



Continentalisation

Notes et Études 00-5

Mai 2000

Vers quel régionalisme économique dans les Amériques* ?

Christian Deblock et Dorval Brunelle

Groupe de recherche sur l'intégration continentale
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui lie désormais les destinées des trois pays de l'Amérique du Nord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Dans son esprit comme dans sa forme et son contenu, cet accord prolongeait et élargissait l'accord bilatéral (ALE) signé entre le Canada et les États-Unis le 2 janvier 1988 et mis en oeuvre dès le 1^{er} janvier de l'année suivante. Reprenant à son compte le projet de ses deux prédécesseurs de faire des Amériques un seul et même ensemble économique, le président Clinton réunissait à Miami, en décembre 1994, tous les chefs d'État et de gouvernement du continent, exception faite de F. Castro, pour lancer avec eux le projet des Amériques, projet dont la pièce maîtresse sera la mise en place d'une zone de libre-échange (ZLEA) d'ici 2005. De l'Initiative pour le Bassin des

Caraïbes du président Reagan, au projet des Amériques, en passant par l'Initiative pour les Amériques du président Bush, la boucle est ainsi bouclée. Du moins, le sera-t-elle lorsque les négociations seront complétées et les accords ratifiés par les différents parlements. Entre temps, et plus que jamais, face à un MERCOSUR à la recherche d'un second souffle, l'ALENA apparaît comme une réussite, sinon comme la voie à suivre comme ne manqueront pas de le rappeler les États-Unis lors du prochain Sommet des Amériques qui se tiendra à Québec en avril 2001.

L'ALENA à mi-parcours

Nous avons maintenant, en effet, une idée beaucoup plus claire des ambitions qu'avaient les États-Unis en négociant avec le

* Le texte doit paraître dans *La lettre du Forum de Delphes. Démocratie & Développement*, à l'automne 2000.

Canada, puis avec le Mexique un accord de libre-échange. Pour les deux premiers un tel accord répondait à des préoccupations qui visaient avant tout à consolider le virage libéral pris par les politiques publiques et à favoriser une meilleure intégration de leur économie à l'économie mondiale. De ce point de vue, un accord commercial avec les États-Unis devait répondre tout autant à l'objectif économique de créer un environnement plus favorable au commerce et à l'investissement, et ce faisant, accélérer la modernisation et la restructuration d'une économie mal adaptée aux conditions de la concurrence internationale, que répondre parallèlement à l'objectif plus tactique d'obtenir de leur principal partenaire commercial un accès élargi, préférentiel et sécuritaire à leur marché, ce qui en retour, devait apporter plus de croissance tout en les prémunissant contre le penchant naturel de leur voisin à l'unilatéralisme, surtout lorsque ses intérêts vitaux, ou jugés comme tels, sont en jeu.

Les négociations furent, dans les deux cas, difficiles, mais il en a résulté deux accords commerciaux, d'abord à deux puis à trois, qui, par le champ couvert, les innovations qu'ils comportent, en matière de protection de l'investissement notamment, et l'importance de leurs enjeux commerciaux, ont eu deux effets immédiats, à savoir, pour le premier, celui de bousculer les négociations multilatérales alors en cours au GATT, d'en accélérer la conclusion et de fixer les termes à partir desquels les négociations à venir devaient être dorénavant entreprises ; et pour le second, celui de placer les autres pays du continent devant le dilemme d'avoir à choisir entre une nouvelle forme de partenariat économique avec les États-Unis, dont l'ALE et l'ALENA seraient les modèles, et la négociation à la pièce d'accords bilatéraux avec ces derniers sans garantie de succès ni véritable pouvoir de négociation. Il en a résulté aussi pour le Canada et le Mexique une situation nouvelle, celle de voir leur économie dorénavant engagée dans un processus formel d'intégration par le marché à celle des États-Unis et, à un autre niveau, d'intégration de

leurs politiques dans un processus de convergence qui va bien au-delà des engagements souscrits.

Une telle situation n'a pas que des inconvénients, faut-il le préciser. En particulier, sur le plan des échanges commerciaux comme sur celui de la croissance, les résultats ont été depuis la mise en oeuvre du libre-échange de très loin supérieurs aux prévisions les plus optimistes. Particulièrement pour le Mexique, des trois pays celui qui a le plus gagné du libre-échange, et ce, même si la crise financière de 1994-95, en cassant brutalement la croissance, a eu l'effet d'une douche froide. Pour les entreprises également, l'établissement d'un marché unique a eu des effets très positifs, encore qu'il ne s'agit pas de mésestimer les impacts négatifs dans certains secteurs ou les effets de détournement de commerce induits par les règles sur le contenu d'origine. Qualifiés l'un et l'autre par les États-Unis de partenaires "stratégiques", le Canada et le Mexique ont également gagné en puissance sur la scène économique internationale, à défaut de voir leur économie gagner en autonomie, ce qui était l'un des objectifs recherchés dans le libre-échange. Cependant, il convient de ne pas s'en tenir uniquement au *satisfecit* que ne cessent de s'accorder les trois gouvernements et de voir que l'ALENA a également eu des effets, dont certains imprévus, qui soulèvent bien des interrogations. On se limitera à en relever quatre.

Tout d'abord, et comme on pouvait s'y attendre, les entreprises américaines ont considérablement accru leur contrôle dans les économies canadienne et mexicaine. Parallèlement, les déplacements d'activité vers le Mexique principalement et les restructurations ont été fort importants, ce qui n'a pas été sans conséquences sur les emplois. De plus, dans le cas du Canada, l'ALENA est loin d'avoir eu l'effet d'attraction attendu sur l'investissement. Qui plus est, la tendance des entreprises canadiennes à investir à l'étranger reste très marquée, avec le résultat étonnant qu'il y a aujourd'hui plus d'investissements

directs canadiens à l'étranger que d'investissements directs étrangers au Canada.

Ensuite, le Canada et le Mexique sont devenus plus dépendants que jamais des États-Unis, sur le plan commercial, en particulier. La croissance des échanges entre le Canada et les États-Unis est telle que le commerce avec notre voisin est actuellement 1,5 fois plus élevé que le commerce entre les provinces canadiennes. Plus surprenant encore, la part des États-Unis dans les exportations canadiennes est passée, entre 1989 et 1999, de 70,7 % et à 87,2 %, dans le cas des importations. Au Mexique, les chiffres vont dans le même sens : entre ces deux dates, la part des États-Unis dans les exportations est passée de 70,1 % à 82,7 % et de 68,2 % à 74,3 % dans le cas des importations. Par contre, si le Canada et le Mexique ont consolidé leur statut de premier et second partenaire commercial des États-Unis, avec, respectivement, 24,3 % et 12,7 % des exportations et 19,2 % et 10,6 % des importations, il convient également de prendre en considération le fait que le commerce triangulaire n'a pas tout à fait la même signification ni la même importance pour les États-Unis que pour leurs deux voisins. Mis à part le fait que ce commerce est en grande partie du commerce intrafirme, au demeurant à fort contrôle américain, on notera simplement qu'entre 1990 et 1999, la part des exportations américaines vers le Canada et le Mexique n'est passée, en pourcentage du PIB, que de 2 % à 3 % environ entre 1989 et 1999, alors que cette part est passée de 16 % à 31 % dans le cas du Canada et de 7 % à 25 % dans le cas du Mexique.

Par ailleurs, sur le plan de la croissance comme sur celui de l'emploi, des salaires, voire de la productivité, le Canada et le Mexique sont non seulement loin d'afficher des résultats qui soient à la hauteur des attentes qu'avaient ces deux pays en signant le libre-échange, voire même de tenir la comparaison avec les États-Unis, mais au contraire force est de constater que les retombées et les effets d'entraînement du secteur exportateur sur le

reste de l'économie restent limitées, au point que l'on peut se demander si une fracture majeure n'est pas en train de se dessiner à l'intérieur de l'économie entre le secteur internationalisé d'un côté et le secteur domestique de l'autre. Le phénomène est particulièrement visible au Mexique où le contraste est de plus en plus visible entre une économie frontalière au nord en pleine expansion et une économie plus au sud qui peine à sortir du sous-développement.

Enfin, et pour changer de perspective, si les liens de coopération économique et autres se sont resserrés dans de nombreux domaines, il apparaît maintenant de plus en plus que les choses risquent d'aller beaucoup plus loin qu'on ne l'avait envisagé au moment de signer l'ALE et l'ALENA. En effet, si le libre-échange limite désormais la marge de manoeuvre des gouvernements dans de nombreux domaines de la vie économique, il apparaît maintenant que les effets de débordement ont été grandement sous-estimés à l'époque par le Canada et le Mexique, avec le résultat que la convergence économique pousse à la convergence des règles et des politiques dans de nombreux domaines jusque là réservés, comme la culture, la monnaie ou les télécommunications par exemple.

En somme, au vu des résultats, il apparaît que, sans grandes concessions de leur part, les États-Unis sont parvenus à engager le Canada et le Mexique dans un processus d'intégration qui, pour avoir stimulé la croissance de ces deux pays, a surtout eu pour effets de faire de l'économie américaine le véritable centre de gravité en Amérique du Nord, d'élargir l'horizon économique des entreprises transnationales et de fragiliser les institutions sociales que s'étaient donné leurs deux partenaires pour tenter tant bien que mal de se démarquer de leur puissant voisin et préserver leur autonomie sur le plan politique. Si le projet des Amériques offre pour eux des avenues nouvelles, sur le plan commercial comme sur le plan institutionnel, il n'en reste pas moins que les enjeux de ce projet ne sont pas aussi importants pour eux qu'il ne le sont

pour les États-Unis, et que dans ce dossier, ils se trouvent marginalisés dans un contexte où il ne s'agit pas tant pour les autres pays concernés d'avancer un modèle alternatif à l'ALENA, ce dont les États-Unis ne voudraient pas, mais de négocier avec eux une voie de compromis acceptable entre deux modèles : le modèle ALENA que les États-Unis souhaitent étendre à l'échelle du continent et un autre modèle, aux contours mal définis, qui leur offrirait un accès élargi aux marchés et capitaux américains tout en leur permettant de conserver une certaine autonomie décisionnelle en matière de développement.

Le projet des Amériques

Plusieurs précisions s'imposent sur ce projet. Tout d'abord, et ce, même si la mise en place d'une zone de libre-échange dans les Amériques constitue l'épine dorsale du projet des Amériques et l'objectif ultime des négociations en cours, il faut immédiatement souligner que l'intégration économique ne constitue que l'un des volets de cet ambitieux projet.

Le Plan d'action adopté lors du Sommet de Miami comportait quatre chapitres ou "corbeilles", soit dans l'ordre : la préservation et le renforcement de la démocratie, la promotion de la prospérité par le biais de l'intégration économique et du libre-échange, la lutte contre la pauvreté et la discrimination, et le développement durable et la protection de l'environnement. Avec pour chacune de ces corbeilles des engagements précis. Le Plan d'action adopté à Santiago en avril 1998 a quelque peu modifié l'ordre des priorités mais non ses lignes de force. Les quatre "corbeilles" sont, dans l'ordre, l'éducation, la démocratie, la justice et les droits de la personne, l'intégration économique et le libre-échange, et l'éradication de la pauvreté et de la discrimination. Le projet vise à faire converger trois ordres de préoccupation, qui sont, pour le premier, d'établir à l'échelle du continent un cadre normatif somme toute comparable à celui de

l'ALENA et dont l'objet serait de favoriser un modèle d'intégration en profondeur par le marché ; pour le second, d'ancrer les réformes en cours dans un modèle de gouvernance qui va au-delà de la seule reconnaissance de la liberté commerciale et des règles de bonne gestion publique pour octroyer à la règle de droit un statut privilégié autant dans les rapports entre l'État et la société civile tout comme dans les rapports entre les sociétés à l'intérieur d'un espace économique commun ; et, pour le troisième, d'intégrer les programmes sociaux aux réformes en cours, et ce, afin de faire prendre en charge par les individus et les communautés les problèmes qui les concernent et de conforter par des mesures sociales appropriées, ce qui inclut le développement d'infrastructures, un modèle de développement orienté non plus par l'État mais par le marché.

Une seconde précision s'impose quant aux enjeux de ce projet. Il convient en effet de prendre immédiatement la mesure du fait que le projet libre-échangiste ne répond pas seulement à des préoccupations strictement économiques mais également à des préoccupations stratégiques. Au niveau économique, comme en témoignent les différents groupes de négociation mis en place, il s'agit principalement d'aller au delà de ce qu'il est actuellement possible de faire à l'intérieur du cadre multilatéral et d'élargir le champ de la négociation à tout ce qui touche de près ou de loin au commerce, ce qui inclut, entre autres, la protection de l'investissements, les marchés financiers, les marchés publics et les politiques de la concurrence. Comme pour l'ALENA, un accord continental ne saurait être rien d'autre pour les États-Unis qu'une sorte d'OMC-plus, un pas de plus dans la refonte de cette institution encore trop marquée par le poids du passé pour être vraiment opérante dans le nouveau contexte international engendré par la globalisation. Au niveau stratégique, mis à part le fait que chaque pays entend tirer avantage sur le plan de la croissance d'une intégration dont on attend qu'elle apporte plus d'efficacité, plus

d'investissements et plus de débouchés, il faut également souligner l'importance attachée par chacun à la sécurité d'accès aux marchés qu'apporteront des règles claires, aux clauses de contenu d'origine qui protégeront les entreprises de la concurrence extérieure, et au pouvoir de négociation accru sur la scène économique internationale.

Cela dit, on ne peut mettre au même niveau les enjeux économiques et stratégiques que peut représenter le projet des Amériques pour les États-Unis, puissance hégémonique sur le continent comme dans le monde, avec ce que peuvent rechercher à travers celui-ci les autres pays. Alors que dans leur cas, il s'agit principalement, par le truchement de ce partenariat économique, d'accéder plus facilement au marché des États-Unis, dans ce cas-ci, il s'agit tout autant de permettre à leurs entreprises d'élargir et d'approfondir les réseaux déjà fort étendus qu'ils ont sur le continent, que de faire valoir un modèle de régionalisme, vis-à-vis de l'Europe communautaire et du Japon notamment, qui aille dans la même direction que celle qu'ils ont toujours cherché à donner aux institutions internationales, soit celle d'un modèle qui privilégie le droit de propriété sur les droits sociaux d'une part, et la règle de droit sur les droits économiques des États, d'autre part.

Sur l'organisation proprement dite des négociations, mentionnons que celle-ci procède en trois paliers, un palier politique lui-même départagé en deux niveaux, celui des chefs d'État et de gouvernement, et celui des ministres responsables du commerce, un palier administratif, celui des sous-ministres du commerce, le véritable maître d'oeuvre des négociations et, enfin, le palier des négociateurs et autres experts qui bénéficie également du soutien technique et logistique fourni par trois organisations régionales. Quant à la négociation elle-même, elle est menée à l'intérieur d'un échéancier général découpé en phases qui couvrent environ 18 mois chacune.

Chaque palier est autonome et définit son propre cheminement critique. L'agencement des rencontres est prévu de telle manière que

les ministres responsables assument un rôle de supervision politique du processus, tandis que les négociations en tant que telles ont été confiées à deux instances : à un Comité des négociations commerciales (CNC), sur lequel siègent des représentants de niveau sous-ministériel, et à neuf Groupes de travail (GT) qui chapeautent chacun un domaine qui fera l'objet d'autant de chapitres de l'accord, à savoir : (1) l'accès aux marchés, (2) l'agriculture, (3) l'investissement, (4) les services, (5) les marchés publics, (6) les droits de propriété intellectuelle, (7) les subventions, les mesures anti-dumping et les droits compensateurs, (8) la politique de concurrence et (9) les mécanismes de règlement des différends.

À cette structure de négociation viennent s'ajouter trois comités spéciaux qui n'ont pas reçu mandat de négocier¹ : un Groupe consultatif sur les économies de petite taille, un Comité de représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile, appelé tout simplement Comité du secteur civil, et un Comité d'experts des secteurs public et privé sur le commerce électronique.

Le Sommet de Québec

Le troisième Sommet des Amériques, qui doit se tenir en avril 2001 à Québec, pourrait marquer un tournant important dans le processus de négociation amorcé depuis décembre 1994, processus qui, une fois complété, si tout va bien, fera des Amériques rien de moins que la plus grande zone de libre-échange du monde. L'enjeu de ce Sommet est important, pour trois raisons principales.

Tout d'abord, il s'agit pour les États-Unis et le nouveau président en poste de donner un nouvel élan à des négociations qui semblent avoir perdu quelque peu le *momentum* sur le plan politique mais n'en progressent pas moins à la satisfaction de tous sur le plan technique.

¹ Cela s'appelle, en anglais, " non-negotiating special committees ".

Le Sommet devrait être l'occasion, pour les États-Unis, de réaffirmer un leadership quelque peu émoussé autant par les déboires de l'exécutif face au Congrès à propos *du fast track* que par les reculs diplomatiques, face au Brésil en particulier, auxquels les États-Unis durent se résoudre lors du Sommet de Santiago en avril 1998 pour arriver à un consensus sur l'agenda et le contenu des négociations et passer ainsi à la seconde phase du processus, celle technique de la négociation proprement-dite. De surcroît, pour la nouvelle présidence, il s'agit de réaffirmer l'engagement des États-Unis en faveur du libre-échange, ce qui a toujours été la ligne directrice de leur politique commerciale depuis la Guerre, mais surtout en faveur de ce qui est devenu la carte maîtresse de leurs relations avec les autres pays de l'hémisphère à savoir un partenariat économique fondé sur la règle de droit, la démocratie et un modèle de gouvernance qui donne la part belle au secteur privé.

Ensuite, s'il y a tout lieu de penser que le débat sur les clauses sociales, voire celui sur la participation de la société civile, deux irritants majeurs pour certains pays d'Amérique latine, dont les Amériques, risque de faire les frais de ce Sommet, un autre débat pourrait resurgir, à propos du modèle à suivre. À la différence de ce qui se passe à l'intérieur du MERCOSUR, en proie aux différends commerciaux qui opposent le Brésil et l'Argentine et aux difficultés économiques qui ont surgi depuis la crise asiatique, y compris au Chili qui en est membre associé, non seulement les trois pays de l'ALENA connaissent une forte croissance économique et une progression toute aussi forte des échanges entre eux, mais qui plus est, les liens de coopération se sont également fortement resserrés, au point que, fort de ces succès, ce soit celui-ci et non plus le MERCOSUR qui apparaisse pour beaucoup de pays, à commencer par ceux qui, comme les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, dépendent étroitement pour leurs échanges des États-Unis, comme le modèle à suivre,

sinon comme un accord auquel chacun cherche à accéder.

Enfin, à cause du secret qui entoure ces négociations, voire même de la clandestinité du processus comme certains le dénoncent, le Sommet de Québec risque fortement d'être, à l'instar de ce qui s'est passé en décembre 1999 à Seattle, l'occasion pour les représentants de la société civile de faire valoir leur point de vue et revendications. Les premières oppositions au libre-échange sont nées en 1985, au moment de la négociation de l'ALE ; elles ont gagné en extension et en profondeur avec l'ALENA, puis la ZLEA. Lors du deuxième Sommet des chefs d'État de gouvernement tenu à Santiago en 1998, on a assisté à la convocation du premier Sommet des peuples des Amériques, une initiative lancée par l'Alliance sociale continentale constituée dans la foulée de la rencontre ministérielle de Belo Horizonte en 1997. Lors de la cinquième Rencontre ministérielle de Toronto, en novembre 1999, les réseaux nationaux membres de l'Alliance ont décidé de convoquer un deuxième Sommet des peuples qui se tiendra à Québec l'an prochain, tout juste avant le troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement. On voit donc toute l'importance de cette rencontre, puisque ce n'est pas seulement le projet de ZLEA qui doit être remis en cause, sinon toute la stratégie actuelle de négociations des normes économiques mais aussi politiques et sociales de la globalisation.

Pour conclure

Le régionalisme économique tel qu'il émerge à l'heure actuelle constitue-t-il une réponse politique à la mondialisation ? Si la question peut être parfois posée en ce sens, en Europe communautaire notamment, il apparaît bien au contraire que, tant du point de vue des entreprises qui s'en accommodent, pour ne pas dire poussent les gouvernements à aller dans cette direction, que du point de vue des États qui voient de multiples avantages à s'y engager, le régionalisme en Amérique

participe davantage de la mondialisation qu'il n'en apporte une réponse politique comme on serait tenté de le penser. Ou du moins, si réponse politique il y a, celle-ci va davantage dans le sens de la consolidation d'un ordre économique libéral à l'échelle planétaire à l'intérieur duquel les États tentent de trouver dans le régionalisme économique un *modus operandi*, sinon de tourner celui-ci à leur avantage, qu'il ne permet d'élargir l'espace des droits économiques et sociaux et, partant, de dépasser le cadre étroit des frontières nationales à l'intérieur desquelles avait été défini au lendemain de la Guerre le pacte social dont est sorti l'État-providence. Qui plus est, il apparaît clairement que le régionalisme économique, tel qu'il se déploie dans cette partie du monde, et dont l'ALENA constitue le modèle, vise tout autant à élargir l'espace économique des entreprises et à les doter d'un cadre normatif approprié, qu'à redéfinir à l'échelle du continent les rapports entre l'État et la société civile selon des modalités nouvelles qui, tout en reconnaissant le principe de souveraineté des États, font reculer cette souveraineté dans de multiples domaines, à commencer dans le domaine social où l'on voit progressivement se substituer, même là où, comme au Canada, il est solidement implanté, au modèle providentialiste fondé sur la reconnaissance des droits économiques et sociaux, un modèle de gouvernance qui donne préséance sur ces derniers aux droits civils et politiques et à la responsabilisation des acteurs sociaux.

Ce que nous voulons souligner par ces quelques remarques, c'est avant tout le fait qu'en matière de régionalisme économique, il n'existe pas de modèle unique, encore moins de modèle *a priori*, et, par delà cette observation, le fait que, dans les Amériques du moins, le régionalisme économique a été porté jusqu'ici par une conjonction entre trois forces : les forces économiques, ou si l'on préfère les entreprises, qui voient dans le régionalisme un moyen d'élargir leur marge de manoeuvre, tant vis-à-vis des pouvoirs publics locaux que vis-à-vis de leurs concurrents ; les forces politiques

qui ont trouvé, à travers la signature d'accords commerciaux de tous ordres, le moyen de se donner un accès plus sécuritaire à leurs principaux marchés dans un contexte libre-échangiste où les instruments du développement sont devenus plus limités ; les forces idéologiques, celles des experts qui, malgré les démentis passés et récents, continuent de pousser la thèse selon laquelle les accords de libre-échange, en favorisant le commerce et les investissements, accroissent les richesses, favorisent le développement et, partant, réduisent la pauvreté, de même que les inégalités entre les nations. Le fait que, malgré les appels à la transparence démocratique, les négociations en cours font l'objet de tractations secrètes entre un nombre réduit d'acteurs privilégiés, vient non seulement confirmer "le déficit démocratique" du processus, mais également ne donne que plus de poids à l'argument de ceux, de plus en plus nombreux, qui en viennent à contester sa légitimité.