrent aujourd'hui le caractère stratégique de la relation, sur le plan des retombées concrètes pour le Canada, qu'elles soient économiques ou politiques, se doit d'être beaucoup plus modeste (voir DAUDELIN (J.), «Canada and the Americas: A Time for Modesty», *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, vol. 64, n° 3, mai 2007).

7 L'Alena se présente comme la principale réalisation de la diplomatie mexicaine. Premièrement, il venait verrouiller les réformes économiques et l'orientation libérale de la politique économique. Deuxièmement, premier pays en développement à se voir garantir un accès aux riches marchés des États-Unis et du Canada, le Mexique pouvait espérer une hausse des investissements

étrangers non seulement nord-américains mais également de pays tiers en raison des effets de détournements de commerce. Troisièmement, en plaçant directement le pays sous l'orbite des États-Unis, le Mexique voyait son statut de puissance en émergence confirmé, comme en témoignent son adhésion à l'OCDE en 1994 et, depuis 2005, sa participation au G-5 à côté de la Chine, de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud. Enfin, dès la ratification de l'Aléna, le Mexique adopta une diplomatie commerciale agressive, négociant des accords de commerce et de complémentarité économique non seulement avec ses voisins latino-américains, mais également en l'Europe et en Asie. Malgré cela, le Mexique a encore aujourd'hui de la difficulté à définir une diplomatie qui va au-delà des considérations commerciales et à assumer un rôle de leader international de premier plan (ARÈS (M.), «Mexique : transcender l'hégémonie américaine», in SANTANDER (S.), *L'émergence de nouvelles puissances. Vers un système multipolaire?*, Paris, Ellipses, 2009(a), p. 171-204 ; voir également, PELLICER (O.), «Mexico - A Reluctant Middle Power?», *Dialogue on Globalization: Briefing Paper*, Mexico, Friedrich-Ebert-Stiftung Eds, juin 2006.

8 Le Canada avait choisi de modifier sa loi sur l'investissement (FIRA) avant de s'engager dans les négociations avec les États-Unis. Le Mexique était déjà bien engagé dans cette voie avant de négocier, mais dans son cas, c'est une fois l'accord signé qu'il modifia sa loi. Cela dit, le résultat fut le même puisque, dans les deux cas, on est passé d'une politique de contrôle/orientation de l'investissement à une politique de promotion/protection.

9 Voir CAPLING (A.) et NOSSAL (K.R.), «The contradictions of regionalism in North America», *Review of International Studies*, vol. 35, 2009, p. 147-167.

10 Quelques exemples d'analyses de bilan de l'ALENA. Favorables : SCHOTT (J.J.), «The North American Free Trade Agreement: Time for a change?», Washington, Peterson Institute for International Institute, novembre 2008 ; HUFBAUER (G.C.) et SCHOTT (J.J.), «NAFTA's Bad Rap», *International Economy*, été 2008, p. 19-23. Défavorables : BLECKER (R. A.), «External Shock, Structural Changes, and Economic Growth in Mexico, 1979-2007», *World Development*, vol. 37, n° 7, 2009, p. 1274-1284 ; FAUX (J.), SALAS (C.) et SCHOTT (R.E.), *Revisiting NAFTA: Still not working for North America's Workers*, Washington, EPI. Briefing Paper, Economic Policy Institute, septembre 2006. Réservees : GALLAGHER (K.P.), DUSSEL PETERS (E.) et WISE (T.A.), *The Future of North American Trade Policy. Lessons from NAFTA*, Boston, Boston University, novembre 2009 ; ARÈS (M.), «Maquiladoras et salaires au Mexique. Revue de littérature», *Regards sur le travail*, Québec, vol. 6, n° 1, automne 2009(b), p. 35-39. Pour une revue de littérature synthétique, voir HONBECK (J.F.), «NAFTA at Ten: Lessons from Recent Studies», Washington, CRS Report for Congress, 13 février 2004.

11 Pour des raisons de commodité de lecture, nous avons arrondi la plupart des chiffres du texte.

12 Il y a en fait six mécanismes de règlement des différends. On les retrouve aux chapitres 11 (investissement), 14 (services financiers), 19 (mesures antidumping et compensatoires), 20 (administration de l'accord), et dans les deux accords parallèles (travail et environnement).

13 Voir ARÈS (M.), «Au-delà des maquilas : l'investissement direct canadien au Mexique», *Canadian Foreign Policy*, vol. 14, n° 3, automne 2008, p. 65-85.

14 Créé dans les années 1960 pour stimuler l'activité industrielle le long de la frontière avec les États-Unis, le programme de maquiladoras permettait aux entreprises d'importer sans droits de douane des produits à condition que ceux-ci soient travaillés pour être ensuite réexportés. Le programme a connu son envol dans les années 1980. Un autre programme (PITEX : *Program for Temporary Imports to Promote Exports*) fut créé en 1990 pour permettre aux entreprises localisées dans le centre et le sud du Mexique d'obtenir des avantages analogues et de concurrencer ainsi les industries de maquiladoras. En raison des règles d'origine qu'il exige l'ALENA est venu modifier ces programmes. Le programme de maquiladoras autorisait toute

entreprise étrangère d'importer en franchise ; cet avantage sera reconduit pendant la première phase de mise en œuvre de l'ALENA, soit de 1994 à 2001. Par la suite, les normes nord-américaines vont s'appliquer, faisant ainsi perdre aux entreprises non-ALENA l'avantage de la franchise. Les deux programmes, PITEX et maquiladora, vont être fusionnés en 2007 et les industries maquiladoras intégrées au secteur manufacturier en 2008. En 2000, les maquiladoras qui pouvaient déjà vendre jusqu'à 50 % de leur production sur le marché intérieur, vont voir cette possibilité élargie à 85 %.

15 La littérature sur l'évolution du secteur maquila est relativement abondante. Voir notamment: CARILLO (J.), «La industria maquiladora en México : ¿evolución o agotamiento?», *Comercio Exterior*, vol. 57, n° 8, août 2007, p. 668-580 ; COONEY (P.), «The Mexican Crisis and the Maquiladora Boom», *Latin American Perspectives*, issues 118, vol. 28, n° 3, mai 2001, p.55-83.

16 Source : *Bureau of Economics Analysis*.

17 Lors du débat, l'idée généralement admise étant à l'effet que le Canada ne pouvait soutenir la concurrence des bas salaires mexicains et guère plus celle des firmes américaines déjà solidement implantées. Aussi, les autorités canadiennes adoptèrent une position de repli et soutinrent que le rejet de l'accord par le Canada constituait une situation encore plus désavantageuse sur le plan de l'attractivité. Voir BANERJEE (N.), *Tendances récentes de l'investissement étranger direct : une comparaison entre le Canada et les États-Unis et le Mexique*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Direction de l'analyse commerciale et économique, Document de référence n° 2, décembre 1997.

18 Source : *Bureau of Economics Analysis*.

19 Le taux de croissance du PIB a été de 6,5 % en moyenne par année entre 1960 et 1980.

20 Source : FMI, *World Economic Outlook Database*. En prenant les années 1990 - 2008 pour période de référence, nous obtenons un taux moyen de croissance du PIB de 3,2 % pour le Mexique comparativement à 5,4 % pour le Chili, 2,6 % pour le Brésil et 4,1 % pour l'Argentine.

21 C'est dans l'agriculture que les résultats sont les plus contrastés. La productivité agricole a considérablement augmenté au Mexique, entraînant derrière exode rural et baisse drastique de l'emploi, et pourtant, malgré tout, les revenus n'ont guère augmenté ; on dénote même une augmentation de la pauvreté en milieu rural.

22 Voir PAUS (E.) et GALLAGER (K.P.), «The Missing Links between Foreign Investment and Development: Lessons from Costa Rica and Mexico», *Global Development and Environment Institute Working Paper*, Tufts University, n° 06-01, 2006 ; ERNST (C.), *The FDI -employment link in a globalizing world: The case of Argentina, Brazil and Mexico*, Geneva, ILO, Employment Analysis Unit, Employment Strategy Papers, vol. 2005, n° 17, 2005.

23 Source : *ComTrade*.

24 Voir également l'étude récente de la BID qui met en relief le lien entre la faiblesse de la productivité d'un côté et la faiblesse de la croissance de l'autre. Elle montre aussi le rôle porteur des services dans la croissance de l'une et de l'autre (PAGES-SERRA (C.), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, IADB).

25 Les études convergent pour conclure à un impact positif de l'ALENA sur le marché du travail mexicain. Des gains sont observables pour la plupart des travailleurs, même s'ils demeurent relativement modestes. Ce serait les travailleurs qualifiés et, dans une moindre mesure, les femmes qui bénéficieraient le plus de la forte présence des firmes étrangères dans les zones franches, voir ARÈS (M.), 2009(b), *op.cit.*.

26 Sur ce plan, quoique de moindre ampleur, le Canada est également pris avec les effets sur les clivages régionaux de l'accord de libre-échange nord-américain. Les plus pessimistes craignent en particulier que le renforcement des liens économiques nord-sud affaiblisse les liens économiques

«traditionnels» est-ouest, et sur cette base, que cela ait des répercussions sur le système politique canadien. Voir, par exemple, BEAUMIER (J.), «Le projet *Atlantica* ou les effets de l'ALENA sur les provinces de l'Est du Canada», Dossier de recherche (mis à jour par Violaine Bonnassies), Observatoire des Amériques, UQAM, février 2008, www.ameriques.uqam.ca.

27 Voir JENSEN (N.) et ROSAS (G.), «Foreign Direct Investment and Income Inequality in Mexico, 1990-2000», Washington University, St. Louis, 2006. www.artsci.wustl.edu/~polisci/jensen/me/files/wp5_06.pdf ; voir également CHIQUIAR (D.), «Why Mexico's regional income convergence broke down», *Journal of Development Economics*, vol. 77, 2005, p. 257-275.

28 WEINTRAUB (S.), *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press, 1990.

29 BRUNELLE (D.) et DEBLOCK (C.), *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1989.

30 Le commerce entre le Canada et les États-Unis a ainsi décru de 7,3 %, 2,6 % et de 28,5 % en 2000, 2001 et 2009 respectivement. Pour sa part, le commerce entre le Mexique et les États-Unis avait quant à lui diminué ces années là de 5,9 %, 0,2 % et 16,8 % respectivement (Source: *US Census Bureau. Foreign Trade Statistics*).

31 GALLAGHER (K.P.), MORENO-BRID (J.C.) et PORZECANSKI (R.), «The Dynamism of Mexican Exports : Lost in (Chinese) Translation?», *World Development*, vol. 36, n° 8, 2008, p. 1365-1380.

32 MENDOZA (J.E.), «The Effect of the Chinese Economy on Mexican Maquiladora Employment», *The International Trade Journal*, vol. 24, n° 1, 2010, p. 52-83.

33 Selon la Banque centrale du Mexique, le déficit commercial envers la Chine s'élevait respectivement à plus de 32,5 milliards de dollar en 2008 et 30,3 milliards de dollars en 2009 (Banco de México, *Informe anual 2009*, avril 2010).

34 Pour une synthèse de l'argument, voir, par exemple, ANCELOVICI (M.) et MCCAFFREY (S.J.), «From NAFTA to China ? Production Shifts and the Future of Regionalization», Paper presented at the MPSA, avril 2007.

35 Le Canada est intégré à la section «hémisphère occidentale» au Département d'État.

36 L'initiative la plus intéressante est venue du président Vicente Fox en juillet 2000. Celui-ci proposait, entre autres, de transformer l'ALENA en union douanière, de coordonner davantage les politiques, voire d'avoir une politique monétaire commune, de faciliter la circulation des travailleurs et de régler les problèmes de l'immigration clandestine, et de mettre en place un programme de fonds de transfert en faveur des régions les plus pauvres. Ces propositions restèrent lettre morte. Voir sur l'échec de la voie communautaire MORALES (I.), *Post-NAFTA North America. Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region*, Londres, Palgrave MacMillan, 2008.

37 Voir le dossier consacré à ce sujet par la revue *International Economy*, «Should NAFTA be Revisited ? The Views of Twenty Experts», été 2008, p. 24-35.

38 CHAPDELAINE (D.), «Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d'intégration continentale en déficit démocratique», *La Chronique des Amériques*, n° 16, Observatoire des Amériques, CEIM-UQAM, août 2007, p. 1-12, http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-oda&id_article=3763.

39 Voir à ce sujet BÉLANGER (L.), «Governing the North American Free Trade Area : International Rulemaking and Delegation in NAFTA, the SPP, and Beyond», in MORALES (I.) (éd.), *National Solutions to Trans-Border problems? The Governance of Security and Risk in a Post-NAFTA North America*, Farnham/Burlington, Ashgate Publ., 2011, p. 27-58.

40 Les États-Unis ont néanmoins lancé à l'automne 2008 une initiative pour conserver le contact avec le groupe des pays favorables à la poursuite des négociations, *Pathways to Prosperity in the Americas*. Il y a eu depuis lors trois rencontres au niveau des ministres du commerce extérieur.

41 Le Canada négocie avec l'Union européenne, la Corée, la République dominicaine, le CARICOM, le groupe des quatre de l'Amérique centrale, le Panama et Singapour. Des discussions exploratoires ont été engagées avec l'Inde, le Maroc, l'Ukraine et les Pays andins.

42 Pour une synthèse de la littérature sur le «nouveau» régionalisme, voir notamment : ECHINARD (Y) et GUILHOT (L.), «Le 'nouveau régionalisme'. De quoi parlons-nous ?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 775-792. ; DEBLOCK (C.), «Régionalisme économique et mondialisation : que nous apprennent les théories ?», in BERTHAUD (P.) et KEBABDJIAN (G.), *La Question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, 2006, p. 248-260.; MANSFIELD (E.D.) et MILNER (H.V.), «The New Wave of Regionalism», *International Organization*, vol. LIII, n° 3, 1999, p. 589-627.

43 Voir à ce sujet à propos du Mexique, PACHECO-LÓPEZ (P.), «Foreign Direct Investment, Exports and Imports in Mexico», *World Economy*, vol. 28, n° 8, 2008, p. 1157-1172.

PDF généré automatiquement le 2020-06-24 07:38:49

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1046>