

Au delà du libre-échange

Christian Deblock,
Directeur du Centre Études internationales et Mondialisation

Ratifié en 1992 et entré en vigueur en 1994, L'ALENA va entrer l'année prochaine dans sa dernière année. Nous aurons tout au long de la journée l'occasion de dresser des bilans, certains positifs d'autres plus négatifs. Mais plus qu'un bilan, nous avons voulu placer les débats d'aujourd'hui sous le signe de la réflexion et de la prospective. Sur le contenu et la portée de cet accord, mais également sur les innovations institutionnelles qu'il a introduites.

LES INNOVATIONS DE L'ALÉNA

Certes, et on ne manquera pas de le souligner tout au long de la journée, l'ALENA présente la particularité de lier trois pays fort différents, tant par la taille que par le niveau de développement. Trois pays également dont deux d'entre eux, le Canada et le Mexique, n'avaient pas jusque-là trouvé d'intérêt à s'engager dans la voie du libre-échange malgré les liens économiques fort étroits qui unissent aux États-Unis. Mais, ce n'est pas tant là-dessus qu'il faille insister aujourd'hui, que sur le caractère extrêmement novateur de cet accord au plan institutionnel, un accord dont on commence à peine, à mon avis, à prendre la mesure de sa portée et de ses effets, au Canada et au Mexique certes, mais également sur la scène économique internationale.

En effet, l'ALENA, et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis avant lui, peut être considéré comme le premier grand accord commercial, en dehors des accords qui régissent la Communauté européenne, qui établit dans les relations commerciales un véritable cadre normatif transnational et introduit des innovations qui vont bien au-delà de ce que l'on retrouve dans les accords commerciaux traditionnels. Sur cinq points en particulier.

Premièrement, exception faite des accords européens, l'ALENA est le premier grand accord commercial qui étend le champ du libre-échange à des domaines jusque-là fort controversés, comme l'investissement, les services, l'agriculture et les marchés publics par exemple. Des domaines dont, je le rappelle, l'OMC peine à traiter actuellement, mais qui sont au cœur de toutes les négociations commerciales que les États-Unis ont ouvertes depuis lors, à commencer dans les Amériques.

Deuxièmement, c'est un accord qui, par son désormais célèbre chapitre 11, offre les garanties les plus fortes à l'investisseur et à son investissement. Sur ce point, l'ALENA a marqué un tournant. Depuis lors, les accords bilatéraux en matière d'investissement prolifèrent, au point que l'on peut se demander si les États-Unis ont encore besoin d'un accord multilatéral dans ce domaine. Mais, ce que l'on a tendance à oublier, c'est que même si d'autres accords avaient été signés avant celui-ci dans ce domaine, c'est un accord qui engageait deux partenaires commerciaux majeurs des États-Unis et qui, en octroyant de telles garanties aux investisseurs et en limitant à ce point la marge de manœuvre des gouvernements dans ce domaine, allait par la suite servir de modèle et paver la voie à une multitude d'accords du même type, dont le principal fut sans doute le projet, avorté comme on le sait, d'Accord multilatéral sur l'investissement, l'AMI.

Troisièmement, c'est un accord qui établit un régime à la fois allégé, efficace et contraignant de règlement des différends commerciaux. Certes, le régime s'inspire de celui qui était en vigueur à l'époque au GATT, et, à la différence de ce qui existe actuellement à l'OMC, c'est aux législations nationales que les groupes d'arbitrage sont renvoyés. Mais, et c'est le point que je veux souligner, le régime actuellement en place au sein de l'ALENA vient consacrer une logique d'arbitrage qui, à la différence de ce que l'on retrouve en Europe, exclut toute possibilité d'interprétation des textes et d'évolution vers des formes supranationales de régulation. Là encore on peut parler de modèle, d'un modèle de type contractuel que l'on peut opposer à un autre modèle, le modèle juridique de type évolutif que l'on retrouve en Europe.

Quatrièmement, c'est un accord qui pose clairement à l'avant-scène les enjeux économiques dans la conduite des affaires publiques. En particulier, c'est un accord qui associe étroitement commerce et gouvernance, en obligeant en particulier les États à soumettre leurs choix collectifs et le contenu de leurs politiques publiques aux exigences des accords signés. C'est visible dans le domaine de l'investissement, dans celui des marchés publics ou encore, mais de manière plus modeste, dans le domaine de la concurrence, mais ce l'est également, et cela le devient de plus en plus, dans d'autres domaines, y compris dans des domaines qui paraissaient jusqu'ici intouchables, comme la santé et l'éducation par exemple.

Enfin, cinquièmement, au travers des deux accords parallèles, celui sur le travail et celui sur l'environnement, l'ALENA a ouvert une porte sur des domaines nouveaux, fort litigieux d'ailleurs. Bien entendu, ces accords restent fort limités dans la mesure où ils ne visent que l'application des législations nationales et qu'ils n'engagent pas sérieusement les parties contractantes sur le terrain miné des sanctions. De même, on le constatera, aucun des trois pays n'est vraiment intéressé aujourd'hui à faire évoluer ces accords, mais ils existent et ne sont pas sans effets, au Mexique en particulier.

Sur tous ces points, chacune et chacun d'entre vous reviendront j'en suis sûr. Ce que je voulais simplement souligner par ces remarques c'est le fait que l'ALENA a joué et

continue de jouer un rôle déterminant dans l'évolution du système commercial international et qu'il constitue désormais, pour les États-Unis en particulier, un modèle d'intégration à suivre et à étendre, dans les Amériques mais également à l'échelle de la planète.

UN MODÈLE POUR LES AMÉRIQUES ?

Le second point qui doit mériter notre attention, c'est celui de savoir si et dans quelle mesure, l'ALENA peut être transposé, dans la future ZLEA en particulier. Il est difficile de prévoir ce qu'il adviendra des négociations en cours et ce sur quoi on finira par s'entendre, d'autant que les acteurs sont nombreux et les préoccupations, priorités et positions des uns et des autres sont fort différentes, pour ne dire parfois diamétralement opposées comme le montrent clairement les premières versions de l'avant-projet d'accord et les discussions parfois tendues au sein des différents groupes de négociation ou de travail. Permettez-moi plutôt de revenir sur certaines questions de fond que soulève cet accord, des questions de fond auxquelles il est loin d'apporter des réponses convaincantes et qui méritent que nous réfléchissions dessus au cours de nos débats. J'en identifierai quatre.

Premièrement, comment résoudre le problème des asymétries, dans la taille et le niveau de développement notamment, entre les pays ? Cette question est aujourd'hui centrale dans les négociations hémisphériques, mais ce que l'on peut d'ores et déjà constater dans le cas du Mexique, c'est que si l'ALENA a, sur le plan du commerce et sur celui de la croissance, atteint ses objectifs comme l'escomptaient les négociateurs, il laisse entièrement de côté le problème des inégalités, régionales mais également sociales, des inégalités qui semblent se creuser et auxquelles il est de plus en plus difficile pour les gouvernements d'y remédier tant les contraintes contractuelles imposées aux gouvernements sont fortes.

Deuxièmement, peut-on envisager l'intégration économique sans à un moment ou à un autre soulever le problème des institutions communes ? C'est le maillon faible de l'ALENA. Disons le clairement, cette question n'a jamais été abordée sérieusement, pour la simple et bonne raison que les trois partenaires ne le veulent pas, préférant s'en tenir à l'accord tel qu'il existe et limiter la coopération trilatérale au seul règlement des problèmes d'intérêt commun. Mais peut-on à un moment ou à un autre éviter la question ? Qui dit intégration, dit nécessairement convergence des politiques, des institutions. Mais de quelles institutions s'agira-t-il ? Dans ce domaine, n'assisterons nous pas également à une forme d'intégration silencieuse, par le bas, c'est-à-dire par le marché avec un modèle institutionnel de référence : celui du partenaire dominant, en l'occurrence les États-Unis ?

Troisièmement, jusqu'où pousser l'intégration économique, jusqu'à l'intégration monétaire et celle des politiques économiques ? Là encore la question est posée. Au moment des négociations, les questions monétaires n'étaient pas à l'ordre du jour. Mais,

on le constate, tant au Canada qu'au Mexique, elles sont de plus en plus ouvertement posées, et ce, même si en la matière, la position officielle demeure celle du *statu quo*. Mais jusqu'à quand ?

Enfin, quatrième, des questions aussi importantes que celles des droits sociaux, des droits de la personne, de l'environnement, pour ne citer qu'elles, sont traitées dans l'ALENA, et à l'OMC ne l'oublions pas, comme des questions connexes aux questions commerciales. Pourtant, il s'agit là de questions fondamentales, qui soulèvent non seulement le problème fondamental de la hiérarchie des droits, mais également celui des choix collectifs ?

LE NOUVEAU PARADIGME DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINE

C'est sur ces questions et d'autres également que les organisateurs de cet atelier souhaitent aussi ouvrir les débats aujourd'hui, et vous inviter aussi à une réflexion plus large sur les évolutions actuelles du système économique international, un système qui se ressent de plus en plus de ce qui se passe en Amérique du Nord mais au plan hémisphérique. Dans ce travail de prospective auquel nous vous convions, il sera intéressant, je le crois, de voir aussi ce que nous pouvons tirer de l'expérience européenne, une expérience d'intégration d'autant plus pertinente que malgré toutes les critiques qu'on peut lui faire, que malgré tous les problèmes que soulève son application dans le contexte nord-américain, elle a le mérite de mettre de l'avant les idées de supranationalisme et de bien commun au-dessus des intérêts particuliers, qu'il s'agisse ceux des États ou ceux des entreprises.

Un autre élément à prendre également en considération dans nos discussions, me semble-t-il, c'est ce que je pourrais appeler le changement de paradigme de la politique commerciale américaine. L'élargissement du libre-échange, de même que l'extension de la règle de droit dans les relations économiques internationales demeurent, avec l'affirmation du leadership des États-Unis dans la gestion des affaires économiques internationales, demeurent, à n'en pas douter, les grandes priorités de l'administration actuelle. En cela, on peut parler de continuité. Là où par contre il y a changement par rapport à l'administration précédente, et ce changement me semble majeur, c'est dans la manière d'aborder les enjeux commerciaux actuels.

Outre le fait que le libre-échangisme se trouve appuyé comme jamais par un discours idéologique en faveur du marché qui fait appel autant aux enseignements de la doctrine néolibérale qu'aux valeurs perçues comme universelles de la liberté et de la démocratie économique, il nous faut également prendre la mesure du fait que ce libre-échangisme est clairement perçu à la Maison Blanche comme un combat, comme une guerre sans merci qu'il s'agit de mener sans faiblesse et ce, de la même manière que le fut

en son temps la guerre contre le communisme ou aujourd'hui celle contre le soit-disant « axe du mal ». On ne peut qu'être frappé à cet égard par la stratégie employée, notamment celle qui consiste à tisser autour des États-Unis des alliances commerciales prenant forme de partenariats stratégiques qui vont bien au-delà de ce que l'on peut trouver dans les accords de libre-échange traditionnels. En particulier, non seulement ces partenariats associent plus étroitement que jamais libre-échange et gouvernance, mais également, et de plus en plus depuis les événements du 11 septembre, libre-échange et sécurité. C'est en ce sens que nous pouvons parler de nouveau paradigme. Ce qui m'amène à soulever un autre point : sans être totalement abandonnée, ainsi que le démontre clairement la poursuite des négociations hémisphériques, l'administration, l'approche antérieure, qui visait à s'appuyer sur les accords régionaux et à emboîter ceux-ci les uns dans les autres avec les États-Unis pour interface pour faire avancer plus rapidement les négociations multilatérales, fait de plus en plus place à des négociations bilatérales avec des pays ou des groupes de pays ciblés, à commencer dans les Amériques mais aussi partout dans le monde.

Comme je viens de le dire, il s'agit non seulement de prendre la mesure dans nos discussions des profonds changements dans le contenu des négociations commerciales actuelles que mènent les États-Unis, mais également de la manière dont ceux-ci entendent désormais exercer leur leadership dans les affaires économiques internationales et dans celles de l'hémisphère en particulier. Peut-être devrions-nous même nous demander, comme on a pu l'observer à propos des accords en matière d'investissement, si, une fois tissé le réseau d'alliances commerciales qui prend forme actuellement dans les Amériques, les États-Unis auront encore besoin d'un accord hémisphérique. On n'en est pas encore là bien entendu et le plan A demeure la création d'un marché continental intégré, comme le soulignait le mémorandum de 1993 du Conseil national de sécurité, par le commerce et les valeurs partagées, mais le plan B est là. Et, vu l'activisme dont fait preuve actuellement le Représentant au commerce, Robert B. Zoellick, on risque fort bien de se retrouver dans les Amériques avec le pire scénario qu'envisageait la CEPAL dans ses documents de 1993-1994, soit celui d'un réseau d'accords bilatéraux centrés sur les États-Unis, à l'image du moyeu et des rayons d'une roue de bicyclette.

Enfin, et pour conclure, il y a une autre dimension de la politique commerciale américaine que nous nous devons de prendre en considération dans nos discussions : la politique intérieure. Là encore, les choses ont changé. Sur deux points en particulier.

Tout d'abord, les pressions protectionnistes se font de plus en plus clairement sentir. Les différends commerciaux s'accumulent et, avec l'adoption par le Congrès de mesures unilatérales discriminatoires, que ce soit dans le domaine du bois d'œuvre, dans celui de l'acier ou dans celui de l'agriculture, le libre-échangisme est de plus en plus perçu par les autres pays comme un libre-échange à la carte. On s'en est rendu compte lors des discussions entre le Congrès et l'exécutif à propos du renouvellement du *fast track*, la *Trade*

promotion Authority comme on l'appelle désormais, de même que lors des élections de mi-mandat, l'administration Bush doit composer non seulement avec les intérêts particuliers sinon partisans, mais aussi, et tous les sondages le montrent, avec les inquiétudes de la population envers un libre-échange dont on perçoit fort mal les avantages mais fort bien les inconvénients. Et à cet égard, ni la conjoncture économique actuelle ni l'ampleur du déficit courant, plus de 500 milliards de dollars en 2002, ont de quoi rassurer quant à l'avenir.

Ensuite, les événements du 11 septembre ont changé beaucoup de choses. Les questions de sécurité sont désormais placées tout en haut des priorités et de l'agenda politique, tant au plan international qu'au plan domestique. Les impacts sont majeurs ; sur le commerce tout d'abord, qui commence à souffrir des mesures prises aux frontières du Canada et du Mexique, sur les investissements et la circulation des personnes ensuite. On y reviendra, j'en suis sûr, dans nos discussions. Tout comme on reviendra sur les conséquences qu'auront sur les relations bilatérales avec les États-Unis la décision du Canada et du Mexique de ne pas s'engager à côté des Américains dans la guerre contre l'Irak. Ne perdons pas de vue une chose cependant : le Canada et le Mexique dépendent pour plus de 85 % de leurs exportations du marché américain, et ces deux pays sont, respectivement, le premier et le second partenaires commerciaux des États-Unis. C'est dire à quel point les relations commerciales trilatérales sont importantes et qu'il n'est pas dans l'intérêt des trois pays de laisser pourrir les problèmes. Mais c'est dire aussi à quel point, vu la position fragile dans laquelle se trouvent le Canada et le Mexique, non seulement ces deux pays devront faire preuve de la plus grande dextérité dans leur approche diplomatique avec les États-Unis, mais également les discussions qui vont s'engager, et qui sont déjà engagées, vont aller, sous le couvert de la sécurité, dans des directions qui iront bien au-delà de celles qu'envisageaient ces deux pays lorsque les négociations commerciales trilatérales ont été engagées en 1990. Plus que jamais c'est d'intégration en profondeur dont il sera question, mais d'une intégration qui ne se limite plus seulement aux questions économiques ainsi que le montrent par exemple les discussions actuelles autour d'un programme intégré d'approvisionnement énergétique.

Je pose simplement la question : si l'ALENA, et avant lui l'ALE Canada-États-Unis, a marqué le passage d'une intégration jusque là silencieuse à une intégration active des économies canadienne et mexicaine à celle des États-Unis, ne serions-nous pas actuellement en train d'assister à la mise en place des premiers jalons d'un autre passage, celui d'une intégration économique à celui d'une intégration plus politique via la création d'un bloc nord-américain centré sur les États-Unis ?



Université du Québec à Montréal
Pavillon Hubert-Aquin, Local A-1560
1255 rue St-Denis
Montréal (Québec) H2X 3R9

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>