

CAHIER DE RECHERCHE - CEIM



Note de recherche 14-03  
ISSN 1714-7638

# L'ALENA, modèle du régionalisme de deuxième génération

**Christian Deblock Ph. D**



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation  
Institut d'études internationales de Montréal  
Université du Québec à Montréal  
C.P. 8888, succ. Centre-ville,  
Montréal, H3C 3P8  
Tel : (514) 987 3000 # 3910  
<http://www.ceim.uqam.ca>

**FÉVRIER 2014**

## L'ALENA, modèle du régionalisme de deuxième génération\*

**Christian Deblock Ph. D**

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a atteint sa vingtième année d'existence en 2013. Il inclut le Canada, les États-Unis et le Mexique et fait suite à l'Accord de libre-échange canado-américain<sup>1</sup>. Porteur de la vision que les États-Unis se faisaient de l'intégration et des orientations que devait prendre le système commercial multilatéral, l'ALENA devait en être le modèle et la force de changement, et ce tout en assurant la défense de leurs intérêts commerciaux voire stratégiques dans le monde.

Vingt ans plus tard, deux phénomènes majeurs attirent l'attention. Premièrement, les liens qui unissent les trois parties contractantes à l'ALENA se desserrent rapidement. Deuxièmement, les accords commerciaux prolifèrent comme jamais. Ces deux phénomènes infirment deux des hypothèses fondamentales sur lesquelles repose la conception fonctionnaliste du régionalisme, à savoir, pour la première, qu'il existerait un lien évolutif entre régionalisation et régionalisme. Et pour la seconde, qu'il existerait une complémentarité naturelle entre régionalisme et multilatéralisme. Nous constatons plutôt que, régionalisme ou pas, les forces de gravité de l'économie mondiale se déplacent, vers l'Asie pour dire les choses simplement, alors que, par ailleurs, sous l'effet d'une diplomatie commerciale qui, aujourd'hui, se déploie dans toutes les directions, le système commercial multilatéral semble incapable de se renouveler et d'évoluer dans les directions ouvertes par les accords de Marrakech de 1995 et la création de l'OMC. Il y a, en quelque sorte, deux problèmes en un : si l'ALENA a produit des effets positifs sur le plan économique et marqué les débats sur l'intégration et la mondialisation au cours des années 1990, il semble bien que cet accord non seulement ne répond plus aujourd'hui aux attentes de ses instigateurs, mais aussi qu'en légitimant le passage par la voie bilatérale, il ait finalement produit l'effet contraire de celui recherché, soit une grande confusion à l'intérieur du système commercial multilatéral.

Nous nous proposons d'orienter la discussion dans ces deux directions dans ce chapitre. Celui-ci se divise en trois parties. La première partie porte sur l'ALENA et ses traits caractéristiques, la seconde sur son bilan et ses limites, et la troisième sur le rôle qu'il joua dans la promotion par les États-Unis de leur conception du régionalisme. L'ALENA reste un cas d'école. Aussi, reviendrons-nous en conclusion sur les leçons que l'on peut en tirer.

---

\* Ce texte est la version française de « The NAFTA Regionalist Model and the US Trade Policy », à paraître dans Mario Telo, *European Union and*

<sup>1</sup> En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

## 1. Le modèle ALENA

L'ALENA est un accord commercial d'intégration de très large portée. Il couvre le commerce des biens, y compris l'agriculture, les textiles et les produits énergétiques et pétroliers de base (Partie II), les obstacles techniques au commerce (Partie III), les marchés publics (Partie IV), l'investissement, le commerce transfrontière des services, les télécommunications, les services financiers, la concurrence et la circulation des gens d'affaires (Partie V) et la propriété intellectuelle (Partie VI). Il inclut des règles d'origine, comporte un mécanisme de règlement des différends et est accompagné de deux accords 'parallèles', sur l'environnement et le travail<sup>2</sup>. Quant à ses objectifs, ils sont ainsi définis à l'article 102<sup>3</sup> :

« Les objectifs du présent accord, définis de façon plus précise dans ses principes et ses règles, notamment le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et la transparence, consistent

- a) à éliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des Parties et à faciliter le mouvement transfrontières de ces produits et services;
- b) à favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange;
- c) à augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des Parties;
- d) à assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des Parties;
- e) à établir des procédures efficaces pour la mise en oeuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends; et
- f) à créer le cadre d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages découlant du présent accord. »

Voyons tout d'abord ce qui fait la particularité de cet accord. Nous verrons ensuite pourquoi il peut être qualifié d'instrumental.

### 1.1. Un modèle d'intégration de type contractuel

Six traits caractérisent l'ALENA. *Premièrement*, il consacre l'approche américaine de la liste négative en matière de négociation. À moins d'indication contraire, l'accord impose la libéralisation des échanges et l'élimination des mesures jugées discriminatoires dans tous les domaines couverts. Les disciplines commerciales sont, donc, très fortes : elles s'appliquent sous la seule réserve des conditions et exceptions expressément énoncées<sup>4</sup>, réduisant ainsi considérablement le pouvoir discrétionnaire des gouvernements. Il maintient, par contre, les législations internes sur les droits antidumping et les droits compensateurs (à la demande des États-Unis) et ne touche pas, en principe, à ce qui relève de la sécurité, de l'intérêt public, du social et, plus généralement, de la souveraineté des États.

*Deuxièmement*, l'ALENA accorde une protection étendue à l'investisseur et à son investissement (Chapitre 11). Outre une définition très large de l'investissement, il inclut le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et la norme minimale de traitement. Il interdit toute prescription de résultats de même que toute exigence nationale pour les dirigeants et les conseils

---

<sup>2</sup> Contrairement aux accords conclus par la suite par les États-Unis, les engagements sont des engagements de principe et l'approche repose sur la coopération des Parties.

<sup>3</sup> <http://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=141&language=fr-CA>

<sup>4</sup> Les industries culturelles, par exemple.

d'administration, définit de manière stricte les conditions d'expropriation et reconnaît la liberté complète des transferts de fonds (dividendes, intérêts, redevances, etc.) Il comporte également un mécanisme de règlement des différends entre une partie et un investisseur ou un investissement d'une autre partie, avec arbitrage binational ou international<sup>5</sup>.

*Troisièmement*, l'ALENA reprend en les renforçant les dispositions de l'Accord canado-américain relatives à la protection de la propriété intellectuelle. Il place cette protection sur un pied d'égalité avec les autres engagements commerciaux, ouvrant ainsi la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends. Là encore, l'ALENA crée un précédent qui devait ouvrir la route à l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) aujourd'hui en vigueur à l'OMC.

*Quatrièmement*, l'ALENA repose sur le principe de l'égalité de traitement. Cette disposition a pour effet de ne pas reconnaître au Mexique un traitement spécial et différencié et de le placer sur un pied d'égalité avec ses deux autres partenaires, et ce malgré les différences et les asymétries de développement<sup>6</sup>. Le Mexique a, tout au plus, bénéficié de dispositions particulières pour la mise en œuvre de l'accord et préservé certains domaines d'intervention de l'État.

*Cinquièmement*, le cadre coopération est de type intergouvernemental et sa structure institutionnelle, minimale, se limite à trois mécanismes, politiques, administratifs et juridiques respectivement<sup>7</sup>. La Commission ministérielle du libre-échange voit, notamment, à la mise en œuvre de l'accord, à son développement et au règlement des différends. Elle supervise les trois secrétariats nationaux, les deux commissions de coopération sur l'environnement et le travail et les groupes et comités de travail. Quant au règlement des différends, il passe par la voie de la coopération et, le cas échéant, par l'arbitrage exécutoire.

*Sixièmement*, l'ALENA n'est pas un accord de type évolutif ; il n'engage pas les Parties au delà de ce qui a été signé<sup>8</sup>. Un temps, le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* mis en place en 2005 a pu laisser croire qu'il en irait autrement et que l'ALENA pourrait évoluer vers des formes d'intégration plus avancées (Bélanger, 2011). Il n'en fut pas ainsi et le SPP est aujourd'hui sur la glace. Il en fut de même des propositions qui furent avancées au début des années 2000, les unes pour faire de l'ALENA une union douanière, voire monétaire, les autres pour mettre en place, comme en Europe, un fonds de développement régional : toutes ont rapidement tourné court. Encore aujourd'hui, alors que les liens économiques se desserrent, chacun semble se satisfaire de ce qui existe, quitte à regarder ailleurs et suivre sa propre voie<sup>9</sup>.

Pour nous résumer, l'ALENA est un arrangement institutionnel entre trois Parties. Rédigé à la manière d'un contrat, son objet est d'établir une zone de libre-échange, d'encadrer leurs relations commerciales en imposant des normes et disciplines communes fortes et de favoriser une intégration en profondeur, mais concurrentielle de leur économie.

## 1.2. L'ALENA, un accord instrumental

L'ALENA suscita les plus vives controverses. Au Canada, il fut surtout question de perte de souveraineté et de remise en question des programmes sociaux ; au Mexique, de concurrence asymétrique et de

<sup>5</sup> Ces dispositions servirent de canevas au projet avorté d'Accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE.

<sup>6</sup> L'ALENA ne comporte pas de mécanisme de correction des inégalités.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet Capling and Nossal, 2009.

<sup>8</sup> L'ALENA n'a jamais non plus été élargi. Ainsi, le Chili, un temps invité à se joindre à l'ALENA, a des accords de libre-échange avec les trois Parties mais sans y faire partie.

<sup>9</sup> Voir *International Economy, Should NAFTA be Revisited ? The Views of Twenty Experts*, Summer 2008 24-35

renonciation aux politiques de développement ; et aux États-Unis, de pertes d'emplois et de délocalisations (Mayer, 1998). Cela dit, il faut aussi s'interroger sur les motivations qui pouvaient pousser les trois gouvernements à faire fi des controverses et à signer un accord qui paraissait jusque-là impensable.

Dans le cas du Mexique comme du Canada, on a parlé de mariage de raison (Weintraub 1990). Disons-le clairement : le libre-échange avec les États-Unis fut d'abord un choix par défaut (Brunelle and Deblock, 1989). Difficile en effet dans leur cas, d'envisager l'intégration compétitive dans l'économie mondiale sans passer par les États-Unis ni s'assurer d'un accès garanti et sécuritaire à leur marché principal<sup>10</sup>. Au Canada, il s'agissait également de s'appuyer sur l'accès préférentiel au marché américain pour relancer une croissance économique alors en panne et de s'en servir comme d'un tremplin pour prendre avec succès le virage compétitif de la mondialisation. Le Mexique, de son côté, saisit l'opportunité offerte par l'accord canado-américain pour se tourner à son tour vers les États-Unis, avec, dans son cas, deux grands objectifs : (1) verrouiller les réformes économiques en cours et tourner ainsi définitivement le dos aux politiques de substitution aux importations et à la crise de la dette ; et (2), consolider une stratégie de développement désormais orientée vers le marché, la liberté d'entreprise et l'ouverture au commerce et aux investissements.

Les préoccupations américaines étaient de nature différente. Puissance hégémonique, les États-Unis avaient quatre grandes priorités : (1) intégrer dans un même espace économique deux partenaires commerciaux stratégiques et relever ainsi le défi de compétitivité que leur posait l'émergence des nouveaux pays industrialisés ; (2) mettre en place un modèle de régionalisme alternatif au modèle européen alors engagé dans le processus d'approfondissement qui allait déboucher sur le Traité de Maastricht ; (3) lancer par la même occasion un signal d'ouverture à quiconque voudrait négocier avec eux, à commencer dans les Amériques où l'idée d'y instaurer le libre-échange de l'Alaska à la Terre de feu avait été relancée par le président Reagan ; et (4) faire avancer leur vision d'un ordre mondial ouvert, régi par la règle de droit en faisant de l'ALENA un modèle à suivre tout en s'appuyant sur celui-ci pour faire pression à Genève où les négociations multilatérales piétinaient.

Les controverses n'ont pas totalement disparu mais l'ALENA est entré dans les habitudes. L'accord existe et fonctionne plutôt bien : les relations bilatérales entre les États-Unis et ses deux voisins sont apaisées et les relations d'affaires en sont sorties nettement améliorées. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a pas d'irritants ni de problèmes, mais de constater que chacun s'est accommodé à son avantage de l'accord et que, si problèmes il y a de part et d'autre, ils tiennent moins à l'accord lui-même qu'au manque de volonté politique de les régler et, surtout, de trouver des accommodements de nature à satisfaire le Mexique. Que l'ALENA n'ait pas créé plus de solidarité entre ses trois signataires, ne doit pas non plus surprendre : ce n'était pas l'objectif recherché<sup>11</sup> !

## **2. L'intégration économique et ses limites**

Au moment des négociations, les économistes ne prévoient pas une très forte augmentation des échanges commerciaux entre les États-Unis et ses deux voisins, sauf peut-être pour le Mexique : le niveau des échanges était déjà très élevé et rien ne laissait présager à l'époque leur envolée. Aussi, si des gains devaient être trouvés, ce devait être dans les effets dynamiques du libre-échange : économies d'échelle, concurrence vivifiante, accès à une plus grande gamme de produits, rationalisation des investissements, etc. En créant un espace économique commun soumis au seul jeu de la concurrence, chacune des économies devait tirer avantage d'une intégration plus poussée, gagnant ainsi autant en

---

<sup>10</sup> Le mécanisme de règlement des différends était l'une des grandes priorités du Canada. Voir à ce sujet Hart (1994).

<sup>11</sup> Pour un débat sur le sujet, voir Pastor (2001), Clarkson (2008) and Morales (2008).

efficacité et en compétitivité qu'en points de croissance supplémentaires. Un temps, les faits semblèrent leur donner raison. Jusqu'aux années 2000 !

## **2.1. Intégration et croissance**

L'économie de l'Amérique du Nord s'est effectivement réorganisée et les résultats ne se firent pas attendre. Une fois la crise monétaire de 1994-1995 rapidement surmontée, le Mexique allait connaître, sous l'impulsion du commerce et des investissements, un véritable boom économique, au point d'être présenté comme un modèle à suivre en matière de développement. Il en fut de même du Canada. Tout comme celle des États-Unis, son économie eut à subir le contrecoup d'une réorganisation des filières de production et des délocalisations vers le Mexique, mais contrairement à ce que laissaient présager les prévisions les plus pessimistes, son industrie manufacturière connut une embellie qui, pour être inattendue, ne s'en matérialisa pas moins en création d'emplois et en investissements. Fouettés par un taux de change déprécié, entraînés par la vigoureuse croissance de l'économie américaine, les échanges commerciaux du Canada et du Mexique avec les États-Unis ont littéralement explosé dans les années 1990, à leur plus grand avantage d'ailleurs, les excédents commerciaux reflétant leur réussite économique. Avec deux bémols toutefois.

Au Mexique, les gains tirés du commerce restèrent surtout concentrés dans les régions du nord et ne se diffusèrent pas vraiment dans le reste de l'économie. Les coûts d'ajustement furent, par contre, considérables, dans l'agriculture surtout (Blecker, 2009). Quant à la croissance, elle ne fut pas suffisante pour entraîner une hausse marquée des niveaux de vie, encore moins enrayer les flux migratoires vers les États-Unis.

Ensuite, l'intégration s'est fortement polarisée sur les États-Unis : avec des économies filialisées, les chaînes de valeurs gravitent autour des sociétés mères américaines, le commerce transite par les États-Unis et les relations commerciales entre le Canada et le Mexique ont somme toute peu progressé. En fait, ce n'est pas d'intégration à trois dont il faut parler, mais d'intégration de deux économies, celles du Mexique et du Canada, à une troisième, celle des États-Unis.

Bref, l'ALENA a produit des résultats commerciaux supérieurs à ceux qu'on attendait au Canada et au Mexique, mais il les a aussi rendus très dépendants des États-Unis. L'ALENA a également stimulé la croissance dans ces deux pays, mais il n'y a pas eu non plus de miracle économique. Quant aux excédents commerciaux, toujours plus importants, ils ont eu sur les entreprises l'effet pervers de se détourner des autres marchés d'exportation et surtout de ne pas suffisamment prêter attention à la concurrence internationale. Celle-ci allait prendre le Canada et le Mexique de plein fouet dans les années 2000. Le contraste est grand entre ces années d'euphorie et celles plus moroses de la période actuelle, marquées par la crise, la concurrence de l'Asie et un change aujourd'hui surévalué par rapport au dollar américain. La conjoncture n'est plus du tout la même ; les meilleures années de l'ALENA sont désormais derrière (Deblock, 2011).

Du côté des États-Unis maintenant, l'ALENA fonctionna, là aussi, dans un premier temps à leur grande satisfaction. Grâce à lui, les entreprises américaines purent bénéficier (1) d'un accès privilégié aux marchés, aux ressources naturelles et, dans le cas du Mexique, à une main-d'œuvre bon marché, (2) d'un cadre de concurrence unifié qui les mettaient à l'abri du nationalisme économique, (3) d'un environnement politique rendu plus prévisible et (4) d'un espace intégré qui permettait la réorganisation des réseaux de production et les gains d'efficacité grâce à lui. Par contre, il aggrava considérablement le déficit commercial et contribua fort modestement à la croissance de l'économie américaine, beaucoup moins que la nouvelle économie et la révolution dans les TIC, le moteur de sa croissance dans les années

1990. Il n'arrêta pas non plus les flux d'investissement et les délocalisations vers l'Asie, toujours plus attractive et compétitive.

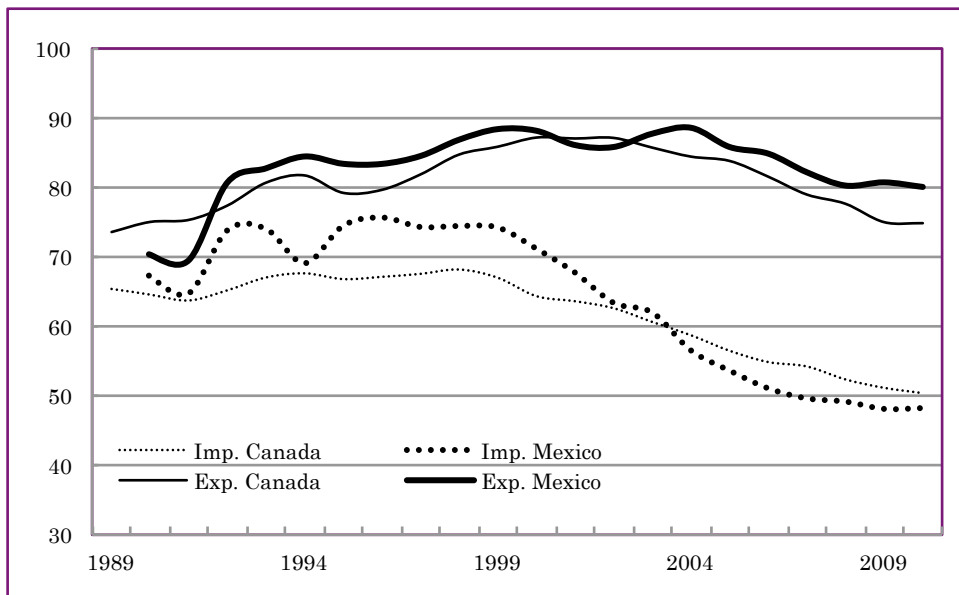
## 2.2. La concurrence asiatique : de l'intégration à la « désintégration » économique ?

En lui ouvrant l'accès aux grands marchés, l'entrée de la Chine à l'OMC a indéniablement changé la donne et provoqué une onde de choc qui ébranle les économies, à commencer en Amérique du Nord où, en l'espace d'une décennie à peine, la Chine s'est imposée non seulement comme partenaire commercial incontournable, mais aussi comme pôle d'attractivité. Ce sont les deux faces de ce que nous appelons la « désintégration » de l'espace économique nord-américain : d'un côté, la concurrence internationale ébranle les schèmes d'intégration établis ; de l'autre, les entreprises se tournent vers d'autres horizons, pour y investir, produire et surtout faire produire.

Deux graphiques illustrent ces nouvelles tendances. Le graphique 1 retrace l'évolution de la part des États-Unis dans le commerce du Canada et du Mexique. On le constatera, si la dépendance à l'exportation tend à se relâcher depuis le début des années 2000, la dépendance à l'importation, par contre, a considérablement chuté, les États-Unis représentant aujourd'hui moins de la moitié des importations de ces deux pays. Le graphique 2, quant à lui, nous donne, en milliers de personnes, le nombre des emplois dans les filiales étrangères des multinationales américaines pour les années 1999 et 2010. Nous avons retenu aux fins de la comparaison le Canada, le Mexique, le Brésil, les autres pays d'Amérique latine, la Chine et l'Inde. Le graphique montre que, si l'emploi total a progressé au Canada comme au Mexique, dans les services commerciaux et scientifiques en particulier, il a, par contre, fortement reculé dans le secteur manufacturier, surtout au Canada. À l'inverse, la progression des emplois en Chine et en Inde est impressionnante. Elle n'est pas non plus négligeable au Brésil et dans le reste de l'Amérique latine.

### Graphique 1. Commerce de marchandises du Canada et du Mexique avec les États-Unis

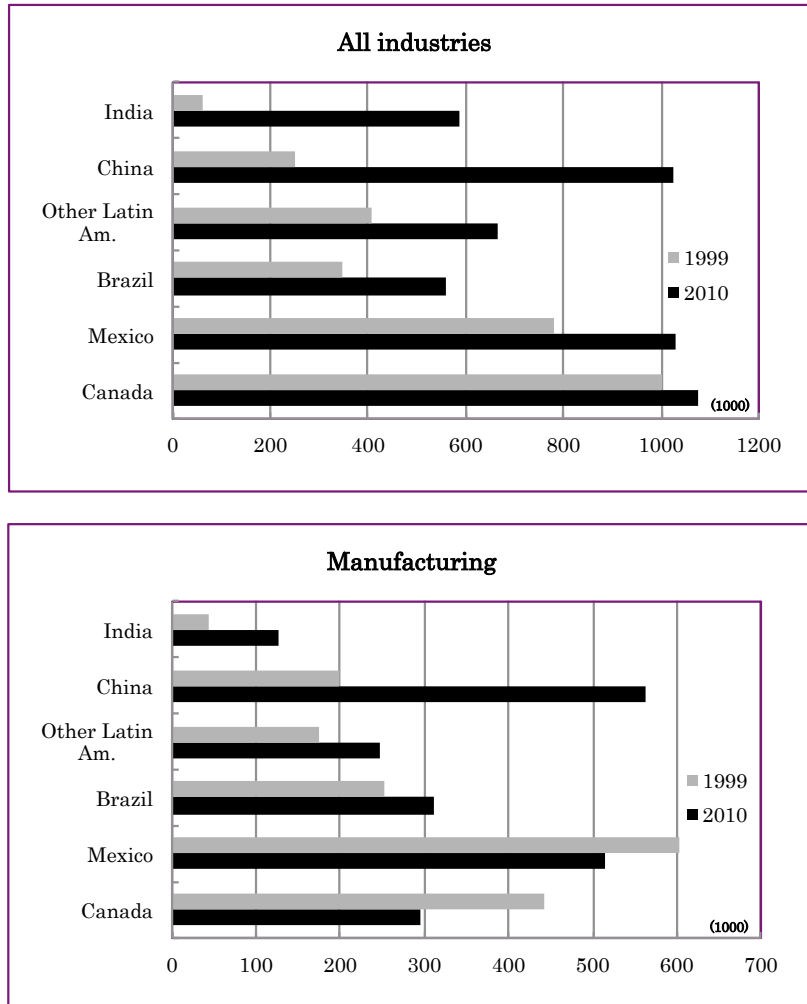
1989 – 2010, en pourcentage des exportations et des importations totales



Source: United Nations, Comtrade

## Graphique 2. Emplois dans les filiales étrangères de sociétés américaines, contrôle majoritaire (MOFAs)

Milliers d'emplois, total et manufacturier 1999 – 2010



Source: Bureau of Economic Analysis

Bien entendu, il ne s'agit pas de se méprendre. Le Canada et le Mexique sont des partenaires stratégiques pour les États-Unis. Le Canada est le premier partenaire commercial des États-Unis et le Mexique le troisième. Le Canada représente 16 % de leurs exportations de biens et services et 13 % de leurs importations, et le Mexique 11 % dans les deux cas. En clair, les États-Unis entretiennent des relations trop étroites leurs deux voisins pour ne pas envisager un nouveau schéma d'intégration dans l'avenir. Du moins différent de celui qui passait par les filiales et le commerce intra-firmes et qui, manifestement, résiste mal à la concurrence asiatique.

Aujourd'hui, la production repose davantage sur la sous-traitance et l'externalisation des activités. Ce changement n'est évidemment pas sans conséquences, tant sur l'orientation géographique des échanges et des investissements que sur l'emploi à la maison comme à l'étranger, mais le Canada et le Mexique ont aussi leur carte à jouer. Le secteur manufacturier est durement touché, encore que certaines industries résistent mieux que d'autres, mais les services et les ressources naturelles restent des lignes



de force. Quant aux gouvernements, ils ne sont pas restés sans réagir face à de nouveaux développements qui ont, au moins, eu le mérite de les sortir de leur léthargie dans laquelle les avait conduit la réussite commerciale de l'ALENA. L'emphase est désormais mise, tant au Canada qu'au Mexique, sur la productivité, les technologies et la nouvelle économie, mais aussi sur la recherche active de nouveaux débouchés, voire sur le développement du marché intérieur. Il n'en demeure pas moins (1) que l'économie nord-américaine est confrontée à un choc de compétitivité, (2) que l'ALENA n'est plus le modèle d'intégration qu'il était et (3) que, loin de coopérer davantage entre eux pour relancer l'intégration, les trois gouvernements semblent avoir pris le parti, pour le moment du moins, de faire cavalier seul. Comme si l'ALENA avait son temps et que le moment était venu de passer à autre chose.

### **3. L'ALENA et la nouvelle diplomatie commerciale des États-Unis**

Abordons le second volet de notre analyse : la place de l'ALENA dans la stratégie commerciale américaine. Nous reviendrons tout d'abord sur les principes qui guident la politique commerciale américaine et sur le changement de cap qui lui a été donné dans les années 1980. Nous verrons ensuite comment le bilatéralisme et le régionalisme furent instrumentalisés pour faire avancer un nouvel agenda. Nous terminerons par un état de la situation actuelle.

#### **3.1. Principes et orientations de la politique commerciale américaine**

Le système commercial multilatéral est orienté depuis la signature du GATT le 30 octobre 1947, vers l'ouverture des marchés. Celle-ci repose sur deux grands principes : la réciprocité et la non-discrimination. Sur le plan procédural, le système se présente comme un échange mutuel de droits d'accès aux marchés. Du point de vue de ses objectifs, il peut être qualifié de 'commercialiste libéral', dans le sens où la promotion des exportations est la règle et la protection l'exception. Et d'un point de vue doctrinal, il peut être qualifié 'd'internationaliste libéral', dans le sens où la liberté commerciale se voit attribuer un rôle spécifique, soit celui de contribuer à la prospérité et, ce faisant, à la paix dans le monde (Deblock, 2010).

La politique commerciale américaine n'est, évidemment, pas imperméable aux influences de la politique intérieure et de la politique étrangère, mais c'est ainsi que, de Roosevelt à Obama, les États ont toujours envisagé non seulement la libéralisation des échanges, mais aussi leur rôle de promoteur d'un système commercial ouvert. On peut néanmoins distinguer deux grandes périodes : avant et après 1980 (Destler, 2005). Trois changements sont notables dans les années 1980. Premièrement, de nouvelles priorités sont mises de l'avant à l'agenda commercial. Notamment trois : 1) l'ouverture des services commerciaux, 2) la promotion et la protection des investissements à l'étranger, et 3) la protection des droits de propriété intellectuelle.

Deuxièmement, l'esprit des négociations change : il s'agit moins d'ouvrir les marchés de manière ordonnée que de promouvoir la liberté économique, de niveler le terrain de la concurrence et de défendre les droits des entreprises.

Et troisièmement, si la voie multilatérale globale reste privilégiée pour ouvrir les marchés, la voie bilatérale va être de plus en plus systématiquement empruntée. D'abord, pour pousser les négociations au GATT puis à l'OMC, du bas vers le haut. La réussite du cycle d'Uruguay en est l'exemple le plus spectaculaire. Ensuite, pour créer des précédents (laboratoire institutionnel) et élargir toujours davantage le périmètre des négociations. Enfin, pour mieux répondre à leurs intérêts commerciaux ou stratégiques mais aussi promouvoir leur vision de l'ordre mondial, que ce soit en ciblant les partenaires, en tissant des alliances stratégiques ou encore en promouvant l'idée de communautés intégrées par le commerce et les valeurs partagées comme dans les Amériques par exemple.

### 3.2. Le régionalisme à l'Américaine

Un concept s'est très rapidement glissé dans le débat commercial à partir des années 1980, celui de 'régionalisme'. Parfois qualifié de 'seconde génération', parfois 'd'ouvert', voire encore de 'nouveau', ce concept apparaît dans la littérature sous trois sens différents, pour désigner (1) tout type d'accord commercial autre que multilatéral, (2) les grands projets d'intégration régionaux ou interrégionaux, anciens ou nouveaux, voire encore (3) une régionalisation institutionnalisée des échanges. À chacun sa définition, pourrait-on dire, mais là n'est pas l'essentiel : parler de régionalisme économique, c'était d'abord, pour les États-Unis, mettre de l'avant un modèle d'intégration différent, alternatif à celui qui avait vu le jour dans les années 1950 – 1960. En clair, il s'agissait de tourner la page d'une intégration « à la Prebisch » ou « à la Jean Monnet », et d'en ouvrir une autre, en phase avec la mondialisation et l'ouverture généralisée des marchés.

Sans doute ne parviendra-t-on jamais à s'entendre à son sujet, tant le concept de régionalisme est insaisissable (Mansfield and Milner, 1999), tant aussi **celui-ci n'a bien souvent de régional que le nom (Illy, 2012)**. Dans la perspective américaine toutefois, le régionalisme doit couvrir quatre dimensions. Tout d'abord, il doit être *ouvert*, dans le sens où il doit renforcer la coopération entre les participants et les engager à libéraliser leurs échanges tout en demeurant ouverts sur l'extérieur et en continuant de jouer un rôle actif dans les négociations multilatérales globales (Bergsten, 1996). Ensuite, il doit être *complémentaire* du multilatéralisme global, autrement dit répondre aux critères de l'article XXIV du GATT mais également à ses objectifs. Entre le multilatéralisme, le régionalisme et le bilatéralisme, il ne peut donc y avoir qu'une différence de niveaux (Zoellick, 2002). Par ailleurs, l'intégration doit être en *profondeur* (deep integration)<sup>12</sup>, dans le sens où il s'agit d'harmoniser les règles de marché entre les économies concernées et de mettre ainsi en interconnexion des systèmes institutionnels différents sur un même espace économique (Lawrence, 1996). Enfin, l'intégration doit être *compétitive*, autrement dit soumise à la concurrence internationale et orientée vers les marchés extérieurs (Baldwin, 1997).

Les débats sur le régionalisme dit de seconde génération reflétaient à l'époque cette vision. Les opinions exprimées lui étaient en général favorables, Bhagwati (1995) étant l'une des rares voix à tirer la sonnette d'alarme et à dénoncer l'agenda caché des États-Unis. Ces débats reposaient malgré tout sur un double malentendu. D'une part, on n'a pas prêté suffisamment d'attention aux intentions réelles des États-Unis et aux effets que pouvait avoir sur le système commercial multilatéral leur engagement en faveur de la 'libéralisation compétitive'. Et d'autre part, en parlant de 'régionalisme ouvert' plutôt que de bilatéralisme, on a choisi de ne voir que le bon côté des choses et d'ignorer que leur nouvelle diplomatie commerciale mettait de l'avant un agenda à trois niveaux. Il s'agissait alors de faire passer la libéralisation des échanges à une vitesse supérieure au niveau commercial, de reconstruire la compétitivité des États-Unis au niveau économique, et de reconstruire l'ordre économique mondial au niveau politique.

### 3.3. Le temps des bilans

Sans doute, les États-Unis ont-ils pris en marche le train du bilatéralisme, mais ils n'ont pas fait que suivre le mouvement : ils ont cherché à l'orienter, à l'encadrer et à en prendre la tête. Leur entrée en force dans cette voie a coïncidé avec la fin de la Guerre froide et, surtout, les débuts de la mondialisation, traduisant ainsi une volonté non seulement de tourner cette dernière à leur avantage, mais aussi d'en établir les règles et de se placer au centre d'une économie mondiale modelée à leur

<sup>12</sup> Lawrence oppose le concept d'intégration en profondeur à celui d'intégration en surface, dans le sens où l'intégration ne doit pas seulement résulter de l'élimination des obstacles à la frontière, mais également à l'intérieur des frontières. Il n'a pas inventé le concept ; il lui a seulement donné un sens différent de celui qui caractérise l'intégration européenne.

image, à l'aulne de l'internationalisme libéral et de leurs institutions comme ils l'avaient fait après la Seconde Guerre mondiale.

Leur approche n'est toutefois pas linéaire ; pragmatique, elle s'adapte aux évolutions de la conjoncture internationale. Présenté dans un premier temps comme 'stratégie secondaire' (Feinberg, 2003), le bilatéralisme fut ainsi élargi et intégré sous la présidence de Bill Clinton à de grandes initiatives interrégionales, en direction des Amériques avec le projet de Zone de libre-échange des Amériques, du Pacifique avec l'APEC, de l'Europe avec le Dialogue transatlantique et même de l'Afrique avec l'AGOA. Sous la présidence de George W. Bush, on en revint à la stratégie plus classique des alliances. Des négociations furent alors lancées dans toutes les parties du monde et une nouvelle doctrine, dite de la 'libéralisation compétitive', vint remplacer celle des blocs de construction. À son tour, le président Obama s'est engagé dans les pas de ses prédécesseurs. Faisant pivoter la politique commerciale vers l'Asie, avec le Trans-Pacific Partnership pour tête de pont, il n'a pas pour autant oublié l'Europe, engageant, là aussi, des négociations en vue d'établir un partenariat économique global (comprehensive).

Bilatéralisme, régionalisme, interrégionalisme, tout se croise dans la politique commerciale américaine, mais *quid* des résultats ?

L'ALENA reste, incontestablement, avec l'Uruguay Round, leur plus grand succès diplomatique, et le projet de zone de libre-échange des Amériques leur plus grand échec. Les États-Unis ont, à ce jour, des accords de libre-échange avec 20 pays, dont 12 dans les Amériques. Ces accords couvrent plus de la moitié de leur commerce ( exportations et importations). Ils sont également engagés dans trois initiatives interrégionales majeures : l'APEC, le Trans-Pacific Partnership et le Transatlantic Trade and Investment Partnership. Ajoutons leurs 42 traités bilatéraux sur l'investissement, leurs 35 accords cadre de coopération en matière de commerce et d'investissement<sup>13</sup> et leurs trois accords préférentiels avec l'Afrique, les Caraïbes et la Communauté andine.

Au bout du compte, leur élan a été freiné. Les pays sont de plus en plus réticents à s'engager dans des accords fort contraignants, les réformes du système commercial engagées lors du cycle d'Uruguay ont tourné court et les négociations de Doha sont totalement enlisées. Loin de sortir renforcé de la 'libéralisation compétitive', le multilatéralisme global paraît aujourd'hui fort affaibli, au point que l'OMC parle désormais d'accords commerciaux préférentiels plutôt que d'accords commerciaux régionaux et de cohérence systémique plutôt que de coexistence pacifique entre le régionalisme et le multilatéralisme (WTO, 2011). D'autres, plus critiques, parlent de bol de spaghettis (Bhagwati, 2008). Mais surtout, après avoir joué les apprentis sorciers, poussant les pays, y compris l'Europe communautaire, dans la même voie qu'eux, les États-Unis voient maintenant l'instrument du bilatéralisme et du régionalisme se retourner contre eux. C'est particulièrement patent en Asie, une région où ils ont non seulement été pris de court par la diplomatie commerciale s'y déploie, mais où les accords et alliances se font aussi sans eux, sinon contre eux. D'où l'importance stratégique du Trans-Pacific Partnership, leur meilleure arme pour relier les Amériques à l'Asie-Pacifique.

## Conclusion

Le monde a connu trois grandes vagues d'accords économiques et commerciaux depuis la seconde Guerre mondiale (Deblock, 2012). La première couvre les années 1950-70. Elle s'inscrit dans un contexte de division idéologique du monde et fut marquée par les idées de solidarité collective, d'intégration orientée et communautaire, et par la création de grands espaces régionaux. La seconde période couvre

---

<sup>13</sup> En date de juillet 2013.

les années 1980-2000. Elle s'inscrit dans un contexte de globalisation et fut marquée par les idées de compétitivité, d'intégration concurrentielle et contractuelle et par la création de partenariats Nord-Sud ancrés dans le libre-échange. La troisième période a débuté dans la seconde moitié des années 2000. Elle s'inscrit dans un contexte de déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie et trois traits la caractérisent : le bilatéralisme compétitif généralisé, la création de partenariats interrégionaux et l'interconnexion normative des espaces nationaux.

Promoteurs d'un multilatéralisme global, les États-Unis n'ont jamais vu les accords bilatéraux, régionaux ou interrégionaux autrement que comme un moyen de faire avancer non seulement leurs intérêts dans le monde, mais également leur vision du multilatéralisme. Toujours présentes, ces deux dimensions ont pris un tour nouveau à partir des années 1980. Prenant leurs partenaires commerciaux par surprise, ils ont alors replacé le bilatéralisme au centre de leur politique commerciale, et ce avec trois objectifs bien arrêtés : (1) redresser leur économie et relever le défi d'une concurrence souvent perçue chez eux comme déloyale, (2) donner un nouveau souffle au système commercial multilatéral en l'orientant dans de nouvelles directions, et (3) ouvrir largement les marchés à la concurrence et assurer ainsi une meilleure protection de leurs intérêts à l'étranger. Si un premier accord fut signé avec Israël, c'est néanmoins l'accord avec le Canada et, surtout, l'ALENA qui constituent le véritable point tournant.

Très vite, l'ALENA devint, en effet, le modèle à suivre, dans les négociations commerciales comme dans les débats sur le régionalisme. S'inscrivant en rupture avec les accords de première génération, il devait ouvrir la voie non seulement à un nouveau type d'intégration poussée du bas vers le haut par les seules forces du marché, mais également à des formes nouvelles de partenariats économiques reposant sur un commerce ouvert, la règle de droit et des valeurs partagées. Ce qu'on appela alors le 'régionalisme de seconde génération' n'était en fait rien d'autre que la vision américaine d'un néorégionalisme qui devait à la fois compléter un multilatéralisme global et lui servir de levier, renforcer la position centrale des États-Unis au sein de l'économie mondiale et faire d'eux le hubb d'un réseau d'accords et de partenariats couvrant les grandes régions économiques du monde.

Un temps, les faits semblèrent corroborer les ambitions américaines. D'un côté, les échanges intra-ALENA se développèrent au-delà de toute espérance, stimulant l'activité économique dans les trois pays, particulièrement au Mexique, incitant aussi de nombreux pays à s'y joindre, sinon à s'engager dans la même voie qu'eux. De l'autre, les initiatives internationales de grande envergure se multiplièrent, laissant entrevoir un nouvel âge de coopération économique internationale combinant liberté commerciale, mondialisation et démocratie. Blocs de construction, jeux de dominos, laboratoire institutionnel, pionniers du libre-échange, les formules ne manquèrent pas pour qualifier cette dynamique en œuvre. Avec, comme ce fut le cas après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis en fer de lance. Beaucoup d'eau a coulé depuis. Les grandes initiatives régionales de cette époque ont tourné court, non sans avoir malgré tout laissé derrière elles une pléthore d'accords commerciaux, les liens économiques au sein de l'ALENA se desserrent sous la pression de la concurrence internationale et, à l'heure du 'grand pivotement' vers l'Asie, ce n'est plus vers l'ALENA ni même vers les Amériques que la diplomatie commerciale américaine se tourne, mais vers cette région, nouvel atelier du monde.

N'hésitons pas à le dire, l'ALENA a profondément marqué l'histoire économique contemporaine, celle de ses trois signataires comme celle du monde. Deux leçons peuvent être tirées.

Nous avons parlé de 'désintégration' à propos de l'ALENA. Allons-nous trop loin en parlant dans ce sens ? Peut-être, mais l'histoire économique est riche de processus du même type. En tout cas, et contrairement à ce que prétendent les modèles de gravité et les théories de la régionalisation, ni la proximité géographique ni les cadres institutionnels préférentiels ne sont une garantie de la profondeur

et de la solidité des relations économiques dans une région donnée. Encore moins une police d'assurance contre les chocs et les changements dans l'environnement extérieur. Certes, bien des événements sont imprévisibles, et la montée en puissance de la Chine en moins d'une décennie en est un bel exemple, mais ce sont aussi dans les moments difficiles que l'on mesure le mieux le degré de robustesse des accords d'intégration. De ce point de vue, on ne peut que constater la très grande vulnérabilité de l'ALENA, un accord qui n'a jamais eu pour ses signataires qu'une valeur instrumentale. C'est dans ce sens d'ailleurs que nous parlons à son propos d'arrangement institutionnel plutôt que de projet d'intégration, du moins si l'on entend par là la création non seulement d'un espace économique commun, mais également d'un espace de solidarité. C'est la première leçon : qu'est-ce que l'intégration si celle-ci se limite à n'être qu'une alliance économique de circonstance ?

Seconde leçon : la coopération économique internationale ne se construit pas sur la seule diplomatie commerciale. En négociation commerciale, dit l'adage, on n'a pas d'amis, seulement des intérêts. Sans doute est-ce la très grande particularité de la politique commerciale américaine que de combiner défense des intérêts commerciaux et internationalisme libéral, les États-Unis n'exportant pas seulement des marchandises mais aussi des valeurs comme ils se plaisent à le rappeler. Les institutions et, derrière celles-ci, les idées comptent ! L'ALENA, par son cadre contractuel et ses institutions, reflète les valeurs américaines, notamment celles de liberté, de concurrence, de démocratie et de souveraineté. Et, à bien y regarder, ce cadre institutionnel ne se différencie guère de celui de l'OMC, sur la forme comme sur le fond. L'intégration économique, observait Gunnar Myrdal (1956), est la réalisation du vieil idéal occidental de l'égalité des chances. Or, si ce cadre a permis d'ouvrir les marchés et d'institutionnaliser la coopération, il a aussi placé le commerce devant les choix sociaux et l'égalité de traitement devant l'égalité des chances. Mais, sauf à se prendre au discours, le commerce n'a jamais porté seul le développement ni ses institutions véhiculé d'autres valeurs que mercantiles. Le débat traverse l'histoire du GATT et de l'OMC, mais pas celle de l'ALENA !

## Bibliographie

- Baldwin, Robert (1997), The Causes of Regionalism, *The World Economy*, 20(7): 865–88.
- Bélanger, Louis (2011), Governing the North American Free Trade Area: International Rulemaking and Delegation in NAFTA, the SPP, and Beyond, in I. Moralès (ed.). *National Solutions to Trans-Border problems? The Governance of Security and Risk in a Post-NAFTA North America*, Farnham/Burlington: Ashgate Publ., pp. 27-58.
- Bergsten, C. Fred (1996), Globalizing Free Trade: A Vision for the Early 21st Century, *Foreign Affairs*, 71(3): 105–20.
- Bhagwati, Jagdish (1995), U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas, in Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington: The AEI Press, pp. 1-18.
- Bhagwati, Jagdish (2008), *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Blecker, Robert A. (2009), External Shock, Structural Changes, and Economic Growth in Mexico, 1979-2007, *World Development*, 37(7): 1274-84.
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock (1989), *Le libre-échange par défaut*, Montréal: VLB éditeur, 1989.
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock (2004), *Le libre-échange en défaut*, Montréal: Fides éditeur, 2004.
- Capling, Ann et Kim R. Nossal (2009), The contradictions of regionalism in North America, *Review of International*

*Studies*, 35 (S1): 147-67.

Clarckson, Stephen (2008), *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Totonto : University of Toronto Press.

Deblock, Christian (2010), Le bilatéralisme commercial américain, in Bernard Remiche and Hélène Ruiz-Fabri (eds.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles: Larcier, pp. 115-73.

Deblock, Christian (2011), NAFTA, A Model Under Stress, in Claude Auroi and Aline Helg (eds.), *Latin America, 1810-2010. Dreams and Legacies*, London: World Scientific, Imperial College, pp. 387-416.

Deblock, Christian (2012), Les accords commerciaux : entre coopération et compétition, *Politique étrangère*, 4: 819-31.

Destler, I.M. (2005), *American Trade Politics*, 4th Ed., Washington: Peterson Institute for International Economics.

Feinberg, Richard E. (2003), The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements, *The World Economy*, 26(7): 1019-40.

Hart Michael (1994), *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*. Vancouver: UBC Press.

Lawrence Robert Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington: Brookings Institution.

Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner (1999), The New Wave of Regionalism, *International Organization*, 53(3): 589-627.

Mayer, Frederick (1998), *Interpreting NAFTA*, New York: Columbia University Press.

Morales, Isidro (2008), *Post-NAFTA North America. Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region*, London: Palgrave MacMillan.

Myrdal, Gunnar (1956), *An International Economy*, New York: Harper & Brothers.

Ousseni, Illy (2012), *L'OMC et le régionalisme. Le régionalisme africain*, Bruxelles: Larcier.

Pastor, Robert (2001), *North American Community: Lessons from the Old World for the New*, New York: Institute for International Economics.

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

WTO (2011), *World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Geneva.

Zoellick, Robert B. (2002), *Globalization, Trade, and Economic Security*, National Press Club, October 1.

## Redigée par

**Christian Deblock**, Ph. D

Économiste de formation, Christian Deblock est professeur titulaire au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

## Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

[Lisez toutes les chroniques](#) 

## Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

### Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est  
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560  
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

### Adresse postale :

Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA  
Téléphone : 514 987-3000, poste 3910  
Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)

Site web : [www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)



La Chronique des industries culturelles est réalisée par le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation pour l'Organisation internationale de la Francophonie.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette note de recherche demeurent sous l'entière responsabilité du rédacteur et n'engagent en rien ni ne reflètent ceux du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation.