

SOUS LA DIRECTION DE

Dorval Brunelle

sociologue, Directeur de l'Institut d'Études Internationales de Montréal,
IEIM, UQAM [2008-2014]

(2014)

L'ALÉNA À 20 ANS :

un accord en sursis, un modèle en essor.

*Actes du colloque annuel de
l'Institut d'Études Internationales de Montréal.*

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
Professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi
[Page web](http://www.uqac.ca). Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca
Site web pédagogique : <http://jmt-sociologue.uqac.ca/>

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi à partir de :

Sous la direction de Dorval Brunelle
sociologue, directeur de l'IEIM [Institut d'Études Internationales de
Montréal], UQAM [2008-2014]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

Montréal : Les Éditions de l'Institut d'Études Internationales de Montréal,
2014, 605 pp.

M. Brunelle nous a accordé le 1^{er} septembre 2016, conjointement avec la direction de l'Institut d'Études internationales de Montréal, l'autorisation de diffuser ce livre, en texte intégral et en libre accès, dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriels :

brunelle.dorval@uqam.ca

Claude-Yves Charron, directeur de l'IEUM : charron.cy@gmail.com

Kim Fontaine-Stronski, directrice adjointe, IEIM :

fontaine-skronski.kim@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations: Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page: Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5" x 11".

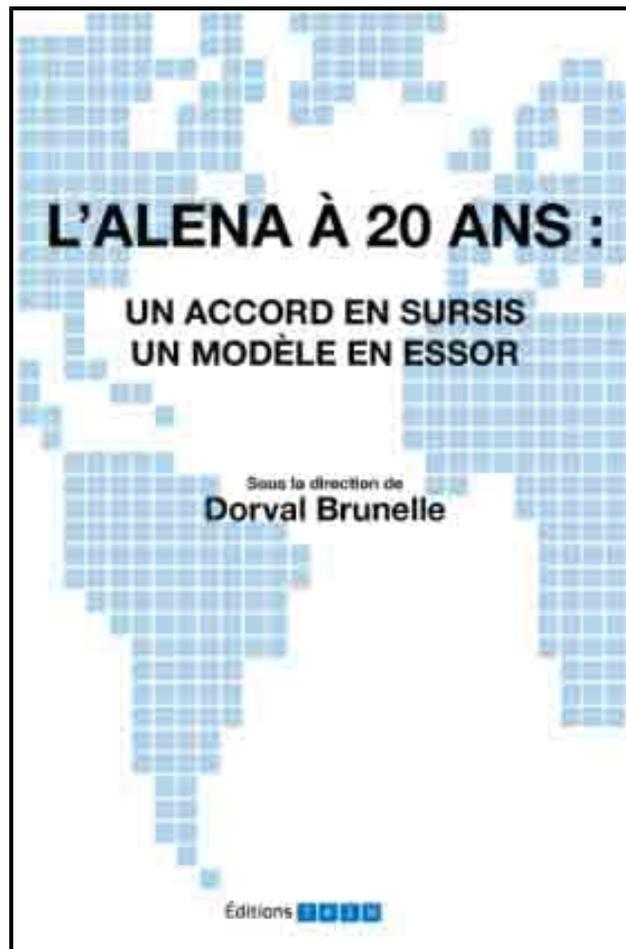
Édition numérique réalisée le 16 février 2017 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, Québec.



SOUS LA DIRECTION DE
Dorval Brunelle

sociologue, Directeur de l'Institut d'Études Internationales de Montréal,
UQAM

L'ALÉNA À 20 ANS :
un accord en sursis, un modèle en essor.



Actes du colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal. Montréal : Les Éditions de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, 2014, 605 pp.

Nous voulons témoigner notre gratitude à la direction de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, pour l'autorisation conjointe avec l'auteur accordée le 1^{er} septembre 2016 de diffuser ce livre en libre accès à tous dans Les Classiques de sciences sociales.



Merci à Monsieur *Claude-Yves Charron*, directeur de l'IEIM, à la directrice adjointe, Madame Kim Fontaine-Stronski et à l'auteur pour leur confiance en nous accordant leur autorisation de diffuser ce livre en libre accès à tous.

Ce livre est toujours disponible auprès de l'éditeur, l'Institut d'Études Internationales de Montréal.



Courriels :

brunelle.dorval@uqam.ca

Claude-Yves Charron, directeur de l'IEUM : charron.cy@gmail.com

Kim Fontaine-Stronski, directrice adjointe, IEIM :

fontaine-skronski.kim@uqam.ca

Jean-Marie Tremblay, C.Q., sociologue
fondateur, Les Classiques des sciences sociales
Chicoutimi, Québec,
Vendredi, le 16 février 2017.

Les Éditions **IEIM** ont également publié :

Micheline Labelle, Rachad Antonius et Pierre Toussaint, dir., [*Les Nationalismes québécois face à la diversité ethnoculturelle*](#), 2^e édition, Montréal, Éditions IEIM, 2014.



Dorval Brunelle, dir., [*Travail et commerce : clauses sociales, responsabilité sociale et accords transnationaux d'entreprise*](#), Montréal, Éditions IEIM, 2013.

Stéphanie Mayer, *Les effets de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail et de vie des femmes. Le cas Wal-Mart*, Montréal, Éditions IEIM, 2013.

Dorval Brunelle, dir., [*Communautés Atlantiques/Atlantic Communities. Asymétries et convergences*](#), Montréal, Éditions IEIM, 2012.

Michèle Rioux, dir., *Débordement sécuritaire*, Montréal, Éditions IEIM, 2012.

Dorval Brunelle, dir., [*Gouvernance. Théories et pratiques*](#), Montréal, Éditions IEIM, 2013.

Note pour la version numérique : la pagination correspondant à l'édition d'origine est indiquée entre crochets dans le texte.

[iv]

Distribution Les Éditions de l'Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal (Québec) H3C 3P8
Téléphone : 514 987-3667
Télécopieur : 514 987-6157
Courriel : ieim@uqam.ca
Commande par internet : www.ieim.uqam.ca

Les Éditions de l'Institut d'études internationales de Montréal

ISBN 978-2-9811798-7-6

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014

Les textes publiés par les Éditions de l'Institut d'études internationales de Montréal n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Directeur de l'édition : Pierrick Pugeaud

Édition : Timothée Labelle

Montage : Micheline King

Féminin – masculin : Tous les termes qui renvoient à des personnes sont pris au sens générique ; ils ont à la fois la valeur d'un masculin et d'un féminin.

Afin de faciliter la lecture des notes de bas de page, les références électroniques sont uniquement indiquées en bibliographie.

[v]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

Table des matières

[Hommage à Yves Bélanger](#) (1952-2014)

[Introduction](#). Dorval Brunelle, “[L'ALENA et ses prolongements](#).” [5]

[Conférence inaugurale](#). Gilbert Gagné, “[L'ALENA et les nouveaux modèles d'intégration](#).” [39]

Première partie **des bilans économiques mitigés** [45]

1. Christian Deblock, “[L'ALENA, un modèle de régionalisme de deuxième génération](#).” [47]
2. Stéphane Paquin et Louis-Alexandre Kirouac, “[Qui gagne quand tout le monde perd ? Le Québec et l'ALENA, 20 ans après](#).” [75]
3. Yan Cimon, “[La « nouvelle » intégration économique des Amériques : positionner le Québec face aux États-Unis et au Mexique](#).” [103]
4. Isidro Morales, “[La fin du monopole pétrolier d'État au Mexique : crise du modèle de souveraineté et défis pour la mise en place d'une gouvernamentalité néolibérale](#).” [143]
5. Julián Castro-Rea, “[Requiem pour l'État révolutionnaire : l'influence de l'ALENA sur la réforme du secteur de l'énergie au Mexique](#).” [193]
6. Nicolas Foucras, “[L'ALENA et la sous-primarisation de l'économie mexicaine](#).” [213]
7. Francisco Ernesto Navarrete Báez, “[The Automotive Industry in North America 20 years after NAFTA](#).” [227]

Deuxième partie
conflits sociaux, clauses sociales, culture [245]

8. Maria-Teresa Gutierrez-Haces, “[*NAFTA and Mining in Mexico : the Emergence of New Actors and Conflicts.*](#)” [247]
9. Pierre Beaucage, “[*L'ALENA et les mouvements autochtones mexicains : analyse de deux moments forts.*](#)” [291]
10. Nathalie Guay et Julien Laflamme, “[*20 ans après : l'impact de la libéralisation des marchés sur les travailleuses et travailleurs québécois.*](#)” [309]
11. Claude Vaillancourt, “[*L'ALENA : critique émanant des mouvements sociaux.*](#)” [337]
12. Sylvain Zini, “[*L'ANACT : d'un précédent original à un cuisant échec ? Retour sur son origine et sa portée.*](#)” [349]
13. Frédérique Michéa, “[*Les clauses sociales : le modèle européen.*](#)” [373]
14. Jean-François Côté, “[*L'ALENA au prisme de la transnationalité et de la transculturalité : regard sociopolitique critique sur le continentalisme technocratique nord-américain.*](#)” [389]

Troisième partie
prolongements et comparaisons [411]

15. Richard Ouellet, “[*Le modèle ALENA, les différends commerciaux canado-américains et le Partenariat Trans-Pacifique : quand la renégociation du libre-échange en Amérique du Nord devient inéluctable.*](#)” [413]
 16. Stephen Clarkson, en collaboration avec Jeff Cui, Isabel Duchesne, John Pan, Beom-Jun Park, Alissa Saieva et Amy Tieu, “[*Looking South While Looking North : Mexico's Engagement with Overlapping Regionalism.*](#)” [441]
 17. Pierre-Yves Chicot, “[*L'ALENA face aux processus de coopération et d'intégration alternatifs : l'exemple de l'Alliance bolivarienne pour nos Amériques.*](#)” [501]
 18. Ting-Sheng Lin, “[*L'intégration économique dans la région de Great China : les débats sur l'accord de libre échange sino-taiwanais.*](#)” [539]
 19. Éric Boulanger, “[*Le Japon, l'ALENA et le grand remue-ménage commercial dans l'Asie-Pacifique.*](#)” [565]
 20. Joseph H. Chung, “[*East-Asian Economic Community : Is It Feasible ?*](#)” [579]
- [viii]

[1]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

Hommage à Yves Bélanger [1952-2014]

[Retour à la table des matières](#)

Notre collègue et ami de longue date, Yves Bélanger, est décédé le 17 mai dernier. Sa disparition laisse et laissera un trou béant dans notre histoire et dans nos mémoires. Yves a été, depuis le tout début des années quatre-vingt, un collaborateur infatigable et précieux. On ne finirait plus de dresser la liste de ses contributions à la recherche et à l'organisation de colloques sur l'économie politique du Québec, du Canada et de l'Amérique du Nord. Ni de dresser la liste de ses initiatives, parmi lesquelles il convient de rappeler la série de colloques qu'il a organisés à l'UQAM sur les leaders contemporains. Ni non plus de souligner l'importance de sa contribution à l'économie politique de la défense. Et ceci sans compter son extraordinaire implication dans les stratégies de reconversion industrielle et de développement régional qui l'a conduit à rédiger un nombre impressionnant de rapports de recherche sur ces questions.

Yves Bélanger n'était pas seulement un chercheur hors norme, il était aussi un pédagogue exceptionnel à l'écoute de ses étudiants et étudiantes, tout en étant fort exigeant à [2] leur endroit. Il aura ainsi formé une relève importante en économie politique du Québec contemporain et, au cours des dernières décennies, en économie de la

défense, un domaine qu'il a développé et approfondi avec son grand ami, le regretté Jean-Paul Hébert, disparu en juillet 2010.

Yves Bélanger laisse une marque profonde sur plusieurs thèmes d'importance et sa contribution est inestimable. Il avait participé à tous les colloques que nous avons organisés à l'IEIM et il ne fait aucun doute qu'il aurait apporté une contribution majeure à un événement qui visait à souligner les 20 ans de l'ALENA.

Dorval Brunelle

[3]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

[4]

[5]

L'ALENA et ses prolongements

Dorval Brunelle¹

[Retour à la table des matières](#)

Ce texte d'introduction poursuit trois objectifs séparés. Le premier vise à rappeler et à situer les principaux jalons qui marquent l'évolution des négociations commerciales en parallèle aux trois niveaux mondial, régional et bilatéral au cours des dernières décennies, afin de dénouer l'apparente contradiction inscrite en sous-titre du présent ouvrage. Le second objectif plaide pour une extension de la recherche en matière d'intégration économique en direction d'une analyse des prolongements du « modèle ALENA » jusqu'à prendre en considération les chaînes normatives et les structures de gouvernance. Le troisième objectif, à l'instar du premier, prend la forme d'un rappel, mais d'ordre et de teneur passablement différents, puisqu'il s'agit de revenir sur l'implication des équipes de chercheurs gravitant autour du Centre sur l'intégration et la mondialisation (CELM) et de son [6] Observatoire des Amériques — logés tous deux à l'Institut d'études internationales de Montréal de l'Université du Québec à Montréal —, dans les mobilisations montées à la grandeur des Amériques à l'époque autour des négociations commerciales engagées dans le cadre de l'ALENA et au-delà, dans celui de la Zone de libre-échange des Amériques. Il s'agit donc de rappeler l'importance qu'a eue la recherche-action ici même et son extension ailleurs également, surtout parce que ce type de jonction et les rapprochements avec les mouvements sociaux sont tout compte fait assez inusités pour mériter d'être

¹ L'auteur est directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal, rattaché à la Faculté de science politique et de droit, et professeur au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal.

soulignés. La dernière section est consacrée à une brève présentation du plan de l'ouvrage collectif.

Le sursis, l'essor

La célébration du 20^e anniversaire de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA)² nous place devant une situation doublement paradoxale. D'un côté, l'accord ne semble plus avoir d'effets intégrateurs significatifs en Amérique du Nord même³, alors que, de l'autre, l'esprit et la lettre de ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle ALENA » imprègnent à des degrés divers tous les accords commerciaux qui ont été signés au cours des récentes années, une stratégie qui, en étendant à d'autres partenaires les avantages de l'ALENA, contribue également à dévaluer l'accord signé à trois. C'est le premier paradoxe. Mais il faut aussi se souvenir que, dans l'esprit de ses promoteurs aux États-Unis d'Amérique (EUA) notamment, l'ALENA devait servir de levier à la conclusion des [7] négociations commerciales multilatérales et éventuellement céder le pas, sinon passer au second rang, une fois parachevées les négociations du cycle de l'Uruguay lancées en 1986. On connaît la suite. Si les négociations commerciales multilatérales devaient être couronnées de succès avec la signature, le 15 avril 1994, par les 123 pays présents à la Réunion ministérielle de Marrakech, de l'Acte final comprenant, entre autres choses, l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, l'OMC n'a jamais réussi à assumer pleinement son rôle de promoteur de l'ouverture des marchés à l'échelle mondiale, avec le résultat qu'un accord de libre-échange qui devait servir de marchepied a plutôt fini par s'imposer

² *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

³ Ceci ne veut évidemment pas dire que ces effets intégrateurs n'ont pas été très importants par le passé pour les trois pays, ainsi que pour leurs États et provinces, d'une part, ni que le constat porté sur les entités fédérales s'applique uniformément aux États et provinces, ce qui n'est évidemment pas le cas, comme le montrent plusieurs contributions au présent collectif, d'autre part.

comme une véritable alternative au multilatéralisme. C'est le second paradoxe.

En somme si, d'un côté, devant le double échec que représentent la stagnation du processus intégrateur en Amérique du Nord et le piétinement des négociations au niveau multilatéral, il n'y a rien à célébrer, de l'autre, il convient de souligner l'extraordinaire essor d'un accord qui s'impose désormais comme un prototype repris et transposé par un nombre croissant de partenaires commerciaux dans les négociations qu'ils mènent les uns avec les autres au point où le « modèle ALÉNA » non seulement surpasse les accords multilatéraux et régionaux, mais décline ses rivaux et notamment le modèle promu naguère par la Commission européenne.

Se souvient-on, à cet égard, qu'il y a tout juste 20 ans, en 1994, nous assistions à une forte poussée parallèle en direction d'une extension de deux grands processus d'intégration économique régionale concurrents, l'Union européenne (UE) et l'ALÉNA ? Au début de 1994, l'UE comptait 12 membres, l'ALÉNA trois. Or, cette année-là, l'UE achèvera les négociations d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède, alors que la Hongrie et la Pologne soumettaient leur demande d'adhésion, et que des accords de libre-échange avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie étaient signés à Bruxelles. Pendant ce temps, à Washington, quelques mois à peine après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le 1^{er} janvier, le président Clinton convoque ses [8] homologues des Amériques à Miami, en décembre, afin de lancer un vaste projet d'intégration à 34 autour du concept de « Communauté des démocraties » dont l'élément phare devait être la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Qui plus est, à l'époque, c'est bel et bien le modèle d'intégration dit « par le haut » promu et défendu par l'UE qui sera repris dans plusieurs autres contextes, en Afrique et en Amérique du Sud notamment, comme peut en témoigner le projet de MERCOSUR lancé en 1991, revu et approfondi par le Protocole d'Ouro Preto entre les quatre membres fondateurs, en 1994. Mais peu importe la concurrence entre un modèle d'intégration à l'européenne prévoyant tout un ensemble d'institutions politiques épaulées par une administration publique, d'un côté, et un modèle d'intégration dit « par le bas » promu par les EUA, modèle qui tournait le dos à la création d'institutions supranationales, de l'autre, il n'en demeure pas moins que plusieurs observateurs et

analystes avaient été amenés à soutenir, au tournant des années 2000, que l'économie mondiale se dirigeait vers la formation de vastes zones économiques régionales⁴. En ce sens, pour plusieurs, le régionalisme apparaissait comme un passage obligé entre l'économie nationale et une économie globale désormais encadrée par l'OMC. Or, rien de tout cela ne s'est produit comme prévu. Les grands projets d'intégration économique régionale, soit ont échoué, comme ce fut le cas pour la ZLEA, soit ont muté, comme c'est le cas pour la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), soit encore stagnent, comme c'est le cas pour le MERCOSUR. [9] Quant à TUE, les difficultés qu'elle traverse actuellement, non seulement minent-elles la force d'attraction de ce modèle d'intégration régionale, mais elles ont aussi pour effet de plomber l'avenir du projet européen lui-même.

En attendant, ni planifié ni même prévu, l'essor qu'a connu le « modèle ALENA » au cours de la dernière décennie mérite qu'on s'y attarde et il convient maintenant de fournir quelques explications à la tournure que les événements ont pris et, pour ce faire, je voudrais proposer un survol de la conjoncture des 30 dernières années en distinguant trois périodes départagées chacune en trois niveaux d'intégration. L'idée de remonter en arrière 10 années avant l'entrée en vigueur de l'ALENA nous fournira l'occasion de souligner au passage quelques jalons importants qui, à leur tour, nous permettront de mieux cerner la trajectoire empruntée par l'accord. Les trois périodes retenues courent, pour la première, du Sommet Shamrock à l'entrée en vigueur de l'ALENA, pour la seconde, depuis l'ALENA à 2001, et pour la troisième, de 2001 à aujourd'hui. Quant aux trois niveaux, nous aborderons dans un ordre variable les niveaux bilatéral - ou régional - et mondial.

⁴ Nous-mêmes d'abord, Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), 1994, *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire : intégration économique, intégration sociale ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 459 p. ; mais aussi Jacques Ténier, 2003, *Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction*, Paris, Études de la documentation française, 232 p. ; Jean-Marc Siroën, 2004, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 128 p. ; Yann Echinard et Laetitia Guilhot, 2007, *Le « Nouveau régionalisme ». De quoi parlons-nous ?*, Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale, Note de travail n° 22/2007, 16 p.

***Entre 1985 et 1994 :
ouverture des négociations commerciales
en parallèle aux trois niveaux***

Au niveau bilatéral, le coup d'envoi des négociations commerciales entre le Canada et les EUA sera donné par le président Reagan et le premier ministre Mulroney lors d'une rencontre affublée de « Sommet Shamrock »⁵, tenue à Québec les 17 et 18 mars 1985. Les négociations de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*⁶ (ALECEU) seront complétées en deux ans et l'accord sera signé le 3 octobre 1987. Ces négociations venaient mettre fin à un net refroidissement [10] des relations entre les deux pays, refroidissement imputable aux mesures protectionnistes adoptées par le président Nixon, le 15 août 1971, d'un côté, au repli nationaliste engagé à l'instigation du gouvernement Trudeau avec, notamment, l'adoption de la « Troisième Option » (1972), la création de l'Agence de tamisage des investissements étrangers (1974) et celle de Petro-Canada (1975), de l'autre.

Par ailleurs, en matière de politique intérieure cette fois, le gouvernement du Canada avait été confronté à deux défis qui avaient risqué de remettre en cause « l'union économique » du pays, à savoir l'accession au pouvoir du Parti Québécois, en 1976, suivie de la tenue d'un référendum sur le projet de souveraineté-association, en 1980. L'autre défi, de moindre ampleur sans doute, a été la grogne des provinces de l'Ouest face à la création de Petro-Canada et surtout face à l'adoption de la politique fédérale de l'énergie qui, au nom du renforcement du rôle du gouvernement fédéral dans la société canadienne, réduisait de manière significative la rente perçue par l'Alberta et par les compagnies pétrolières.

C'est donc à la fois pour étudier les conséquences économiques du rapatriement - unilatéral, soit dit en passant - de la Constitution de 1982 et de l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés dans le document fondateur, mais aussi bien sûr, pour conjurer la double menace qui pesait sur l'économie du pays, que le gouverne-

⁵ *Shamrock* (le trèfle, en français) est l'emblème de l'Irlande, pays d'origine des deux leaders.

⁶ *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, 22 décembre 1987, R.T. Can. 1989, no. 3, 7 D.J.I. 209.

ment Trudeau crée quelques mois plus tard la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. En 1985, la commission déposera son rapport dans lequel elle recommande, entre autres choses, la négociation d'un accord de libre-échange avec les EUA, histoire à la fois de contrer la poussée protectionniste engagée à l'instigation du Sénat aux États-Unis et d'enclencher une substitution de paradigme en matière d'économie politique au Canada même ⁷.

[11]

Pour leur part, les EUA, après avoir négocié un accord bilatéral avec Israël (1985), étaient tout disposés à renouveler l'expérience avec le Canada, une démarche qui s'inscrivait dans le dessein plus vaste de préparer le cadre normatif à l'intérieur duquel on entendait situer les négociations à venir au niveau multilatéral. Or, il allait de soi qu'un précédent serait d'autant plus facile à établir en la matière qu'on était en présence des deux économies les plus et les mieux intégrées de la planète au niveau économique et qu'on pouvait de surcroît compter sur l'importante convergence idéologique et politique en cours entre les deux gouvernements en place à ce moment-là. À propos de précédent, il convient de souligner que, l'année suivante, du 22 au 26 septembre 1986, on assistera à Punta del Este, en Uruguay, au lancement du huitième cycle de négociations du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), le plus ambitieux de tous, cycle qui devait déboucher sur la création de l'OMC huit ans plus tard ⁸. Cependant, si l'initiative elle-même s'avère parfaitement légitime, il faut voir que l'esprit qui souffle sur ce cycle est fortement imprégné des thèses défendues par ses deux promoteurs, le Forum économique mondial (FEM) et l'équipe des conseillers économiques du président Ronald Reagan.

Enfin, au niveau continental, à peine conclues les négociations à deux avec le Canada, les EUA se tourneront vers le Mexique et proposeront de négocier un nouvel accord de libre-échange, négociations

⁷ Voir Stephen McBride, 2005, *Paradigm Shift : Globalization and the Canadian State*, Halifax, Fernwood Publishing, 243 p. ; Dorval Brunelle, 2003, *Dérive globale*, Montréal, Boréal, 248 p.

⁸ Les sept cycles précédents eurent lieu à Genève (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-51), Genève (1955-56), Dillon (1960-61), Kennedy (1964-67) et Tokyo (1973-79) ; ces trois derniers étant également négociés à Genève.

auxquelles le Canada sera, à sa demande expresse, convié à l'hiver 1991. Les négociations à trois seront menées rondement et elles seront complétées en 1993. L'ALENA entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

[12]

***De 1994 à 2001 :
poursuite des négociations autour de
la libéralisation des marchés aux trois niveaux :
succès et premiers échecs***

1994 nous a servi de jalon pour deux raisons. La première, parce que c'est bel et bien l'ALENA, et non plus l'ALECEU, qui servira de modèle pour les accords d'intégration à venir ⁹. Sans entrer dans le détail des nombreuses différences entre les deux, qu'il suffise de mentionner deux innovations qui appartiennent en propre à l'ALENA, deux innovations que l'on retrouvera dans les accords de libre-échange signés à sa suite, ce sont le chapitre 11 sur les poursuites investisseur-État et le chapitre 20 créant la Commission de l'ALENA à qui est confié le mandat de poursuivre les négociations commerciales entre les partenaires au-delà de ce qui a été convenu dans l'accord lui-même. La seconde raison tient à l'irruption sur la scène médiatique mondiale, le jour même de l'entrée en vigueur de l'ALENA, de l'Armée zapatiste de libération nationale - mieux connue sous son acronyme espagnol, EZLN ou Ejercito zapatista de liberacion nacional. Ce positionnement radical contre l'ALENA porté par la communauté autochtone du Chiapas entachera fortement sa réputation en Amérique latine, mais ailleurs dans le monde également, et il aura surtout pour effet, sur les plans stratégique et symbolique, de préparer l'entrée en scène d'une *nouvelle* radicalité contre l'ouverture des marchés, une radicalité marquée du sceau de la confrontation ¹⁰.

⁹ Comme le souligne un récent rapport déposé au Congrès qui rappelle que certaines des dispositions de l'ALENA avaient servi de « modèle » (*template*) dans les négociations multilatérales poursuivies dans le cadre du Cycle de l'Uruguay à l'époque. Voir Angeles Villarreal et Ian F. Fergusson, 28 avril 2014, « NAFTA at 20 : Overview and Trade Effects », Washington D.C., Congressional Research Service, p. 2.

Cela dit, si nous détaillons rapidement le processus de libéralisation des marchés niveau par niveau entre ces deux [13] dates, nous retiendrons les éléments suivants. Au niveau national, le Canada, les provinces ainsi que les territoires négocieront et adopteront un *Accord de commerce intérieur* (ACI)¹¹, en 1995, qui reprend et adapte nombre des dispositions de l'ALÉNA en étendant cette fois l'application de l'accord à la circulation de la main d'œuvre, un enjeu qui occupait fort peu de place dans l'ALÉNA. Parallèlement, au Mexique, le gouvernement aura déjà pris une certaine avance dans la voie de la libéralisation, en 1992, quand il a amendé l'article 27 de sa Constitution et permis la privatisation de la propriété communale (*ejido*).

Au niveau régional, nous avons déjà mentionné le Sommet de Miami de décembre 1994 qui réunit 34 des 35 chefs d'État et de gouvernement des Amériques, le 35^e, Cuba, étant encore et toujours placé au ban des affaires interaméricaines. Ce qu'il convient de préciser à ce propos, c'est le lien serré qui est établi par les promoteurs du projet entre l'ALÉNA et la « Communauté des démocraties » en ces termes : « L'ALÉNA doit servir de fondement à l'extension graduelle du libre-échange à l'échelle hémisphérique »¹².

Cette extension en direction des Amériques s'inscrit dans un cadre précis, celui d'une concurrence croissante entre [14] deux grands modèles d'intégration régionale, l'ALÉNA et l'UE qui sont, parmi les 23 principaux accords régionaux en activité au tournant du millénaire, les

¹⁰ Sous-commandant Marcos, août 1997, « La Quatrième guerre mondiale a commencé », *Le Monde diplomatique*, p. 1, 4 et 5.

¹¹ *Accord de commerce intérieur*, (1995) 129 Gaz. Can. I, 1323.

¹² Voir le mémo préparé par le National Security Council, 29 novembre 1993 (rendu public le 3 août 1996). Memorandum for the Président. « *The moment is ripe for an historic initiative — of the weight of the Good Neighbor policy and the Alliance for Progress — to establish the themes for inter-American relations for the rest of the decade and beyond. The NAFTA is the foundation for the gradual expansion of hemispheric free trade (...) Hemispheric institutions, including the OAS and Inter-American Development Bank and now the NAFTA institutions, can be forged into the vital mechanisms of hemispheric governance. The organizing concept could be a hemispheric "Community of Democracies" increasingly integrated by economic exchange and shared political values. Whatever the slogan, your vision of an integrated Western Hemisphere could be a model for international relations in general and for North-South relations more specifically.* »

seuls qui affichent des effets intégrateurs significatifs. Dans ces deux cas, entre 1980 et 2001, le commerce interne en pourcentage du total des exportations était passé de 60,8 à 61,2% pour les 15 de l'UE et de 33,6% à 54,8% pour les trois de l'ALÉNA, alors que dans tous les autres cas, qu'il s'agisse des neuf accords régionaux en Afrique, des six accords en Amérique latine et des six en Asie, les effets intégrateurs étaient soit mitigés, soit nuls, voire même négatifs. D'ailleurs, ce qui frappe le plus, c'est l'extrême lenteur de la progression des échanges intrarégionaux dans les regroupements du Sud entre 1980 et 2001 : en Afrique, dans cinq cas sur neuf, le pourcentage du commerce entre partenaires oscille entre 0,15 et 1,6%, tandis que dans deux cas seulement, celui de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAS) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le commerce interne croît quelque peu, de 0,3 à 8,7% pour les partenaires du premier accord, de 9,9 à 13,2% pour ceux du second. En Amérique, entre ces deux dates, l'effet intégrateur est notable pour le MERCOSUR, où le commerce interne augmente de 11,6 à 20,8%, mais faible pour le CARICOM et le Groupe andin, où il passe de 5,3 à 13,4% pour le premier et de 3,8 à 9,4% pour le second, tandis que, dans deux cas, celui du Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) et de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS), le commerce interne est inférieur en 2001 à ce qu'il était en 1980. En Asie, sur six accords, seul l'ANASE mérite d'être retenu où le commerce interne augmente de 17,4 à 22,4%, entre 1980 et 2001.

Enfin si, au niveau multilatéral, l'OMC est portée sur les fonts baptismaux à Singapour, le 1^{er} janvier 1995, et si la conférence ministérielle inaugurale est tenue sous des auspices en apparence favorables à Singapour, en décembre 1996, tout comme l'est la deuxième conférence ministérielle à Genève, en mai 1998, en revanche, la troisième conférence à Seattle, en décembre 1999, connut un échec retentissant dont l'organisation ne devait pas se remettre. L'échec en question est imputable à deux facteurs, d'abord aux dissensions internes qui [15] opposent pays du Nord et pays du Sud, pays développés et pays en développement, ensuite aux mobilisations sociales contre la libéralisation des marchés. Ce sera la deuxième fois que l'on assistera à ce genre de mobilisation à grande échelle, la première étant survenue l'année précédente, en 1998, contre le projet de négociation d'un *Ac-*

cord multilatéral sur l'investissement (AMI) mené à l'instigation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹³. À la vérité, à sa création, l'OMC avait hérité d'un double problème et d'une vision étroite du développement. Le premier problème était de savoir comment lier entre elles les négociations conduites jusque-là dans le cadre d'accords séparés et facultatifs portant sur les biens (GATT), sur les services (GATS/AGCS), sur les investissements (TRIMS), sur l'agriculture et sur les droits de propriété intellectuelle (ADPICs)¹⁴. Le second, comment et sur quelles bases engager des négociations entre 123 partenaires aussi disparates et inégaux¹⁵? Quant à la vision du développement défendue par l'OMC, elle renvoie à la question de savoir pourquoi et pour qui négocier l'ouverture des marchés à l'échelle mondiale, alors même que plus de 80% du commerce mondial transite par des chaînes de valeur mondiales coordonnées par des sociétés transnationales¹⁶?

¹³ Voir Michel Freitag et Éric Pineault (dir.), 1999, *Le monde enchaîné. Perspectives sur l'AMI et le capitalisme globalisé*, Montréal, Éditions Nota Bene, 334 p.

¹⁴ « Pour l'essentiel, tous les Membres de l'OMC souscrivent à tous les accords de l'OMC. Il subsiste néanmoins deux accords, initialement négociés lors du *Tokyo Round*, qui s'appliquent à un groupe plus restreint de signataires et qui sont donc connus sous l'appellation d'« accords plurilatéraux ». Ce sont l'accord sur le commerce des aéronefs civils et celui sur les marchés publics. » Voir Organisation mondiale du commerce, 2014, « Principes généraux ».

¹⁵ Ils seront 159 en date du 2 mars 2013.

¹⁶ Voir Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), 2013, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, New York, Nations Unies, p. 23. D'autres vont plus loin et soutiennent que « si on ajoute aux échanges intra-firmes les échanges où l'un des co-contractants au moins est une firme multinationale, ce sont 92% des échanges mondiaux qui sont concernés ». Par ailleurs, concernant leur nombre, le chiffre souvent cité est celui de 65 000 multinationales avec leurs 850 000 affiliées ; voir Bureau international du Travail, 2004, « Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation », p. 37.

Une étude récente plus fouillée, reprise par plusieurs journaux (par exemple, *Le Monde Economie*, 29 nov. 2011, à la une), établit leur nombre à 43 060 firmes transnationales (*transnational corporations*, TNC). Voir Stefania Vitali, James B. Glattfelder et Stefano Batiston, 2011, « The network of global corporate control », *PLoS ONE*, vol. 6, n° 10. Les auteurs ont établi que, de ce nombre, « près de 4/10 du contrôle sur la valeur économique des FMN dans le monde est détenu, à travers un réseau complexe de rela-

[16]

***Depuis 2001 : échecs des projets régionaux
d'intégration, blocage des négociations commerciales
au niveau mondial et diffusion croissante
du « modèle ALENA »***

Pourquoi 2001 ? Pour trois raisons. La première est la tenue du premier Forum social mondial (FSM), en janvier à Porto Alegre, au Brésil, en même temps que celle du 31^e Forum économique mondial (FEM), à Davos, en Suisse. Cette initiative reflète un changement d'échelle et de cadre révélateurs pour les organisations de la société civile (OSC) qui avaient assumé jusque là une posture essentiellement oppositionnelle face à la libéralisation des marchés et qui emprunteront désormais une voie propositionnelle¹⁷. La [17] deuxième raison, ce sont les événements du 11 septembre qui conduiront les EUA sur la voie d'une militarisation à outrance en pleine continuité avec la ligne belliqueuse tracée en septembre 2000 par le think tank Project for a New American Century dans un document intitulé *Rebuilding America's Defenses : Stratégies, Forces, and Resources For a New Century*. La troisième raison, c'est l'entrée de la Chine dans l'OMC, en décembre.

tions de propriété, par un groupe de 147 FMN qui en occupe le centre et qui a plein contrôle sur lui-même (...). (Ce groupe) constitue en quelque sorte une 'super-entité' économique au sein du réseau global des grandes sociétés » (p. 6), un état de fait qui renvoie à la question de savoir quel peut être l'impact d'un tel « bloc » en termes de concurrence sur les marchés (p. 7). Enfin, les multinationales du Sud compteraient pour environ 5% du total et elles sont concentrées dans cinq pays : le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Mexique.

¹⁷ Il convient de souligner deux choses à ce propos. La première à l'effet qu'il convient de distinguer l'approche confrontationnelle assumée par l'EZLN de l'approche oppositionnelle dont il est ici question. La seconde, que cette dernière n'est pas contradictoire avec l'approche propositionnelle qui se retrouve dans le slogan du FSM « un autre monde est possible ». Les deux sont parfaitement compatibles comme le montre le positionnement et la stratégie des syndicats à travers l'histoire.

C'est au niveau régional que la libéralisation des marchés connaîtra son échec le plus cuisant, alors que le 4^e Sommet des Amériques, à Mar del Plata en Argentine, en novembre 2005, procédera à l'enterrement du projet de ZLEA, miné par les dissensions internes entre les pays du Cône Sud et les EUA, d'un côté, par les contestations sociales montées à la grandeur des Amériques à son encontre, de l'autre ¹⁸.

Parallèlement, au niveau multilatéral, les choses ne vont pas bien non plus. Lancé en grande pompe lors de la 4^e Conférence ministérielle tenue fort prudemment à Qatar, en novembre 2001, le Programme de Doha pour le développement (PDD) et le Cycle de Doha avec les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) devaient être conclus en trois ans, en 2005. 13 années et cinq conférences ministérielles plus tard, les négociations piétinent toujours malgré les exhortations rituelles commises annuellement par le directeur-général de l'organisation, et ce, même si la 9^e conférence tenue à Bali, du 3 au 7 décembre 2013, a semblé marquer quelque progrès en matière de facilitation du commerce et de sécurité alimentaire.

Quant à l'ALÉNA et à ses effets intégrateurs en Amérique du Nord même, l'accord semble avoir atteint ses [18] limites et la mécanique de l'intégration serait au point mort ou tant s'en faut. C'est du moins la thèse défendue par Stephen Clarkson dans ses deux ouvrages consacrés à la question dont le premier porte un titre quelque peu provocateur : *Does North America Exist ?* ¹⁹ De plus, l'accord est dénoncé comme étant obsolète par nombre de commentateurs et d'analystes, comme Wendy Dobson, qui lui étaient extrêmement favorables au point de départ et qui plaident maintenant sans succès pour sa réouverture et son actualisation ²⁰.

¹⁸ Sur l'histoire de ces mobilisations à travers les Amériques à l'époque, voir Dorval Brunelle, 2010, *Chronique des Amériques. Du Sommet de Québec au Forum social mondial*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Americana, 258 p.

¹⁹ Voir Stephen Clarkson, 2008, *Does North America Exist ? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press, 448 p. ; Stephen Clarkson et Matto Mildenerger, *Dépendent America ? How Canada and Mexico Construct US Power*, Toronto, University of Toronto Press, 352 p.

²⁰ Wendy Dobson évoque trois scénarios susceptibles de favoriser l'approfondissement d'une intégration à deux en Amérique du Nord : l'union douanière, le marché commun et la négociation de ce qu'elle appelle un « marché stra-

Enfin, pour compléter ce tour d'horizon, il reste à insister sur ce fait déjà annoncé au départ, à savoir que le « modèle ALÉNA » quant à lui connaît un remarquable essor. Non seulement est-il repris par les trois signataires de l'ALÉNA dans toutes les négociations bilatérales qu'ils mènent chacun de leur côté, mais il est également repris et transposé par de nouveaux partenaires dans leurs propres négociations commerciales.

Conclusion

Pour revenir sur les deux paradoxes présentés au début, nous pouvons conclure que, si les effets intégrateurs de l'ALÉNA au niveau continental sont nuls ou tant s'en faut à l'heure [19] actuelle ²¹, il n'en demeure pas moins que l'accord a bel et bien eu et continue d'avoir un effet intégrateur marqué sur les marchés intérieurs de deux de ses signataires, comme le montre le débat en cours au Mexique autour de la privatisation de la pétrolière nationale Pemex et la réouverture annoncée de l'ACI afin de lever les entraves au commerce intérieur au Canada ²².

De plus, malgré l'échec de son élargissement et de son incapacité à agir comme levier au niveau multilatéral, il n'en demeure pas moins que le « modèle ALÉNA » a connu un essor impressionnant, comme le montre à l'envi le nombre d'accords commerciaux qui s'en inspirent plus ou moins directement. C'est ainsi que le Mexique a signé 14

tégique » entre le Canada et les EUA, le plus réaliste des trois à ses yeux, compte tenu des réticences vis-à-vis toute forme de cession de souveraineté de la part des EUA. Voir Wendy Dobson, 2002, *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*, C. D. Howe Institute, The Border Papers, n° 162.

²¹ Encore que diverses formes et modalités d'approfondissement aient été proposées dont une, par Angeles Villarreal et Ian Fergusson (*supra* note 8) qui suggèrent de mettre à profit les négociations d'un *Accord de partenariat trans-pacifique* (AFTP ou PTP) pour modifier les règles et autres engagements en matière d'accès au marché entre les trois sans nécessairement rouvrir l'ALÉNA.

²² Voir John Ivison, 29 mai 2014, « Harper government aims for deal to end provincial trade barriers which cost Canadian economy \$53B annually », *National Post*.

ALE, les EUA 20 et le Canada 13, avec quatre autres en cours de négociations ²³, une stratégie qui, mentionnons-le à nouveau, en étendant à d'autres partenaires les avantages d'une intégration engagée au départ à trois, a pour effet de rendre cette dernière à la fois moins intéressante et moins prometteuse. Mais il convient de souligner aussi que des pays hors-ALENA empruntent la même voie, notamment le Chili, la Corée du Sud et tout récemment l'UE elle-même, qui a transposé le modèle ALENA dans les négociations de l'*Accord économique et commercial global* (AECG) avec le Canada, initiative qui à elle seule confirme le [20] déclin du modèle européen et l'essor du modèle ALENA dans les négociations commerciales en cours à l'échelle globale. En ce sens, l'ALENA a bel et bien servi de « document fondateur à l'expansion du libre-échange », pour reprendre les termes du mémo cité plus tôt rédigé par le National Security Council. Mais cette expansion n'a jamais pu aller au-delà du bilatéralisme, voire du régionalisme et faciliter le passage vers le multilatéralisme, une carence qui soulève la question de savoir si ce ne sont pas précisément les formes et modalités d'une intégration « par le bas » qui seraient la cause première de cette incapacité.

²³ À ce propos, *The Economist*, (4 au 10 janvier 2014, p. 8) souligne expressément le fait que l'ALENA est utilisé comme modèle (*template*) par le Mexique dans les négociations de ses accords de libre-échange. La même expression est utilisée par M. Angeles Villarreal et Ian F. Fergusson (*supra* note 8) à propos des ALE négociés par les EUA. *The Economist*, semaine du 4 au 10 janvier 2014.

Pour une analyse des prolongements du « modèle ALENA »

Le commentaire consigné en début de conclusion ci-dessus à l'effet que, si l'ALENA n'avait pas eu d'effets intégrateurs à l'échelle continentale, il n'en avait pas moins eu des prolongements importants sur deux des trois pays signataires, le Mexique et le Canada, mérite un temps de réflexion. Il renvoie à l'idée qu'en situation d'asymétrie, deux cas de figure peuvent se profiler : soit le partenaire dominant est en position objective pour imposer ou pour exiger que son vis-à-vis se plie à certaines exigences, à certaines normes, soit le partenaire dominé ou subalterne se soumet de lui-même à une exigence ou à une norme qui lui semble agréer au partenaire dominant ²⁴.

On en a une illustration avec ces dispositions litigieuses dans les ALE négociés ces dernières années qui touchent à la question de l'approvisionnement en richesses naturelles et, plus spécifiquement, aux engagements souscrits de part et d'autre afin de garantir un approvisionnement sécuritaire de certaines ressources. Ce genre de disposition a été négocié une première [21] fois dans l'accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les EUA de 1989 (chapitre 6 sur l'énergie) et on le retrouve dans l'ALE signé entre le Chili et la Chine qui assure à celle-ci un accès à long terme à environ la moitié de la production de cuivre du premier.

Ces deux cas montrent à quel point une interprétation complète des effets des ALE doit ou devrait prendre en considération les effets immédiats et médiats des accords en question sur le cadre normatif des pays signataires et porter une attention particulière au sort réservé à celui des deux qui se trouve en position d'infériorité économique. Nous allons présenter rapidement cette idée à partir d'un cas récent, celui de l'ALE signé entre le Canada et le Pérou, afin de faire ressortir l'intérêt que ce genre d'approfondissement représente pour faire avan-

²⁴ Ce qui n'empêche pas qu'un partenaire de statut inférieur dans une situation puisse passer en position supérieure face à un tiers, comme le montrent les négociations que le Canada mène avec plusieurs de ses partenaires en Amérique latine notamment, comme nous le verrons.

cer notre compréhension des effets normatifs des négociations commerciales et, ce faisant, de proposer de nouvelles perspectives de recherche sur les effets de la libéralisation des marchés induits par les ALE en cours de négociation dans le monde à l'heure actuelle. Il s'agit ainsi d'étudier les conséquences des ALE et leurs prolongements au niveau de la chaîne normative et des schèmes de gouvernance, prolongements qui peuvent avoir été prévus avant même l'ouverture des négociations commerciales - *ex ante* - ou après celles-ci - *ex post* -, peu importe ²⁵.

La notion de « chaîne normative » nous vient, entre autres, du droit constitutionnel où elle désigne les liens et les prolongements entre les normes prévalant à un niveau (national, par exemple) et leurs répercussions à un autre niveau (local, par exemple) ²⁶. Appliquée au cas présent, il s'agit de voir en quoi et [22] comment des engagements souscrits dans des négociations commerciales sont susceptibles soit d'induire des discontinuités, des interruptions ou des ruptures entre normes d'un niveau à l'autre ou d'un champ à l'autre, soit au contraire d'entraîner des convergences, des rapprochements ou des renforcements (coordination, harmonisation ou hybridation) entre normes de différents niveaux, voire de différents champs ou domaines.

Au demeurant, l'approche en termes de chaîne normative peut être complétée en tenant compte des acteurs impliqués, plus précisément des schèmes ou structures de gouvernance. Il s'agit alors de concentrer l'attention sur les intervenants en tenant compte des mécanismes de consultation institués à chaque niveau ou dans divers champs, selon les cas. Ce genre de mise en situation nous vient de l'anthropologie juridique où la chaîne normative désigne l'ensemble des processus ou des mécanismes de consultation établis en vertu d'une pratique donnée ou spécifique, processus et mécanismes qui doivent ou devraient permettre à des parties prenantes d'intervenir et d'avoir un effet utile dans

²⁵ L'exemple « classique » déjà mentionné d'un ajustement *ex ante*, c'est celui de la modification apportée à l'art. 27 de la *Constitution du Mexique* avant l'ouverture des négociations de l'ALENA. L'autre, c'est celui des modifications apportées au Code minier de la Colombie avant l'ouverture des négociations commerciales avec le Canada.

²⁶ On distingue parfois entre une chaîne normative verticale qui renvoie aux liaisons entre niveaux et une chaîne normative horizontale qui renvoie à la liaison entre les différents secteurs du droit (droit civil et droit du commerce, droit pénal et droits de la personne, etc.).

la production, l'adaptation, l'application ou la sanction d'une norme et, ce faisant, d'en assurer ou d'en garantir la légitimité. On voit alors tout l'intérêt que représente un tel élargissement théorique et méthodologique pour cerner et situer les rôles et fonctions impartis à la chaîne normative et aux schèmes gouvernance par opposition à une approche plus obtuse qui défendrait une interprétation à la fois étroite et formelle en la matière. Cet angle d'analyse centré sur les normes et les structures permet de faire émerger d'autres variables et d'autres comportements qui rendraient mieux compte du registre d'efficacité ou d'inefficacité de l'appropriation du droit par des intervenants et, ce faisant, de mettre en lumière les formes et modalités de mise à l'écart de certains intervenants et de certains groupes au-delà [23] ou malgré les protocoles de consultation élaborés aux fins d'accroître la légitimité de ces normes ²⁷.

Appliquée à l'exemple annoncé, cette démarche permet de lier trois faits. Le premier, le Canada négocie un ALE avec le Pérou qui entre en vigueur en août 2009 ; le second, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) modifie sa politique d'Aide au développement, ce qui lui permet d'aider à financer l'élaboration d'un nouveau Code minier pour le pays ; le troisième, une compagnie canadienne négocie un contrat minier avec le gouvernement péruvien et les communautés locales ²⁸. En temps *normal*, nous aurions affaires à trois

²⁷ Dans l'étude qu'elle a consacrée à l'analyse des communautés autochtones en Equateur, Barbara Truffin a montré que les consultations instituées à la demande de ces communautés, afin de faciliter leur appropriation des catégories juridiques nationales n'avaient pas permis de modifier fondamentalement la structure globale du pouvoir avec le résultat que l'effectivité donnée aux contenus du droit officiel demeurerait inchangée ; elle continue à imposer une interprétation précise de la norme plutôt qu'une autre. Voir Barbara Truffin, 2006, « Des règles du jeu en action : l'élaboration réglementaire des droits des peuples autochtones en tension », dans Etienne Le Roy (dir.), *Le droit en action*, Paris, Karthala, p. 241.

²⁸ Voici le projet d'aide au gouvernement péruvien de l'ACDI, tel que présenté sur le site du MAECD : « Réforme du secteur minier Pérou-Canada (Per-can). Numéro de projet : A031548-001. Contribution maximum de l'ACDI : 13 877 926 \$CAD. Agence d'exécution, partenaire, bénéficiaire : Roche Limitée Groupe Conseil. État : actif. Début : 2002 ; fin : 2012. Pays : Pérou 100%. Secteurs : Politiques publiques et gestion administrative : 40%. Politique de l'industrie extractive : 20%. Technologies de l'information et de la communication (TIC) : 10%. Politique de l'environnement et gestion admi-

faits [24] isolés qui, non seulement se déploient à trois niveaux distincts (international, national et local) mais qui se situent sur trois registres ou dans trois domaines distincts, les négociations commerciales, le développement local et l'exploitation minière ²⁹.

En revanche, le recours aux chaînes normatives et aux schèmes de gouvernance devrait faciliter la mise au jour des « passerelles » ou des relais qui conduisent les acteurs d'un niveau à l'autre, d'un registre à l'autre, tandis que la prise en [25] compte du statut respectif des parties prenantes aux divers schèmes de gouvernance permettrait de me-

nistrative : 20%. Gestion et réforme des systèmes de sécurité : 10%. Description : dans le cadre de ce projet, le consortium canadien formé par Roche Limitée, Golder Associates Limited et l'Association des Collèges Communautaires du Canada appuie sur le plan technique la réforme des politiques et de la réglementation du secteur des minéraux et des métaux entreprise par le ministère de l'Énergie et des Mines du Pérou. Le projet vise à accroître la contribution du secteur minier au développement durable des régions minières du Pérou. Il donne de l'importance aux questions sociales en proposant un cadre intégré pour une activité minière responsable et efficace sur le plan social. Il aide le Gouvernement à faire appliquer la réglementation en matière de santé et d'environnement dans le secteur minier et à décentraliser les services vers les régions minières, en portant une attention particulière aux exploitations minières informelles. En général, il réduit aussi l'impact des activités minières sur les populations locales en offrant notamment de la formation en prévention des conflits ». Voir Canada, Association canadienne pour le développement international, 2014, « Profil de projet : réforme du secteur minier Pérou-Canada (Percan) ».

²⁹ Envisagé depuis le point de vue du partenaire dominant, les prolongements que nous cherchons à cerner ici s'inscrivent bel et bien dans une continuité, comme le montre le *Plan d'action économique de 2012*, issu d'un comité consultatif composé de dirigeants d'entreprises et de l'industrie, qui a servi à actualiser la Stratégie commerciale mondiale (*SCM*) de 2007 du gouvernement du Canada, où l'on peut lire ceci : « Toutes les ressources du gouvernement du Canada seront mises à profit pour soutenir les entreprises et les investisseurs canadiens dans la poursuite de leurs objectifs commerciaux ; (...) la diplomatie économique doit agir comme force motrice des activités de promotion des échanges commerciaux du gouvernement au sein de son réseau diplomatique international. (...) Cette nouvelle priorité représente un changement radical dans la manière dont les ressources diplomatiques canadiennes sont déployées partout dans le monde. De cette façon, la réussite économique à long terme deviendra l'un des objectifs prioritaires de notre politique étrangère ». Canada, ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, 27 novembre 2013, « Le gouvernement Harper lance un nouveau plan commercial mondial ».

surer l'« effet utile » des interventions des uns et des autres en rapport aux normes appliquées aux différents niveaux international, national et local, d'une part, d'établir leur rôle *sur* la norme ou *sous* la norme, de l'autre. On pourrait alors cerner en quoi et pourquoi la relation asymétrique et le statut subalterne d'une des parties prenantes à un schème de gouvernance locale, loin d'avoir quelque effet sur la chaîne normative, conduirait plutôt à subordonner la partie prenante en question à des exigences venues d'ailleurs, de plus haut et de plus loin.

Conclusion

Pour terminer, nous pouvons avancer trois hypothèses qui permettraient de pousser les recherches dans la direction esquissée. La première pourrait être formulée de la manière suivante : la présence du secteur privé dans les groupes de travail et autres comités institués en vertu des ALE - les Commissions notamment -, aurait des effets déterminants sur les chaînes normatives à d'autres niveaux (dimension verticale) et dans d'autres champs (dimension horizontale). Cette première hypothèse en appelle immédiatement une seconde, de portée plus large, selon laquelle le statut d'une partie prenante dans un schème de gouvernance en amont aurait un impact direct sur l'effet utile de son intervention dans la chaîne normative en aval. Et la troisième hypothèse, de portée générale, viendrait compléter les deux autres et elle dirait ceci : la présence du secteur privé et sa position dominante dans les schèmes de gouvernance refléteraient et conforteraient ses rôle et statut dans la structure globale du pouvoir aux deux niveaux national et international.

Excursus sur la recherche-action

Dans un tout autre registre, il convient aussi, à l'occasion des 20 ans de l'ALENA, de revenir sur la petite histoire de l'implication collective des chercheurs dans l'étude de [26] l'intégration à grande échelle dans les Amériques, sans oublier par la même occasion leur rôle dans la formation des coalitions montées à l'époque pour contrer

le projet d'intégration porté au départ par les États-Unis et par le Canada.

Il faut rappeler à ce propos la création du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) et souligner une dimension de son action que nous aurions tendance à escamoter et que je voudrais remettre à l'avant-plan avant que la mémoire vienne à nous faire défaut³⁰. Je veux parler de son rôle comme groupe de recherche branché sur l'action politique militante en syntonie avec les mouvements sociaux et surtout avec le mouvement syndical québécois sur le dossier du libre-échange. En effet, depuis la création du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies mexicaine et canadienne (GRCEMC) à l'instigation de Christian Deblock, du regretté Yves Bélanger (1952-2014) et du soussigné à fin des années 1980, groupe devenu le GRIC en 1994, l'équipe de chercheurs a joué un rôle prépondérant, non seulement dans l'analyse critique des effets du libre-échange, mais également dans la formation des diverses coalitions qui ont porté ce dossier sur la place publique au cours des années subséquentes³¹. À leur tour, de proche en proche, ces coalitions ont réussi à mobiliser l'opinion publique, à interpeler les parlementaires, mais aussi les gouvernements en poste à Québec et à Ottawa. Cette percée a été d'autant plus remarquable que, rappelons-le, à l'époque toutes les formations politiques au Québec en tout cas étaient favorables à l'ouverture de négociations de libre-échange avec [27] les États-Unis d'abord, plus tard avec le Mexique, et par conséquent que la marge de manœuvre et la crédibilité des opposants se trouvaient mises à rude épreuve³².

³⁰ Il convient de rappeler à ce propos les titres de deux livres consacrés par les membres de l'équipe à ces questions : Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB Éditeur, 1989, publié l'année de l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral ; et Dorval Brunelle et Christian Deblock, co-dir., *L'ALÉNA : le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, publié pour souligner les dix ans de l'accord.

³¹ Parmi celles et ceux qui se sont joints à l'équipe de départ et qui comptent également parmi les collaborateurs au présent collectif, on peut mentionner les noms de Michèle Rioux, Julian Castro-Rea, Gilbert Gagné et Sylvain Zini.

³² Il convient de citer ici l'importance qu'a eu dans le contexte de l'époque le plaidoyer en faveur du libre-échange qu'a effectué Bernard Landry dans son ouvrage intitulé *Commerce sans frontières : le sens du libre-échange*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1987.

C'est ainsi que le GRCEMC a participé à la toute première coalition contre le libre-échange entre le Canada et les États-Unis montée à l'instigation des centrales syndicales et de l'Union des producteurs agricoles (UPA), en 1985, la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOLE), qui s'est transformée en Coalition québécoise sur les négociations trilatérales (CQNT) dans la foulée de l'ouverture des négociations à trois avec le Mexique, en 1991³³.

Peu après, la question s'est posée, au Québec comme ailleurs au Canada, aux États-Unis et au Mexique, du sort qu'il fallait réserver à ces coalitions au lendemain de l'entrée en vigueur de l'ALENA, en janvier 1994. Et si on a assisté à un certain flottement de la part des coalitions au Canada notamment concernant les suites à donner à ce double échec, dans la mesure où ni les mobilisations contre l'ALE ni celles contre l'ALENA avaient eu quelque effet utile notable - hormis l'inclusion de deux accords parallèles à l'ALENA - au Québec, le GPJC a d'entrée de jeu défendu et soutenu la transformation de la CQNT en Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC) en co-organisant son colloque de fondation, à [28] l'automne 1995. L'objectif de cette reconversion était de rejoindre les mobilisations en préparation à travers les Amériques contre le projet de création d'une ZLEA porté sur les fonts baptismaux par le président Clinton lors du Sommet de Miami de décembre 1994.

On assiste alors à un changement d'échelle important qui placera d'entrée de jeu le GRIC, et plus tard le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), aux premières loges de la réflexion sur le libre-échange et l'intégration à grande échelle dans les Amériques, une implication qui empruntera les deux voies qui avaient été suivies jusque-là, à savoir la participation à des équipes et à des travaux de recherche (avec le Centra de investigacion sobre América del Norte [CISAN], au Mexique, et avec l'Université de Brasilia, etc.), d'un côté,

³³ Le passage du « contre » au « sur » reflète bien sûr un changement de cadrage très révélateur. Deux explications peuvent être apportées à ce sujet. La première est liée au fait qu'au Québec à ce moment-là, *toutes* les formations politiques sont favorables au libre-échange. La seconde raison tient au fait que la voie d'une opposition pure et dure apparaît d'autant moins tenable, sinon défendable, depuis que les Zapatistes tiennent le haut du pavé avec la posture confrontationnelle assumée par le Sous-commandant Marcos qui fait de l'ALENA l'annonceur d'une « quatrième guerre mondiale » (*supra* note 9).

l'action de formation et l'implication militante, de l'autre ³⁴. C'est ainsi qu'aux interventions en Commission parlementaire (à Ottawa et à Québec) viennent s'ajouter des interventions devant les parlementaires aux États-Unis (avec l'AFL-CIO) et en Amérique latine (au Parlatino, au Mexique, au Chili, etc.), à quoi il convient d'ajouter également toutes ces initiatives qui, en suivant de près le déroulement même des négociations officielles à 34, conduiront à la convocation, à l'instigation de l'Alliance sociale (ASC) continentale, créée en avril 1997, du premier Sommet des peuples des Amériques, à Santiago, en avril 1998. Ce sommet sera suivi d'un second, tenu dans la ville de Québec, en avril 2001. L'ASC sera également l'instigatrice, au cours des années 2002 et 2003, entre autres choses, d'une vaste consultation populaire à la grandeur des Amériques sur le [29] projet de ZLEA, consultation dans laquelle seront impliquées des dizaines d'organisations au Québec même ³⁵.

Pourquoi fallait-il alors s'interroger sur les éventuelles conséquences sociales et environnementales du régionalisme économique si l'ALÉNA, signé la première fois le 6 septembre 1992, n'était qu'un *simple* traité commercial comme tous ceux qui avaient signés jusque là ? La réponse était claire : parce que le *Préambule*, de même que l'article qui définissait les grands objectifs de l'Accord (art. 102), allaient bien au-delà de tout ce que l'on avait pu traditionnellement et historiquement négocier entre des partenaires autour de questions douanières et commerciales. Cette fois-ci, le nombre et l'étendue des engagements souscrits par les trois signataires débordaient largement le domaine économique et ils annonçaient une transformation radicale des cadres normatifs en vigueur, y compris et surtout au niveau constitutionnel. C'est une des raisons pour lesquelles, au lendemain de son élection, le président des États-Unis, Bill Clinton, avait fait droit à une

³⁴ Y compris la contribution aux mémoires déposés en commission parlementaire à Ottawa et à Québec. On soulignera également au passage l'importance qu'ont eues à l'époque les publications du CEIM et du GRIC, notamment la série de rapports intitulée *Continentalisation* et, plus tard, la série des *Chroniques des Amériques*, inaugurées par le CEIM et reprises par l'Observatoire des Amériques, à compter de 2003.

³⁵ Sur cette initiative et ses résultats, voir Brunelle, *Chroniques des Amériques*, *supra* note 17. Au chapitre 3 de cet ouvrage, on trouvera à l'Annexe 2 (p. 151 et s.) la liste des quelque 50 organismes québécois impliqués dans cette consultation.

de ses promesses électorales et proposé la réouverture des négociations autour de deux dossiers qui ont par la suite fait l'objet d'accords parallèles, l'un portant sur le travail, l'autre sur l'environnement.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'à l'époque, l'Europe communautaire poursuivait depuis près de quatre décennies l'objectif de créer un marché unique qui prévoyait une panoplie de programmes et de politiques sociales communes, tandis que les gouvernements des trois partenaires de l'ALÉNA agissaient avec la plus grande précipitation en parfaite contradiction avec les engagements électoraux qu'ils avaient souscrits auprès de leurs électeurs.

C'est dans ce contexte que l'on assiste, au Québec même, au lancement de deux initiatives qui visaient [30] essentiellement à témoigner de l'ouverture du gouvernement du Parti Québécois vis-à-vis des dimensions non-économiques de l'intégration à l'échelle des Amériques, alors même qu'il défendait les processus de libéralisation des échanges commerciaux portés par l'ALÉNA et par la ZLEA. La première fut la proclamation d'une décennie des Amériques (1995-2005) et la seconde, la création, en septembre 1997, à l'instigation du président de l'Assemblée nationale, Jean-Pierre Charbonneau, de la Conférence des parlementaires des Amériques (COPA), devenue la Confédération des parlementaires des Amériques. Plus tard, en avril 2001, au lendemain du troisième Sommet des Amériques, sommet qui donnera lieu à une mobilisation sociale sans précédent dans la ville de Québec, le gouvernement décidera de s'impliquer plus avant dans le dossier en favorisant la création d'observatoires et, en 2002, il appuiera l'initiative du CEIM de créer un Observatoire des Amériques (OdA)³⁶. Toutes ces initiatives et interventions de la part du CEIM, de l'OdA, et du GRIC - en lien avec celles issues d'autres groupes et organisations, bien sûr - ont débouché sur une mesure importante qui a été adoptée par le gouvernement, en septembre 2002, à savoir la Loi sur l'Observatoire québécois de la mondialisation (OQM). Mais l'OQM sera dissous au lendemain de l'arrivée au pouvoir du Parti libéral, en avril 2003, et la loi elle-même sera abrogée en 2005.

³⁶ Trois autres initiatives du même type furent financées et logées respectivement à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (CRDESD-IEIM), à l'Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval et au CERIU de l'Université de Montréal.

Cela dit, assuré d'un financement récurrent durant cinq ans, l'Oda survivra. L'originalité de cette initiative ressortira d'emblée quand on aura souligné qu'il s'agissait sans doute de la première du genre qui visait à constituer l'ensemble du continent à l'intérieur d'un même champ d'études et domaine de recherche. Grâce à ses analyses, ses rapports, ses chroniques écrites et radiophoniques, ses conférences et ses colloques, l'Oda a joué et continue de jouer un rôle de pionnier. Ses collaborations avec le Collège des Amériques (COLAM) de [31] l'Organisation universitaire interaméricaine (OUI) ont donné lieu à plusieurs publications et colloques. Mais son rôle s'est aussi étendu hors Amériques et c'est ce qui explique que le renom de l'Oda ait pu gagner le Maroc où le Haut-Commissariat au Plan a fait appel à sa collaboration dans le cadre des réflexions en cours là-bas sur le positionnement du Royaume vis-à-vis de ses deux bordures méditerranéenne et atlantique.

Ce bref rappel historique sert à la fois de mise en perspective et de mise en situation pour comprendre à quel point le CEIM, le GRIC et l'Oda ont joué un rôle de premier plan dans cette conjoncture, et ce, faut-il le souligner, grâce à l'extraordinaire apport fourni par une cohorte d'étudiantes et d'étudiants fortement impliqués dans les recherches qui ont été réalisées à l'époque. En somme, l'initiative de l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM-UQAM) de souligner les 20 ans de l'ALÉNA en organisant, en collaboration avec plusieurs de ses unités constituantes qui sont fortement impliquées dans ce dossier depuis des lustres, un colloque faisant appel à des experts issus d'horizons théoriques et critiques aussi divers, s'inscrivait en pleine continuité avec la démarche promue par certaines de ces unités dans le passé.

Plan de l'ouvrage

Les contributions retenues aux fins de la présente publication ont été regroupées en trois parties. Elles sont précédées de deux textes, une introduction générale qui explicite le sens et la portée du sous-titre apposé au présent ouvrage, et la conférence inaugurale qui pré-

sente les grandes lignes du colloque organisé pour souligner les 20 ans de l'ALÉNA.

La première partie est consacrée à des bilans économiques. Elle regroupe sept contributions qui font ressortir, pour les unes, les avancées, les opportunités - pour le Québec notamment -, ou les piétinements liés à l'intégration à l'échelle nord-américaine, pour les autres, les particularités de l'intégration au niveau des secteurs de l'énergie, de [32]l'agriculture et de l'automobile au Mexique. La partie médiane rassemble sept textes également qui traitent des dimensions sociologiques de l'ALÉNA. Quatre sont consacrés aux mobilisations suscitées par l'accord, que ce soit autour du dossier des investissements miniers, des luttes menées par les communautés autochtones ou encore de la persistance des mobilisations sociales. Ont également été inclus dans cette partie, deux études sur l'ANACT et une consacrée à la transculturalité en Amérique du Nord. La troisième partie comprend six textes de nature plus exploratoire. Elle s'ouvre sur une analyse consacrée aux différends commerciaux canado-américains et aux effets des négociations menées avec des tiers sur les normes de l'ALÉNA. Elle est suivie d'une étude portant sur la superposition des régionalismes négociés par le Mexique et d'une troisième qui compare l'ALÉNA à l'ALBA - l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique. Enfin, les trois dernières contributions sont consacrées aux déclinaisons ; elles portent respectivement sur le libre-échange sino-taiwanais, sur le Japon et l'ALÉNA, et enfin, sur le projet de Communauté économique est-asiatique.

Le lecteur sera sans doute à même d'établir un triple constat à la lecture de ces textes. Le premier, à l'effet que le blocage, sinon la régression d'une intégration à trois au sein de l'espace nord-américain n'implique nullement que les processus de libéralisation à l'intérieur de chacun des trois pays aient été suspendus, loin de là. C'est d'ailleurs ce qui explique que les mobilisations sociales soient encore et toujours au rendez-vous vingt ans après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Le second constat porte sur la persistance d'une asymétrie forte entre les trois partenaires, aussi bien vis-à-vis de l'interprétation et de l'application différentielles des termes de l'accord, en général, et des poursuites intentées par les compagnies contre les gouvernements en vertu du chapitre 11, en particulier, que vis-à-vis des autres décisions arbitrales rendues en vertu de l'accord. D'ailleurs, il convient de souligner au

passage que cette asymétrie se retrouve également dans les situations où l'un des trois est en position dominante dans les négociations bilatérales qu'il mène avec des tiers. Le troisième constat concerne les déclinaisons du « modèle ALÉNA » qui s'étendent [33] à un nombre de plus en plus important de pays, ce qui induit une multiplication des chevauchements qui contribue à complexifier non seulement l'écheveau des relations commerciales, mais encore et surtout les multiples trajectoires nationales qu'empruntent les stratégies d'ouverture des marchés. Cette démarche ou cette stratégie permet de comprendre en quoi et pourquoi, issues des négociations menées avec des tiers situés à l'extérieur de l'espace nord-américain, les normes de l'ALÉNA continuent de produire leurs effets intégrateurs à l'intérieur de cet espace, et ce, même si l'on pourrait être porté à établir que les effets intégrateurs de l'ALÉNA en tant que tel sont désormais nuls et de nul effet. En somme, c'est encore et toujours de libéralisations - au pluriel - dont il est question, avec tous leurs effets controversés sur les marchés du travail et, au-delà, sur les normes sociales, sur les normes environnementales et sur la gouverne politique elle-même.

Bibliographie

Brunelle, Dorval et Christian Deblock (dir.). 1994. *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire : intégration économique, intégration sociale ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 459 p.

Brunelle, Dorval. 2003. *Dérive globale*, Montréal, Boréal, 248 p.

Brunelle, Dorval. 2010. *Chronique des Amériques. Du Sommet de Québec au Forum social mondial*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Americana, 258 p.

Bureau international du Travail. 2004. « Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation ». [En ligne](#). Un document PDF de 210 pp.

Canada, Association canadienne pour le développement international. 2014. « Profil de projet : réforme du secteur minier Pérou-Canada (Percan) ». [En ligne](#). (page consultée le 14 juillet 2014).

[34]

Canada, ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. 27 novembre 2013. « Le gouvernement Harper lance un nouveau plan commercial mondial ». [En ligne](#). (page consultée le 10 août 2014).

Clarkson, Stephen. 2008. *Does North America Exist ? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*. Toronto, University of Toronto Press, 448 p.

Clarkson, Stephen et Matto Mildemberger. 2011. *Dependent America ? How Canada and Mexico Construct US Power*. Toronto, University of Toronto press, 352 p.

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). 2013. *Rapport sur l'investissement dans le monde*, New York, Nations Unies.

Dobson, Wendy. 2002. *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*, C. D. Howe Institute, The Border Papers, n° 162. [En ligne](#). Un document PDF de 35 pp.

Echinard, Yann et Laetitia Guilhot. 2007. *Le « Nouveau régionalisme »*. *De quoi parlons-nous ?*, Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale, Note de travail n° 22/2007, 16 p. [En ligne](#). Un document PDF de 16 pp.

États-Unis d'Amérique, National Security Council, mémo du 29 novembre 1993 (rendu public le 3 août 1996).

Freitag, Michel et Eric Pineault (dir.). 1999. *Le monde enchaîné. Perspectives sur l'AMI et le capitalisme globalisé*, Montréal, Éditions Nota Bene, 334 p.

Iverson, John. 29 mai 2014. « Harper government aims for deal to end provincial trade barriers which cost Canadian economy \$53B50B annually », *National Post*. En ligne, [National Post](#). (page consultée le 28 juillet 2014).

Landry, Bernard, *Commerce sans frontières : le sens du libre-échange*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1987.

[35]

McBride, Stephen. 2005. *Paradigm Shift : Globalization and the Canadian State*, Halifax, Fernwood Publishing, 243 p. Organisation mondiale du commerce. 2014. « Principes généraux ».

En ligne : [Organisation mondiale du commerce](#). (page consultée le 28 juillet 2014).

Siroën, Jean-Marc. 2004. *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 128 p.

Sous-commandant Marcos. Août 1997. « La Quatrième guerre mondiale a commencé », *Le Monde diplomatique*, p. 1, 4 et 5.

Ténier, Jacques. 2003. *Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction*, Paris, Études de la documentation française, 232 p.

The Economist, semaine du 4 au 10 janvier 2014.

Truffin, Barbara. 2006. « Des règles du jeu en action : l'élaboration réglementaire des droits des peuples autochtones en tension », dans Etienne Le Roy (dir.), *Le droit en action*, Paris, Karthala, p. 199-243.

Villarreal, M. Angeles et Ian F. Fergusson. 28 avril 2014. *NAFTA at 20 : Overview and Trade Effects*, Washington D.C., Congressional Research Service, p. 2. En ligne : Congressional Research Service. Un document PDF de 37 pp.

Vitali, Stefania, James B. Glattfelder et Stefano Batiston. 2011. « The network of global corporate control », *PLoS ONE*, vol. 6, n° 10.

[36]

[37]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

CONFÉRENCE INAUGURALE

[Retour à la table des matières](#)

[38]

[39]

L'ALENA et les nouveaux modèles d'intégration

Gilbert Gagné ³⁷

[Retour à la table des matières](#)

Le colloque « L'ALENA et les nouveaux modèles d'intégration » a été tenu les 13 et 14 février 2014, à Montréal. Il a été organisé à l'instigation de l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM-UQAM), avec la collaboration de plusieurs de ses unités constitutives, notamment le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, et la Chaire Nicole-Turmel sur les espaces publics et les innovations politiques.

Le colloque fait le point sur l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) 20 ans après son entrée en vigueur et il s'intéresse aussi à d'autres arrangements d'intégration économique régionale. Mis sur pied dans les années 1980 par [40] les professeurs Dorval Brunelle et Christian Deblock, le Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC), qui relève du CEIM, a été parmi les premiers centres de recherche à se pencher sur l'intégration économique nord-américaine, avec pour toile de fond les négociations et la conclusion, en 1987, de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, l'accord commercial qui a précédé l'ALENA. L'exposé qui suit présente le programme et les thèmes centraux du colloque, tout en soulignant brièvement certains aspects fondamentaux de la mise en œuvre et de l'évolution de l'ALENA.

³⁷ L'auteur est professeur à l'Université Bishop et directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC).

Parmi les traités de libre-échange des années 1990, l'ALENA s'est révélé un pionnier, d'abord de par son membership. Il est en effet le premier accord d'intégration économique régionale à compter à la fois des pays industrialisés et un pays en développement. La portée de l'ALENA était aussi unique, notamment en incluant le secteur des services. Comme modèle d'intégration régionale, si cet accord a pour particularité de ne pas comporter de véritables institutions, il compte cependant beaucoup de règles ou de dispositions, pour l'essentiel inspirées de la logique du marché. En ce sens, pour reprendre les termes de Christian Deblock, l'ALENA doit être vu comme un contrat. L'ALENA incorporera également deux accords-cadres, portant respectivement sur l'environnement et sur le travail.

Assez vite, l'ALENA a été perçu comme un authentique modèle d'intégration régionale, autant par son contenu que par ses résultats. Au cours de ses premières années, il a entre autres mené à une augmentation massive du commerce entre les États parties à l'accord. Depuis les années 2000, on remarque plutôt une stagnation des échanges commerciaux, quoique l'intégration des trois économies nord-américaines se soit accrue, notamment dans la production. Toutefois, l'ALENA n'a pas su créer une véritable solidarité entre ses trois partenaires, que ce soit pour réduire les inégalités dans le développement et ce, malgré les demandes du Mexique en ce sens, ou encore pour pousser plus loin l'intégration sur un plan institutionnel et politique.

[41]

Qui plus est, malgré qu'il ait favorisé une certaine croissance économique, l'ALENA n'a pas eu les effets de convergence économique attendus, les écarts de productivité s'étant même accentués. Néanmoins, alors qu'on craignait une assimilation de l'économie du Canada à celle de son puissant voisin du sud, au point où un économiste canadien appartenant au courant nationaliste, Mel Watkins, disait à la blague au début des années 2000 que, même par temps clair, on ne pouvait voir l'économie canadienne, les événements récents, et notamment la crise financière et économique de 2008, ont montré que l'économie du Canada avait mieux tiré son épingle du jeu et n'était pas aussi tributaire de l'économie des États-Unis qu'on avait pu le laisser croire. Quant aux effets escomptés de redistribution, entre les gagnants et les perdants de l'intégration économique, ils n'ont pas non plus été au rendez-vous.

Enfin, l'ALENA se révèle maintenant un modèle de régionalisme éclaté, du fait notamment que ses États parties y vont chacun de la conclusion de leurs propres accords commerciaux préférentiels avec des pays tiers.

Le colloque sur les 20 ans de l'ALENA permet à des chercheurs confirmés tout autant qu'à des chercheurs débutants d'aborder quatre grands thèmes. Le premier porte sur l'avenir de l'ALENA. Depuis sa conclusion, le texte du traité n'a jamais été amendé. S'il n'est pas assuré que les parties soient vraiment intéressées à rouvrir l'accord pour l'améliorer, c'est parce qu'il y a des désaccords fondamentaux quant à la nature des changements à apporter. Alors que le Mexique souhaite depuis longtemps des mesures qui iraient dans le sens d'une plus grande solidarité, le Canada désirerait notamment renforcer le mécanisme de règlement des différends en matière de recours commerciaux (droits antidumping et compensateurs), à la suite du non-respect par les États-Unis du caractère exécutoire du Chapitre 19 dans l'affaire du bois d'œuvre. Les États-Unis, pour leur part, obsédés par les questions de sécurité depuis les événements du 11 septembre 2001, y sont allés de mesures unilatérales qui ont eu pour conséquence de rendre plus difficile l'accès à leur marché. En réponse à ce problème, certains ont proposé une forme plus avancée d'intégration économique, [42] comme une union douanière. C'est l'idée d'un « *grand bar gain* » qui permettrait à la fois de répondre aux impératifs de sécurité tout en facilitant l'accès au marché américain. À noter cependant que, pour ses promoteurs, un tel scénario ne devrait comprendre que le Canada et les États-Unis, sans inclure le Mexique.

Pour ce qui est d'ouvrir la boîte noire des institutions de l'ALENA afin de les rénover, la question de leur fonctionnement ne peut que s'avérer problématique. Au vu de l'asymétrie entre les trois parties en présence, l'économie des États-Unis comptant pour neuf fois celle du Canada et quinze fois celle du Mexique, on voit mal une mise en application du principe de l'égalité souveraine des États à travers la formule « un État, une voix ». Pourquoi les États-Unis y consentiraient-ils ? Une autre formule, comme celle des voix pondérées, n'aboutirait quant à elle qu'à une mainmise américaine.

Le second thème est celui des autres modèles d'intégration. Plusieurs observateurs soulignent à l'heure actuelle que les énergies en matière d'intégration économique régionale se concentrent ailleurs. On

pense, entre autres, aux négociations du Partenariat transpacifique dans lesquelles le Canada, les États-Unis et le Mexique sont tous les trois engagés. Les parties à l'ALENA ont également le regard tourné vers l'Europe, un accord de libre-échange entre le Mexique et l'Union européenne (UE) étant en place depuis 2000, alors qu'un accord de principe pour un *Accord économique et commercial global* (AECG) était conclu entre le Canada et l'Union européenne, au moment où débutaient les négociations pour un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI, Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) entre les États-Unis et l'UE.

On peut considérer que le modèle ALENA a eu une certaine influence dans les négociations avec LUE, puisque le Canada a obtenu, pour la première fois, que la Commission européenne adopte l'approche dite « des listes négatives ». Alors que l'UE dénombrait jusque-là les secteurs et mesures qui faisaient l'objet d'engagements de libéralisation, en vertu de [43] cette approche, tout est libéralisé hormis les secteurs et mesures qui sont spécifiquement mentionnés dans les listes d'exceptions. À cet égard, il est intéressant de considérer la place qu'occupe le modèle ALENA face aux autres modèles d'intégration dans les multiples négociations commerciales dans lesquelles les trois partenaires nord-américains, et notamment les États-Unis, sont engagés.

La nouvelle conjoncture économique constitue le troisième thème du colloque. Cette dernière renvoie au ralentissement en Asie, à la révolution énergétique aux États-Unis et aux changements dans les chaînes de valeur qui, tous trois, mettent à l'épreuve le modèle d'intégration filialisée et polarisée autour des États-Unis. Or, comment combiner éducation, recherche et développement, politique industrielle et organisation des entreprises, afin de faire face aux défis économiques actuels ? On peut souligner notamment que les chaînes de valeur, ainsi que les échanges ou le commerce intra-firme sont des phénomènes qui se sont le plus clairement manifestés en Amérique du Nord avant de se généraliser à travers le monde. Mentionnons également la réduction de l'interdépendance commerciale entre les parties à l'ALENA. Par exemple, alors que 87% des exportations canadiennes, en 2001, étaient destinées aux États-Unis, depuis les dernières années, ce chiffre avoisine les 70%. L'importance relative des pays tiers dans le commerce extérieur des États parties à l'ALENA s'est entre-temps af-

firmée, au point où l'on peut ironiser que la Chine est le principal partenaire que l'ALENA n'ait jamais eu !

Enfin, le quatrième et dernier thème du colloque rappelle que l'espace nord-américain est plus qu'un espace économique. Mais comment doit-on aborder les questions sociales, culturelles, politiques et juridiques ? À ce chapitre si, sur le plan économique, pourtant l'aspect le plus développé, l'ALENA est bloqué, que penser des autres aspects ? On peut toutefois souligner que, dans les premières années de l'ALENA, les études nord-américaines avaient connu une certaine popularité. L'Amérique du Nord était étudiée en tant [44] que région au sein de laquelle devait graduellement émerger une identité nord-américaine.

Durant les premières années de sa mise en œuvre, l'ALENA a été marqué par une dynamique d'intégration continentale. Or, depuis le début des années 2000, l'ALENA a perdu tout *momentum*. Ce constat guère reluisant ne doit toutefois pas faire perdre de vue les acquis de l'ALENA. Le traité a en effet donné lieu à une intégration en profondeur de la production à l'échelle nord-américaine, quoique centrée sur les États-Unis. Cette intégration se remarque notamment par les mouvements transfrontaliers de produits intermédiaires jusqu'à leur transformation en produits finis. Ce qui fait dire que les Nord-Américains n'échangent pas des marchandises, mais les produisent ensemble.

Pour tout dire, l'initiative à la base du colloque montre que l'intégration nord-américaine demeure un sujet incontournable pour quiconque veut comprendre les grandes tendances économiques et autres qui marquent le monde à l'heure actuelle.

[45]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

Première partie

des bilans économiques mitigés

[Retour à la table des matières](#)

[46]

[47]

Première partie
Des bilans économiques mitigés

1

“L'ALENA, modèle du régionalisme
de deuxième génération.” *

Christian Deblock ³⁸

[Retour à la table des matières](#)

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'*Accord de libre-échange nord-américain* ³⁹ (ALENA) a atteint sa vingtième année d'existence. Il inclut le Canada, les États-Unis et le Mexique et il fait suite à l'*Accord de libre-échange canado-américain* ⁴⁰.

* Ce texte est la version française de l'article « The NAFTA Regionalist Model and the US Trade Policy », dans Mario Telo, 2014, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate.

³⁸ L'auteur est chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) et professeur au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

³⁹ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994) [ALENA].

⁴⁰ *Accord de libre-échange canado-américain*, 22 décembre 1987, R.T. Can. n°3, 27 I.L.M. 281 (1989) 7 Documents juridiques internationaux. [D.J.I.] 209-303, (1988) [l'ALE ou l'*Accord canado-américain*].

[48]

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 non, les forces de gravité de l'économie mondiale se déplacent vers l'Asie, pour dire les choses simplement. 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 sur les voies dégagées par les *Accords de Marrakech*⁴¹ de 1994 qui instituent la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. Il semble aujourd'hui exister 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 réponde plus aux attentes de ses instigateurs, mais également qu'en légitimant la voie bilatérale, il ait finalement produit l'effet inverse à celui recherché, à savoir une grande confusion à l'intérieur du système commercial multilatéral.

Nous proposons dans la présente contribution d'orienter la discussion dans ces deux directions, en articulant notre [49] réflexion autour de 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

⁴¹ *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1867 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995) [Accord instituant l'OMC].

conception du régionalisme. L'ALENA constituant un cas d'école, nous reviendrons en conclusion sur les leçons que l'on peut en tirer.

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, ainsi que 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 il est accompagné de deux accords parallèles sur l'environnement et sur le travail ⁴². Quant à ses objectifs, ils sont ainsi définis à l'article 102 :

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 les mouvements transfrontières de ces produits et services ;
- b) à favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange ;

[50]

- 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 ;

⁴² 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 entre les Parties.

- e) à 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
- 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 ⁴³.

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

Un modèle d'intégration de type contractuel

Six traits principaux 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 puisqu'elles s'appliquent sous la seule réserve des conditions et exceptions expressément énoncées ⁴⁴, réduisant ainsi considérablement le pouvoir discrétionnaire des gouvernements. Cependant, l'accord maintient les législations internes sur les droits anti-dumping et les droits compensateurs (à la demande des États-Unis) et ne touche pas, en principe, à ce qui relève de la [51] 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 d'administration, définit de manière stricte les conditions d'expropriation et reconnaît la liberté

⁴³ ALENA, *supra* note 2, art. 102.

⁴⁴ Les industries culturelles, par exemple.

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 ⁴⁵.

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 aux *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* ⁴⁶ (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 [52] développement ⁴⁷. 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 de coopération est de type intergouvernemental et sa structure institutionnelle minimale se limite à trois séries de mécanismes : politiques, administratifs et juridiques ⁴⁸. La Commission ministérielle du libre-échange veille 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 sur le travail, ainsi que les groupes et comités de travail. Quant au règlement des différends, il

⁴⁵ Ces dispositions servirent de canevas au projet avorté d'*Accord multilatéral sur l'investissement* à l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).

⁴⁶ *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, Annexe 1C de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1869 R.T.N.U. 332 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995).

⁴⁷ L'ALENA ne comporte pas de mécanisme de correction des inégalités.

⁴⁸ Ann Capling et Kim R. Nossal, 2009, « The contradictions of regionalism in North America », *Review of International Studies*, vol. 35, n° 1, p. 147-67.

passé par la voie de la coopération et, si nécessaire, 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 ⁴⁹. Un temps, le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) 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 ⁵⁰. Il n'en fut pas ainsi et le PSP est aujourd'hui gelé. 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, qui ont toutes rapidement tourné court. Encore aujourd'hui, alors que les liens économiques se [53] desserrent, chacun semble se satisfaire de ce qui existe, quitte à regarder ailleurs et à suivre sa propre voie ⁵¹.

Pour 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 économique en profondeur mais concurrentielle.

⁴⁹ 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 en faire partie.

⁵⁰ Louis Bélanger, 2011, « Governing the North American Free Trade Area : International Rulemaking and Délegation in NAFTA, the SPP, and Beyond », *Latin American Policy*, vol. 1, n° 1, p. 22-51.

⁵¹ Voir *International Economy*, 2008, « Should NAFTA be Revisited ? The Views of Twenty Experts », p. 24-35.

L'ALENA, un accord instrumental

L'ALENA suscita de vives controverses. Au Canada, il fut surtout question de perte de souveraineté et de remise en question des programmes sociaux. Au Mexique, c'était plutôt la concurrence asymétrique et la renonciation aux politiques de développement qui attirèrent les critiques. Aux États-Unis, ce sont des pertes d'emplois et des délocalisations dont il fut question ⁵². Cela dit, il faut également 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 ⁵³. Disons-le clairement, le libre-échange avec les États-Unis fut d'abord un choix par défaut ⁵⁴. Difficile en effet dans ce cas d'envisager une intégration compétitive dans l'économie mondiale sans passer par les États-Unis ni d'assurer d'un accès garanti et sécuritaire à leur marché [54] principal ⁵⁵. 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

⁵² Frederick Mayer, 1998, *Interpreting NAFTA : The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 374 p.

⁵³ Sidney Weintraub, 1990, *A Marriage of Convenience : Relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press, 288 p.

⁵⁴ Dorval Brunelle et Christian Deblock, 1989, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 303 p.

⁵⁵ Le mécanisme de règlement des différends était l'une des grandes priorités du Canada. Michael Hart, 1994, *Décision at Midnight : Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, UBC Press, 472 p.

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 (NPI) ; (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*⁵⁶ de 1992 ; (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'ALÉNA 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'ALÉNA est entré dans les habitudes. L'accord existe et [55] 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'ALÉNA n'ait pas créé plus de solidarité entre ses trois signataires ne doit pas non plus surprendre puisque ce n'était pas l'objectif recherché⁵⁷ !

⁵⁶ *Traité sur l'Union Européenne*, 7 février 1992, 1757 RTNU 267.

⁵⁷ Pour un débat sur le sujet, voir Isidro Morales, 2008, *Post-NAFTA North America : Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region*, London, Palgrave MacMillan, 224 p. ; Robert Pastor, 2001, *North American Community : Lessons from the Old World for the New*, New York, Institute for International Economics, 207 p. ; Stephen Clarkson, 2008, *Does North America Exist ? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press, 448 p.

L'intégration économique et ses limites

Au moment des négociations, les économistes ne prévoyaient pas une très forte augmentation des échanges commerciaux entre les États-Unis et ses deux voisins, sauf peut-être pour le Mexique. En effet, le niveau des échanges était déjà très élevé et rien ne laissait présager à l'époque leur envolée. 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 efficacité et en compétitivité qu'en points de croissance supplémentaires. Un temps, les faits semblèrent leur donner raison, jusqu'aux années 2000.

[56]

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 1994-95 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. Toutefois, 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 avan-

tage d'ailleurs, les excédents commerciaux reflétant leur réussite économique. Avec deux bémols cependant.

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 surtout⁵⁸. 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 [57] 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 l'effet pervers de détourner les entreprises des autres marchés d'exportation et surtout de ne pas suffisamment prêter attention à la concurrence internationale. Celle-ci allait frapper 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 taux de change surévalué par rapport au dollar américain. La conjoncture n'est plus du tout la même, les meilleures années de l'ALENA sont désormais derrière nous⁵⁹.

Du côté des États-Unis maintenant, l'ALENA fonctionna aussi dans un premier temps à leur grande satisfaction. Grâce à lui, les en-

⁵⁸ Robert A. Blecker, 2009, « External Shock, Structural Changes, and Economic Growth in Mexico, 1979-2007 », *World Development*, vol. 37, n° 7, p. 1274-1284.

⁵⁹ Christian Deblock, 2011, « NAFTA, A Model Under Stress », dans Claude Auroi et Aline Helg (dir.), *Latin America, 1810-2010 : Dreams and Legacies*, London, World Scientific, Impérial Collège, p. 387.

treprises américaines purent bénéficier : (1) d'un accès privilégié aux marchés, aux ressources naturelles et à une main-d'œuvre mexicaine 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. 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, moteur de sa croissance dans les années 1990. Il n'arrêta pas non plus les [58] flux d'investissement et les délocalisations vers l'Asie, toujours plus attractive et compétitive.

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 par l'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 constate que si la dépendance à l'exportation tend à se relâcher depuis le début des années 2000, la dépendance à l'importation a en revanche considérablement chuté, les États-Unis représentant aujourd'hui moins de la moitié des importations de ces deux pays. Le graphique 2 illustre le nombre des emplois dans les filiales étrangères des multinationales américaines pour les années 1999

et 2010 en milliers de personnes. 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 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.

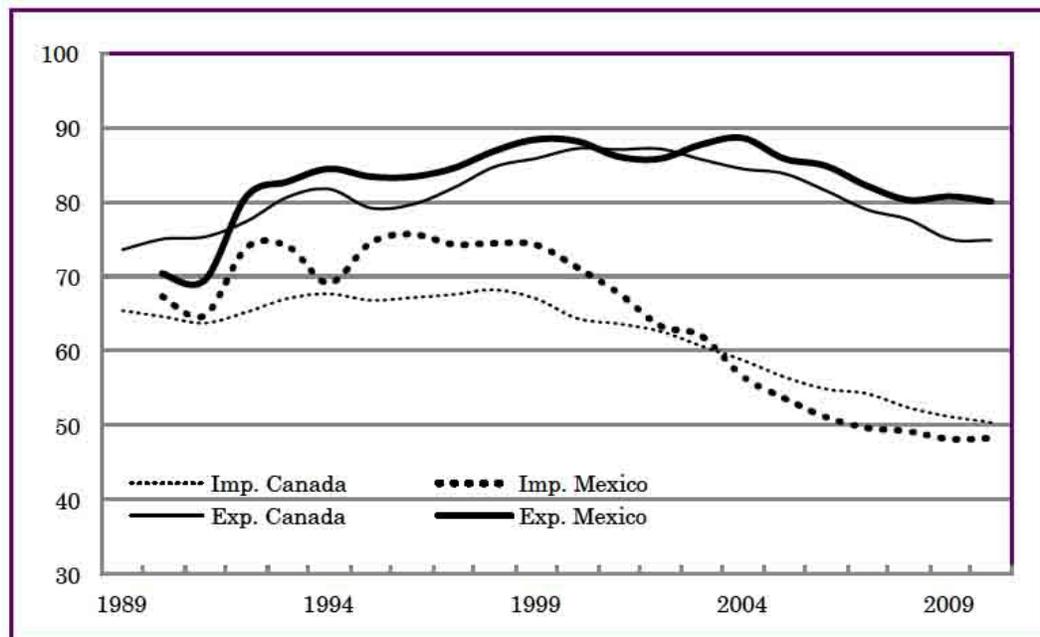
Bien entendu, il ne faudrait pas se méprendre. Le Canada et le Mexique sont des partenaires stratégiques pour les [59] États-Unis. Le Canada est le premier partenaire commercial des États-Unis et le Mexique le troisième. Le Canada représente 16% de leurs exportations de biens et services et 13% de leurs importations, et le Mexique 11% dans les deux cas. En clair, les États-Unis entretiennent des relations trop étroites avec leurs deux voisins pour ne pas envisager un nouveau schéma d'intégration dans l'avenir. Ce schéma serait 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. Par exemple, 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 la léthargie dans laquelle les avait conduits la réussite commerciale de l'ALENA. L'accent est désormais mis, 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'ALÉNA avait fait son temps et que le moment était venu de passer à autre chose.

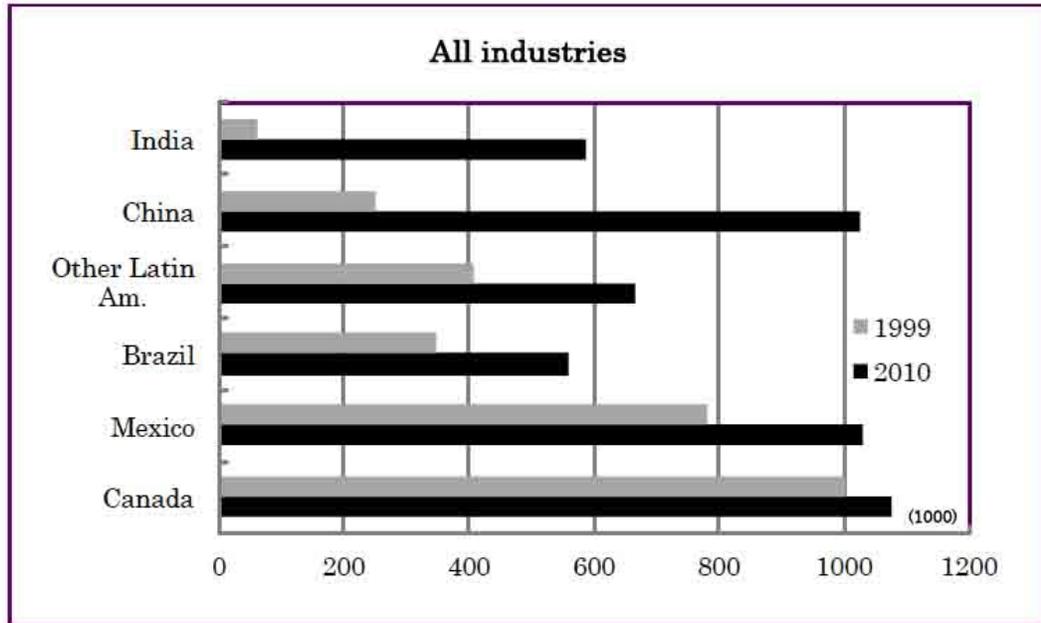
[60]

Graphique 1. Commerce de marchandises du Canada et du Mexique avec les États-Unis, 1989 - 2010, en pourcentage des exportations et des importations totales



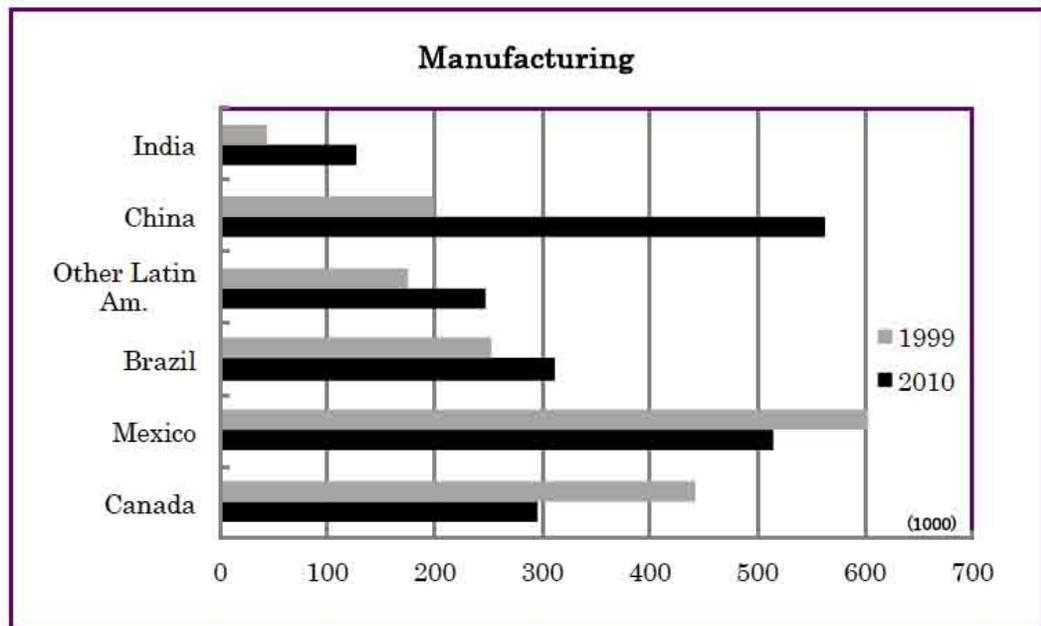
Source : Nations Unies, 2014, « Comtrade Database »

Graphique 2. Emplois dans les filiales étrangères de sociétés américaines, contrôle majoritaire (MOFAs). Milliers d'emplois, total et manufacturier 1999 - 2010



[61]

Graphique 3. Emplois dans les filiales étrangères de sociétés américaines, contrôle majoritaire (MOFAs). Milliers d'emplois, total et manufacturier 1999 - 2010



Source : États-Unis d'Amérique, Département du Commerce, 2014, « Bureau of Economic Analysis - statistics ».

L'ALENA et la nouvelle diplomatie commerciale des États-Unis

Abordons le second volet de notre analyse, soit 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.

[62]

Principes et orientations de la politique commerciale américaine

Le système commercial multilatéral est orienté, depuis la signature du *General Agreement on Tariffs and Trade* ⁶⁰ (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 attribuée un rôle spécifique, soit celui de contribuer à la prospérité et, ce faisant, à la paix dans le monde ⁶¹.

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, depuis Roosevelt, les États-Unis ont 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, soit avant et après 1980 ⁶². Trois changements sont notables dans les années 1980.

Premièrement, trois nouvelles priorités sont mises de l'avant dans l'agenda commercial : (1) l'ouverture des services commerciaux ; (2) la promotion et la protection des investissements à l'étranger ; et (3) la

⁶⁰ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 R.T.N.U. 187, RT. Can. 1947 n° 217, (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948) (GATT).

⁶¹ Christian Deblock, 2010, « Le bilatéralisme commercial américain », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, p. 115.

⁶² I.M. Destler, 2005, *American Trade Politics*, 4^e éd., Washington, Peterson Institute for International Economics, 480 p.

protection des droits de [63] 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, niveler le terrain de la concurrence et 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, dont la réussite du cycle de l'Uruguay 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.

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 signifiait 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 1950-60. 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.

[64]

Sans doute ne parviendra-t-on jamais à s'entendre à son sujet, tant le concept de régionalisme est insaisissable ⁶³, tant aussi celui-ci n'a bien souvent de régional que le nom ⁶⁴. 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 ⁶⁵. 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 ⁶⁶. Par ailleurs ⁶⁷, l'intégration doit être en *profondeur* (*deep integration*) ⁶⁸, 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 ⁶⁹. Enfin, l'intégration doit être *compétitive*, autrement dit soumise [65] à la concurrence internationale et orientée vers les marchés extérieurs ⁷⁰.

Les débats sur le régionalisme dit de « seconde génération » reflétaient à l'époque cette vision. Les opinions exprimées lui étaient en gé-

⁶³ Edward D. Mansfield et Helen V. Mimer, 1999, « The New Wave of Regionalism », *International Organization*, vol. 53, n° 3, p. 589-627.

⁶⁴ Ousseni Ily, 2012, *L'OMC et le régionalisme : le régionalisme africain*, Bruxelles, Larcier, 336 p.

⁶⁵ C. Fred Bergsten, 1996, « Globalizing Free Trade : A Vision for the Early 21st Century », *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 3, p. 105.

⁶⁶ Robert Zoellick, 1^{er} octobre 2002, *Globalization, Trade, and Economic Security*, Washington D.C., Discours au National Press Club.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ 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, mais lui a seulement donné un sens différent de celui qui caractérise l'intégration européenne.

⁶⁹ Robert Z. Lawrence, 1996, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, Brookings Institution, 192 p.

⁷⁰ Robert Baldwin, 1997, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, p. 865-88.

néral favorables, Bhagwati étant l'une des rares voix à tirer la sonnette d'alarme et à dénoncer l'agenda caché des États-Unis ⁷¹. 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 ». 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.

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 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 image, à l'aulne de l'internationalisme libéral et de leurs institutions.

[66]

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 » ⁷², le bilatéralisme fut ainsi élargi et intégré sous la présidence de Bill Clinton à de

⁷¹ Jagdish Bhagwati, 1995, « U.S. Trade Policy : The Infatuation with Free Trade Areas », dans Jagdish Bhagwati et Anne O. Krueger (dir.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington, AEI Press, p. 1-18.

⁷² Richard E. Feinberg, 2003, « The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements », *The World Economy*, vol. 26, n°7, p. 1019-40.

grandes initiatives interrégionales, en direction des Amériques avec le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), du Pacifique avec l'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), de l'Europe avec le Dialogue transatlantique et même de l'Afrique avec l'*African Growth and Opportunity Act*⁷³ (AGOA). Sous la présidence de George W. Bush, on 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 Partenariat Transpacifique⁷⁴ 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 (dit « *comprehensive* »).

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

Incontestablement, l'ALÉNA reste, avec l'Uruguay Round, leur plus grand succès diplomatique et le projet de ZLEA 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 PTP et le Partenariat transatlantique de commerce et [67] d'investissement. Ce à quoi s'ajoutent leurs 42 traités bilatéraux sur l'investissement, leurs 35 accords cadre de coopération en matière de commerce et d'investissement⁷⁵ et leurs trois accords préférentiels avec l'Afrique, les Caraïbes et la Communauté andine.

Mais au bout du compte, leur élan a été freiné. Les pays sont de plus en plus réticents à s'engager dans des accords assez 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

⁷³ *The Trade and Development Act of 2000* (African Growth and Opportunity Act), Pub. L. No. 106-200, §1,114 Stat. 251.

⁷⁴ Transpacific Partnership (TPP).

⁷⁵ En date de juillet 2013.

point que l'OMC parle désormais d'accords commerciaux préférentiels plutôt que d'accords commerciaux régionaux, et de cohérence systématique plutôt que de coexistence pacifique entre le régionalisme et le multilatéralisme⁷⁶. D'autres plus critiques parlent de bol de spaghettis⁷⁷. Mais surtout, après avoir joué les apprentis sorciers, poussant plusieurs pays, ainsi que LUE 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 qui s'y déploie, mais où les accords et alliances se font aussi sans eux, sinon contre eux. D'où l'importance stratégique du TPP, leur meilleure arme pour relier les Amériques à l'Asie-Pacifique.

[68]

Conclusion

Le monde a connu trois grandes vagues d'accords économiques et commerciaux depuis la Seconde Guerre mondiale⁷⁸. 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 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 deuxième moitié des années 2000. Elle s'inscrit dans un contexte de déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie. Trois traits la caractérisent : le bilatéralisme compétitif généralisé, la création de partenariats interrégionaux et l'interconnexion normative des espaces nationaux.

⁷⁶ OMC, 2011, *Rapport sur le commerce mondial 2011 : L'OMC et les accords préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, Genève, OMC.

⁷⁷ Jagdish Bhagwati, 2008, *Termites in the Trading System : How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford, Oxford University Press, 160 p.

⁷⁸ Christian Deblock, 2012, « Les accords commerciaux : entre coopération et compétition », *Politique étrangère*, n° 4, p. 819-31.

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 dès 1985, c'est néanmoins l'accord avec le [69] 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 néo-régionalisme 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 *hub* 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, et incitant 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 qua-

lifier 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 sous les ponts 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 [70] 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 en 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. Qu'est-ce que l'intégration si celle-ci se limite à n'être qu'une alliance économique de circonstance ? Il s'agit de la première leçon.

Comme seconde leçon, soulignons que 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 [71] 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. 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 ⁷⁹, 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*, vol. 20, n° 7, p. 865-88.

Bélanger, Louis. 2011. « Governing the North American Free Trade Area : International Rulemaking and Délégation in NAFTA, the SPP, and Beyond », *Latin American Policy*, vol. 1, n° 1, p. 22-51.

Bergsten, C. Fred. 1996. « Globalizing Free Trade : A Vision for the Early 21st Century », *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 3.

Bhagwati, Jagdish. 1995. « U.S. Trade Policy : The Infatuation with Free Trade Areas », dans Jagdish Bhagwati et Anne O. Krueger (dir.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. Washington, AEI Press, p. 1-18.

Bhagwati, Jagdish. 2008. *Termites in the Trading System : How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford, Oxford University Press, 160 p.

⁷⁹ Gunnar Myrdal, 1956, *An International Economy : Problems and Prospects*, New York, Harper & Brothers, 381 p.

[72]

Blecker, Robert A. 2009. « External Shock, Structural Changes, and Economic Growth in Mexico, 1979-2007 », *World Development*, vol. 37, n° 7, p. 1274-84.

Brunelle, Dorval et Christian Deblock. 1989. *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 303 p.

Brunelle, Dorval et Christian Deblock. 2004. *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, Collection Points chauds.

Capling, Ann et Kim R. Nossal. 2009. « The contradictions of regionalism in North America », *Review of International Studies*, vol. 35, n° 1, p. 147-67.

Clarkson, Stephen. 2008. *Does North America Exist ? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press, 448 p.

Deblock, Christian. 2010. « Le bilatéralisme commercial américain », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, p. 115-73.

Deblock, Christian. 2011. « NAFTA, A Model Under Stress », dans Claude Auroi et Aline Helg (dir.), *Latin America, 1810-2010 : Dreams and Legacies*, London, World Scientific, Imperial College.

Deblock, Christian. 2012. « Les accords commerciaux : entre coopération et compétition » *Politique étrangère* » n° 4, p. 819-31.

Destler, I.M. 2005. *American Trade Politics*, 4e éd., Washington, Peterson Institute for International Economics, 480 p.

États-Unis d'Amérique, Département du Commerce, 2014, « Bureau of Economic Analysis - statistics ».

Feinberg, Richard E. 2003. « The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements », *The World Economy*, vol. 26, n° 7, p. 1019-1040.

Hart, Michael. 1994. *Decision at Midnight : Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, UBC Press, 472 p.

Illy, Ousseni. 2012. *L'OMC et le régionalisme : le régionalisme africain*, Bruxelles, Larcier, 336 p.

International Economy. 2008. « Should NAFTA be Revisited ? The Views of Twenty Experts », p. 24-35. [En ligne](#) : International-economy.com. Un document PDF de 20 pp.

[73]

Lawrence Robert Z. 1996. *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, Brookings Institution, 192 p.

Mansfield, Edward D. et Helen V. Milner. 1999. « The New Wave of Regionalism », *International Organization*, vol. 53, n° 3, p. 589-627.

Mayer, Frederick. 1998. *Interpreting NAFTA : The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 374 p.

Morales, Isidro. 2008. *Post-NAFTA North America : Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region*, London, Palgrave MacMillan, 224 p.

Myrdal, Gunnar. 1956. *An International Economy : Problems and Prospects*, New York, Harper & Brothers, 381p.

Nations Unies, 2014, « Comtrade Database ».

Pastor, Robert. 2001. *North American Community : Lessons from the Old World for the New*, New York, Institute for International Economics, 207 p.

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

OMC. 2011. *Rapport sur le commerce mondial 2011 : L'OMC et les accords préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, Genève, OMC.

Zoellick, Robert B. 1^{er} octobre 2002. *Globalization, Trade, and Economic Security*. Washington D.C., Discours au National Press Club. En ligne : [US Department of State](#). (page consultée le 18 août 2014).

[74]

[75]

Première partie
Des bilans économiques mitigés

2

“Qui gagne quand tout le monde perd ?
Le Québec et l'ALENA 20 ans après.”

*Stéphane Paquin*⁸⁰
*et Louis-Alexandre Kirouac*⁸¹

[Retour à la table des matières](#)

Durant la campagne électorale de 1988, dont le thème principal était l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*⁸² (ALE), le chef du Parti libéral, John Turner - qui, par ailleurs, était un avocat millionnaire de Toronto ayant envoyé ses enfants dans les grandes universités américaines - gagna des points dans l'opinion publique canadienne grâce à une publicité dans laquelle un négociateur américain effaçait la frontière entre le Canada et les États-Unis. Les libéraux, qui ont perdu l'élection, soutenaient que les programmes sociaux du Canada [76] étaient en danger et que le libre-échange profiterait surtout aux États-Unis.

⁸⁰ L'auteur est professeur à l'École nationale d'administration publique, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée (CREPIC) et directeur du Groupe de recherche sur les relations internationales du Québec (GERIQ).

⁸¹ L'auteur est coordonnateur de la CREPIC, et candidat au doctorat à l'EN-AP.

⁸² *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, 22 décembre 1987, R.T. Can. 1989 n°3, 7 D.J.I. 209.

Cette idée qui veut que le libre-échange avec les États-Unis et, quelques années plus tard, l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA)⁸³ avec le Mexique seraient néfastes pour le Canada et le Québec est encore très présente. Selon un sondage effectué par Léger Marketing en 2004, pour une majorité de Canadiens (66%) et de Québécois (67%), ce sont les États-Unis qui ont « surtout profité du libre-échange », alors que 17% de Canadiens et 18% de Québécois croient que le libre-échange a surtout profité au Canada⁸⁴.

Fait encore plus étonnant, dans ce même sondage, réalisé également aux États-Unis, seulement 27% des Américains sont convaincus que le libre-échange leur a été surtout bénéfique contre 39% pour le Canada et 31% d'indécis⁸⁵. Dit autrement, les Canadiens et les Québécois pensent que les Américains sont les grands gagnants de cet accord, alors que plus d'Américains pensent que le Canada en retire plus d'avantages. Depuis l'ALE et l'ALENA, plusieurs candidats à la présidence des États-Unis, dont Barack Obama et Hillary Clinton, ont fait la promesse qu'une fois élus, ils renégocieraient l'ALENA⁸⁶. Barack Obama avait même suggéré de retirer les États-Unis de l'ALENA si les nouvelles négociations n'étaient pas satisfaisantes⁸⁷.

[77]

Au Canada et au Québec, même si, disons-le, une majorité de spécialistes des questions commerciales soutiennent que le libre-échange a été positif pour le Canada et le Québec, on note un discours très critique, pessimiste même, contre le libre-échange, en général, et l'ALENA, en particulier. Voici trois affirmations qui sont souvent perçues comme vraies par les critiques de l'ALENA en relation avec le Québec :

⁸³ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

⁸⁴ Société Radio-Canada, 14 mars 2004, « Libre-échange : les Canadiens sont sceptiques », *Radio-Canada*.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ John MacArthur, 2012, *L'illusion Obama : la voix de la gauche américaine*, Paris, Les Arènes, 240 p.

⁸⁷ Michael Shear, 20 février 2009, « NAFTA Renegotiation Must Wait, Obama Says », *Washington Post*, p. A02.

1. Le Québec a perdu la bataille du libre-échange avec les États-Unis.
2. L'ALENA est la cause des hauts taux de chômage, de la précarisation des conditions de travail, notamment celui des femmes, et n'a profité qu'à une toute petite élite.
3. L'ALENA a forcé les divers paliers de gouvernements à couper massivement dans les effectifs publics et dans les programmes sociaux.

Nous ne nous attarderons pas ici aux textes de l'accord, au chapitre 11 ou encore aux litiges commerciaux, d'autres l'ayant fait avec beaucoup de compétence. Faute d'espace, nous allons également nous concentrer sur les relations commerciales entre le Québec et les États-Unis, puisque le Mexique demeure encore aujourd'hui un partenaire commercial marginal pour le Québec. Le Québec n'exporte pas plus au Mexique qu'en Espagne. L'objectif de cet article est plus simplement de tester empiriquement, à l'aide de données statistiques sur une période de plus de 20 ans, chacune des affirmations présentées plus haut.

Notre conclusion est que ces observations sont globalement fausses. Les données empiriques soutiennent plutôt les affirmations suivantes :

1. Le Québec a gagné la bataille du libre-échange avec les États-Unis.
2. L'ALENA a permis de maintenir le taux de chômage à un niveau historiquement bas. Le taux d'emploi féminin est en croissance [78] phénoménale depuis les années 1990 au Québec. Le nombre d'assistés sociaux a connu une importante chute depuis 20 ans et les inégalités de revenus ont très peu augmenté avant l'intervention de l'État depuis les années 1990 au Québec, même si on note une hausse importante des revenus chez le 1% le plus riche.

3. La fonction publique n'a pas connu de recul global des effectifs sur une période de 20 ans et de nouveaux programmes sociaux ont été mis sur pied, notamment au Québec.

Nous avons structuré notre texte en fonction de ces hypothèses.

Le Québec a-t-il perdu la bataille du libre-échange avec les États-Unis ?

On pourrait discuter longtemps sur ce que serait une définition consensuelle de ce que peut vouloir dire « gagner » la bataille du libre-échange. Le pari libre-échangiste, résumé à sa plus simple expression, signifie que le volume d'échanges commerciaux est appelé à augmenter entre les partenaires qui concluent un tel accord. De plus, si un des pays - ou, dans le cas du Québec, un territoire - détient un solde commercial positif, en d'autres termes s'il exporte plus qu'il n'importe, nous pouvons affirmer que sa situation est globalement très positive. En ce qui concerne le Québec, nous aurions indiscutablement un « gagnant » si les exportations du Québec en direction des États-Unis avaient augmenté et que le Québec exportait plus qu'il n'importait. Qu'en est-il dans les faits ?

Le Québec est un territoire très mondialisé sur le plan des exportations. Les exportations internationales du Québec représentaient en 2012, dernière année où les chiffres officiels sont disponibles, environ 26% de son produit intérieur brut (PIB), alors que les importations internationales se situaient autour de 34%. Lorsque l'on ajoute le commerce [79] interprovincial aux chiffres du commerce extérieur, la part des exportations québécoises grimpe à 45% de son PIB contre 53% pour les importations⁸⁸. En 2011, les exportations du Québec représentaient environ 46% de son PIB, ce qui rend le Québec plus ouvert économiquement que le Canada, le Japon ou les États-Unis (voir le Tableau 1).

⁸⁸ CIRANO, 2 avril 2014, « Commerce international et interprovincial, 2012 », *Le Québec économique*.

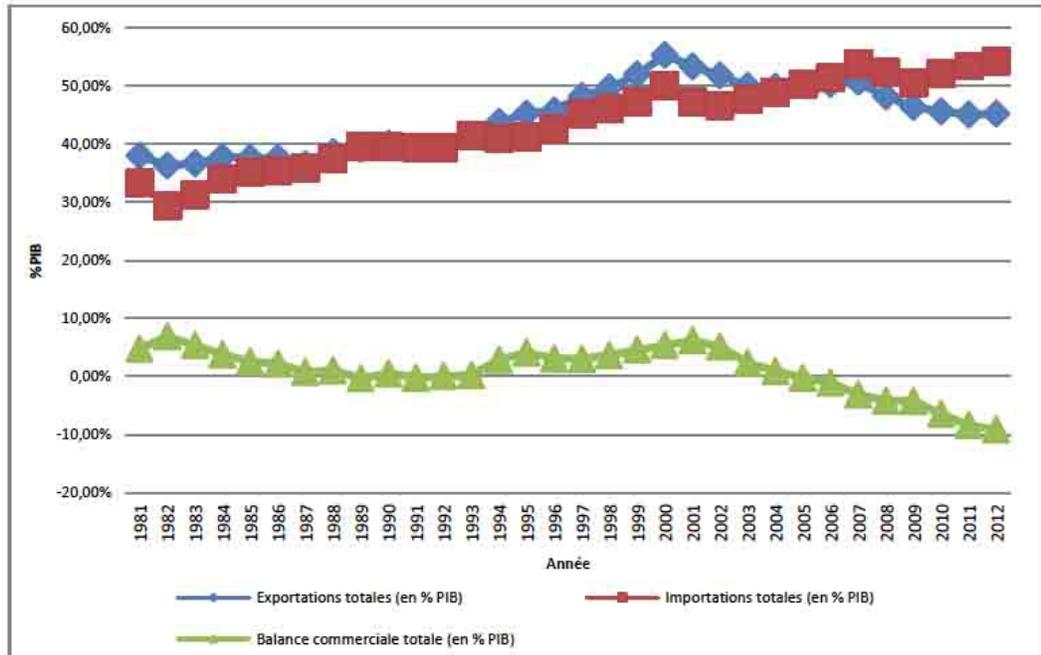
Tableau 1. Part des exportations dans le PIB pour certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Québec en 2011

Pays de l'OCDE	Part des exportations dans le PIB
République slovaque	89,7%
Pays-Bas	83,0%
République tchèque	72,9%
Autriche	57,3%
Danemark	53,4%
Suède	50,0%
<i>Québec*</i>	45,8%
Canada	30,7%
Japon	15,1%
États-Unis	13,9%

* Exportations vers l'étranger et les autres provinces.

On constate à la lecture de ces chiffres que le Québec importe plus qu'il n'exporte et qu'il connaît donc un déficit de son solde commercial qui représente environ 9% de son PIB, ce qui est considérable, insoutenable même à long terme. La tendance des dernières années est également clairement négative (voir le Tableau 2). Depuis quelques années, le déficit commercial ne cesse de croître. En 2014, il approchera les [80] 30 milliards de dollars. Cette situation semble accréditer la thèse de ceux qui soutiennent que le Québec a perdu la bataille du libre-échange avec les États-Unis.

Tableau 2. Commerce international au Québec

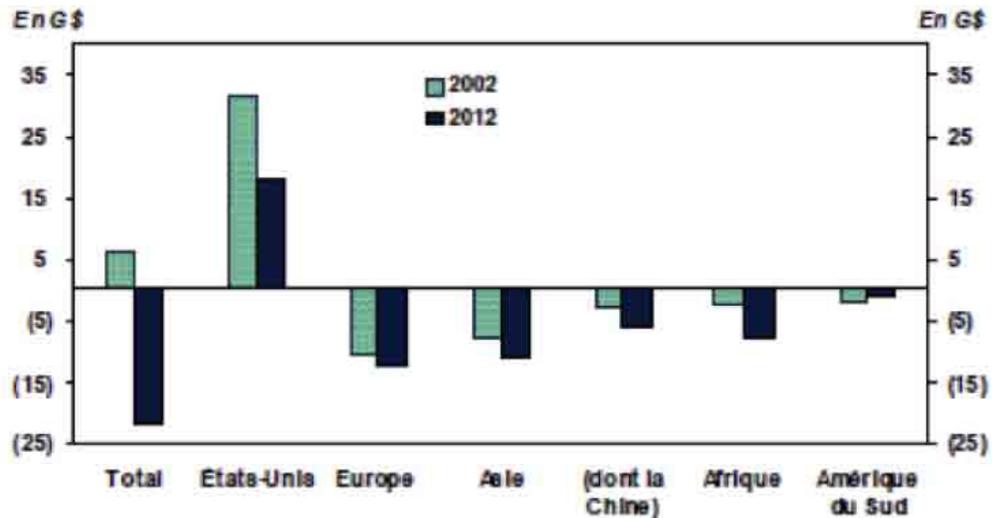


Source : Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ), 2014a ; ISQ, 2014b.

La réalité est cependant différente, car l'explication du solde commercial négatif ne se trouve pas dans les échanges commerciaux entre le Québec et les États-Unis. Au contraire, lorsque l'on regroupe les échanges commerciaux du Québec avec diverses régions du monde, le Québec est déficitaire avec tous ses partenaires commerciaux sauf un, les États-Unis (voir le Tableau 3) !

[81]

Tableau 3. Commerce international par régions



Source : Desjardins études économiques, 2013, p. 3.

Pour illustrer l'importance du commerce avec le géant américain, précisons que les exportations québécoises avec le seul État de New York représentent environ 10 fois les exportations québécoises à destination du Mexique ou de l'Espagne, six fois les exportations vers le Japon, plus de quatre fois celles à destination de la France, et elles dépassent même celles à destination de l'ensemble des pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine)⁸⁹. De plus, pour l'année 2013, les États-Unis ont consommé en 47 jours ce que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et Chine consomment en un an.

À la suite de l'ALE, puis de l'ALENA, les exportations du Québec en direction des États-Unis ont connu une croissance phénoménale. En 1992, le Québec exportait pour 21 milliards aux États-Unis. Quelques années plus tard, en 2000, ce chiffre grimpe à plus de 63 milliards, soit une croissance de plus de 300% en seulement huit ans !

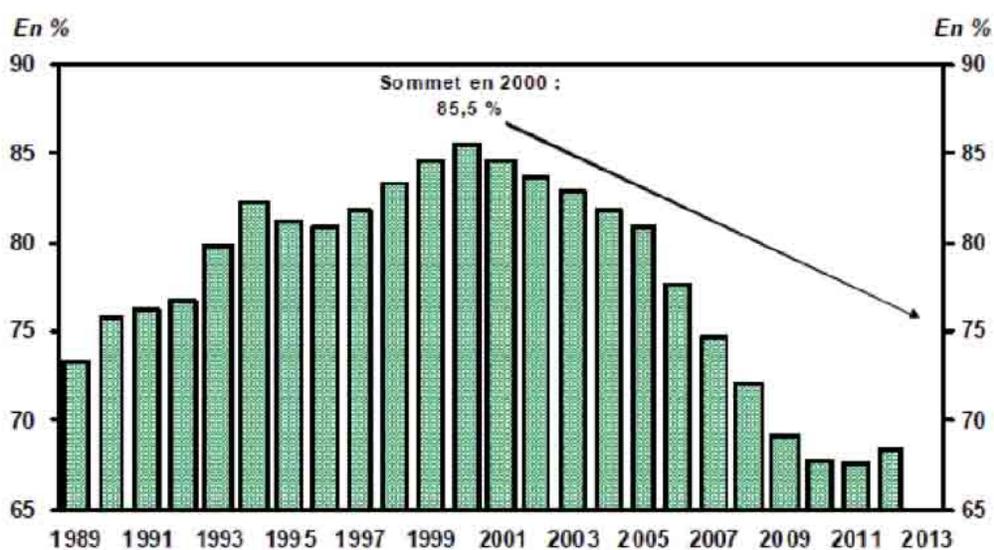
Les relations commerciales entre le Québec et les États-Unis vont cependant connaître un inexorable déclin à partir des années 2000.

⁸⁹ Québec, ministère des Finances et de l'Économie, 2013, « Le commerce extérieur du Québec », p. 33.

Deux facteurs majeurs sont [82] responsables de cette situation. Premièrement, la dépendance au pétrole qui explique la moitié du déficit commercial du Québec du côté des importations. Deuxièmement, les difficultés d'exportations sur le marché américain, qui ont plusieurs causes : la hausse du dollar canadien par rapport à la devise américaine, les problèmes de l'économie américaine (éclatement de la bulle technologique, les attentats du 11 septembre 2001 et la crise financière de 2008), mais également la concurrence accrue, notamment des produits chinois, sur le marché américain.

Le recul des exportations aux États-Unis est considérable. En 2012, les exportations du Québec en direction des États-Unis retombaient à 44 milliards ⁹⁰. La part des exportations du Québec en direction des États-Unis a ainsi considérablement diminué depuis les années 2000, passant de 85,5% des exportations totales en 2000, à moins de 70% de nos jours (voir le Tableau 4).

Tableau 4. Part des exportations à destination des États-Unis



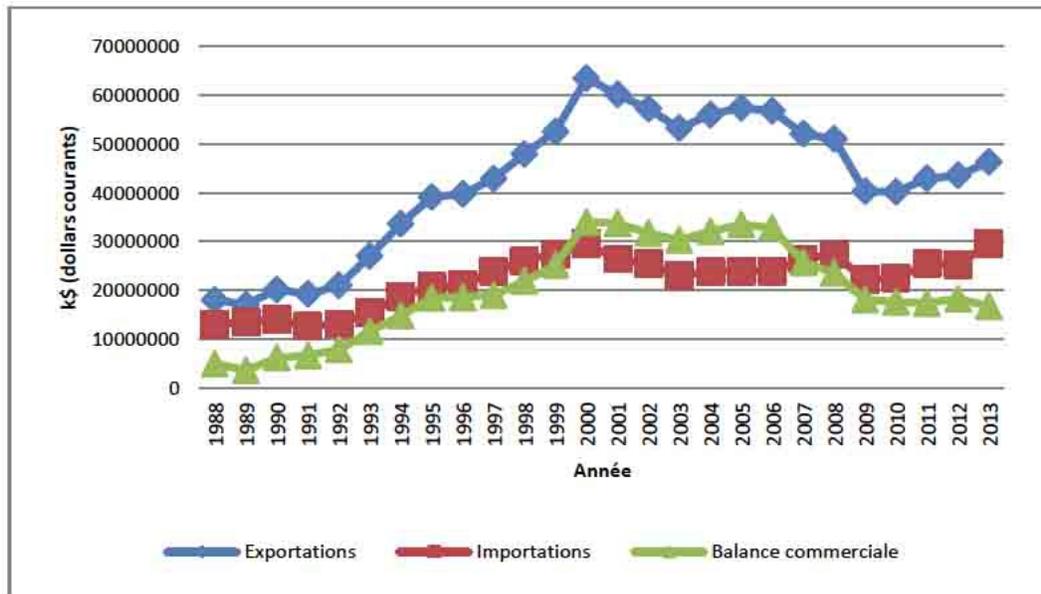
Source : Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

[83]

⁹⁰ *Ibid.*, p. 28.

Malgré tout, le surplus commercial que le Québec génère avec les États-Unis est très imposant. En 2012, il se chiffrait à environ 18 milliards, ce qui représente près du quart du dernier budget du gouvernement du Québec 2013-2014 (voir le Tableau 5).

Tableau 5.
Balance commerciale avec les États-Unis (1988-2013)



Source : Québec, ISQ, 2014a ; ISQ, 2014b.

L'ALÉNA est la cause des hauts taux de chômage et de la précarisation des conditions de travail, notamment chez les femmes

Si le libre-échange permet d'agrandir la taille du marché où les entreprises peuvent exporter leurs produits et services, il enlève également la protection dont bénéficient plusieurs d'entre elles en raison des diverses mesures protectionnistes nationales. Les entreprises voient de nouvelles possibilités d'expansion, mais l'augmentation de la concurrence au sein de la zone commerciale peut également forcer celles qui sont moins productives à délocaliser ou même à fermer leurs portes si elles n'arrivent pas à s'adapter. Cette situation accélère le phénomène que l'économiste Schumpeter a qualifié de « création destructrice » (et non pas de destruction créatrice [84] comme on le lit parfois dans les mauvaises traductions de ses écrits). La création de nouveaux produits, qui ont accès à un marché plus vaste en raison du libre-échange, rend plus rapidement vétustés les anciennes technologies. C'est le cas de l'iPhone et de son ancien concurrent le BlackBerry, par exemple. Dans tous les cas, les structures d'une économie peuvent changer assez vite, surtout lorsque le territoire est relativement petit, comme l'est celui du Québec.

Au Québec, on craignait que le libre-échange avec les États-Unis et le Mexique n'ait des répercussions néfastes sur les emplois du secteur manufacturier, particulièrement dans le secteur du textile où la main-d'œuvre féminine était largement surreprésentée. En outre, les plus critiques affirmaient que les entreprises canadiennes et québécoises n'étaient tout simplement pas en mesure de concurrencer les entreprises américaines à cause de leur plus faible productivité, des politiques sociales et des niveaux de taxation plus importants, ou encore des taux de syndicalisation et des normes environnementales très élevés par rapport aux États-Unis, épice du néolibéralisme mondial. Depuis, l'accélération de la concurrence mondiale, notamment en pro-

venance d'Asie, n'a fait qu'accélérer le phénomène. Qu'en est-il dans les faits ?

Depuis environ 30 ans, il est vrai que la proportion des emplois manufacturiers a diminué au Québec (et un peu partout dans les pays développés). Mais il faut ajouter que la productivité a pour sa part augmenté de façon importante en raison de l'introduction de l'informatique et de la mécanisation⁹¹. Conséquemment, la plupart des spécialistes soutiennent que les effets des délocalisations sont grandement exagérés, car c'est plutôt la productivité qui est derrière la baisse tendancielle du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier, et les délocalisations permettent aussi la création de meilleurs emplois dans le secteur des services dans les pays développés.

[85]

La majorité des recherches empiriques tend à démontrer que le libre-échange n'a eu que très peu d'effets sur la montée du chômage en Europe et en Amérique du Nord⁹². Les coupables sont ailleurs. Il est vrai que les pays du Sud offrent des salaires que les pays riches ne peuvent concurrencer. Les différences de productivité sont cependant tellement importantes que le nombre d'employés nécessaires pour produire un bien est largement plus élevé dans les pays du Sud. Ces pays doivent souvent composer avec de mauvaises infrastructures, des systèmes de communication et de transport déficients, des gouvernements corrompus, sans parler de systèmes d'éducation de piètre qualité⁹³.

Contrairement à une perception populaire, le Québec ne régresse pas sur le plan de l'emploi. La machine économique québécoise a produit de bons résultats depuis la signature de l'accord de libre-échange avec les États-Unis. Entre 1987 et 2007, juste avant la récession, elle a créé 812 000 emplois, ce qui a propulsé le taux d'emploi à un niveau record⁹⁴. Depuis l'ALE et ensuite l'ALÉNA, le Québec, auparavant habitué à avoir un taux de chômage dans les deux chiffres, n'a jamais

⁹¹ Stéphane Paquin, 2008, *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 288 p.

⁹² Paul Krugman, 2000, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 218 p.

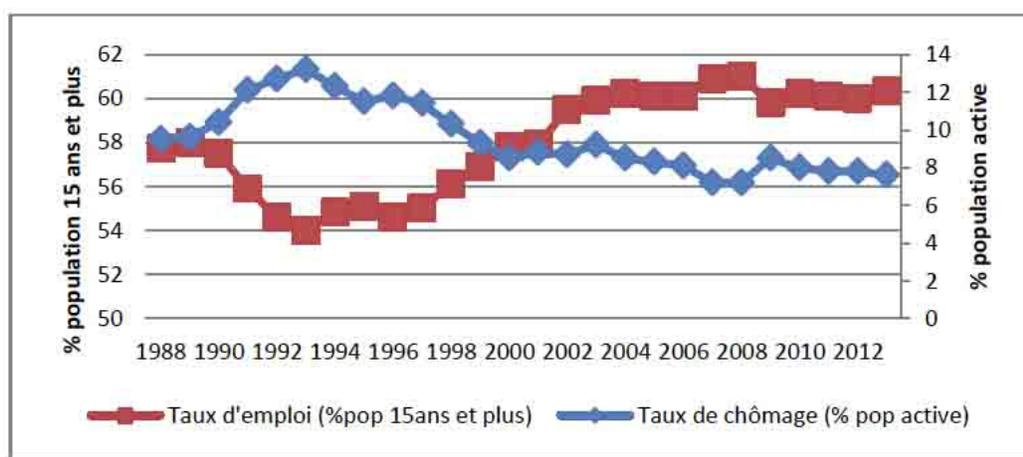
⁹³ Jagdish Bhagwati, 2004, *In Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 344 p.

rien connu de tel, même après la crise économique de 2008. Le taux de chômage en 1994 dépassait les 12% au Québec. Il n'a cessé de descendre jusqu'à nos jours, tournant autour de 7,6% au début de l'année 2014. Le taux de chômage a même atteint 7,2% juste avant la crise.

De plus, le taux d'activité, c'est-à-dire le pourcentage de Québécois de 15 ans et plus qui ont un emploi, est en nette augmentation depuis 1994. Il est légèrement au-dessus des 60% actuellement. Juste avant la récession de 2008, le Québec détenait même le taux d'emploi le plus élevé jamais enregistré depuis que la mesure est utilisée, soit depuis les années 1970. [86] En termes plus clairs, jamais il n'y a eu autant de Québécois sur le marché du travail qu'en 2008, 14 ans après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Tableau 6.

Taux d'emploi et taux de chômage au Québec (1988-2013)

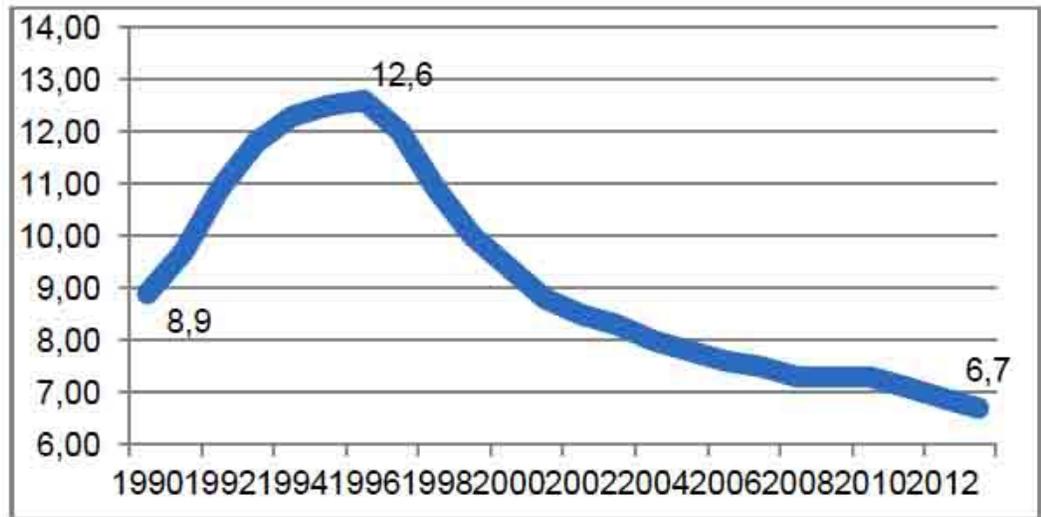


Source : Canada, Statistique Canada, 2014.

S'il y a plus de travailleurs, et donc moins de chômeurs, le nombre d'assistés sociaux devrait théoriquement être moins élevé. Selon les données du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, c'est effectivement ce qui s'est produit. Le taux de prestataires à l'assistance sociale a nettement diminué depuis l'ALÉNA, passant de 12,6% en 1996 à 6,7% en 2013.

⁹⁴ Gérard Bérubé, 12 et 13 mai 2007, « Le chômage québécois à son plus bas en 33 ans », *Le Devoir*, p. C1.

Tableau 7.
Taux de prestataires à l'assurance sociale



Source : Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2014.

[87]

Certains diront que le taux d'emploi a atteint un niveau record et que le taux de chômage est peut-être bas, mais que les emplois sont précaires, souvent à temps partiel et moins bien payés qu'avant. Qu'en est-il ?

Le libre-échange a-t-il causé une croissance des mauvais emplois mal rémunérés ? D'après les données de Statistique Canada compilées par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations⁹⁵, le Québec a connu une nette diminution du taux de faible revenu après impôt. Après avoir atteint un sommet dans le milieu des années 1990, soit immédiatement après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le taux de faible revenu n'a cessé de diminuer, pour même arriver en dessous du taux de l'Ontario et du Canada au moment de la récession en 2008 (voir le Tableau 8).

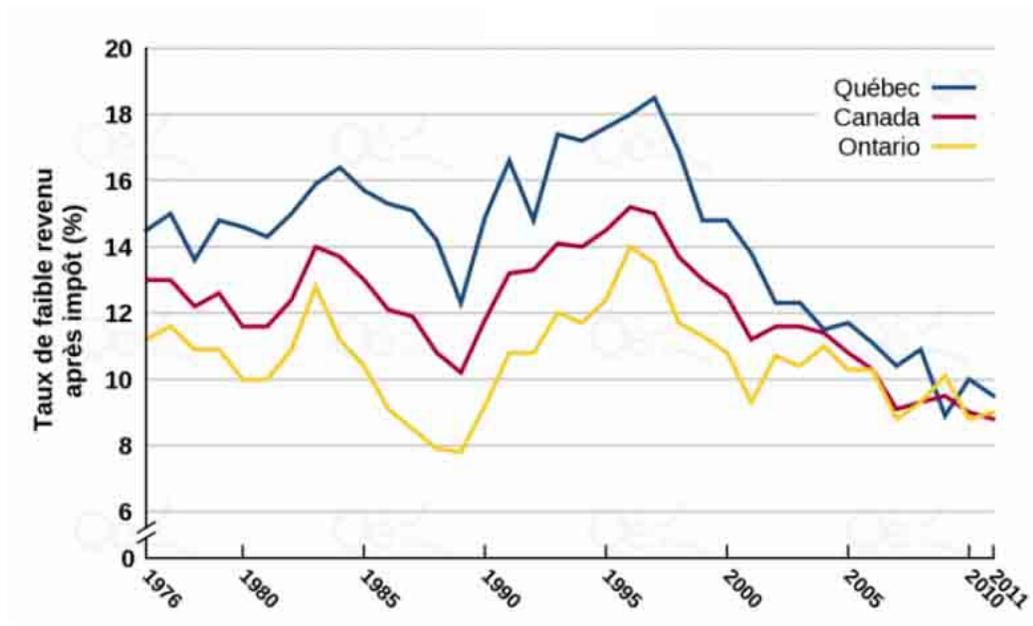
La rémunération hebdomadaire moyenne au Québec est en hausse constante (voir le Tableau 8). Ainsi, non seulement le taux d'emploi a

⁹⁵ CIRANO, 1^{er} mai 2014, « Évolution du taux de faible revenu après impôt », *Le Québec économique*.

atteint des niveaux records et le taux de chômage est historiquement bas, mais en plus la rémunération hebdomadaire moyenne des employés au Québec est en hausse. Les travailleurs ont ainsi protégé, en moyenne, leur pouvoir d'achat et l'ont même augmenté légèrement.

[88]

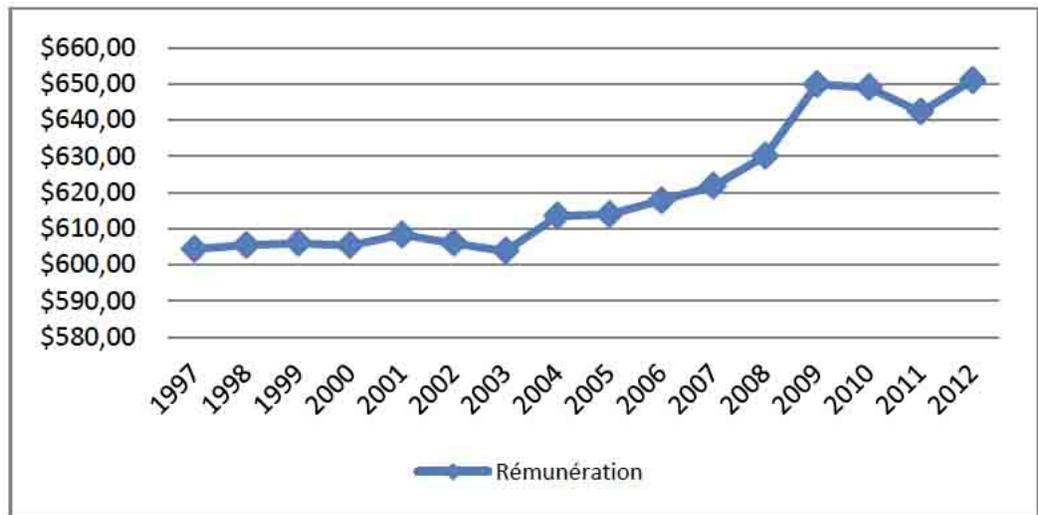
Tableau 8.
Évolution du taux de faible revenu après impôt



Source : CIRANO, *infra* note 16.

Tableau 9.

Rémunération hebdomadaire moyenne des employés
au Québec en dollars constants de 2002



Source : Québec, ISQ, 2013.

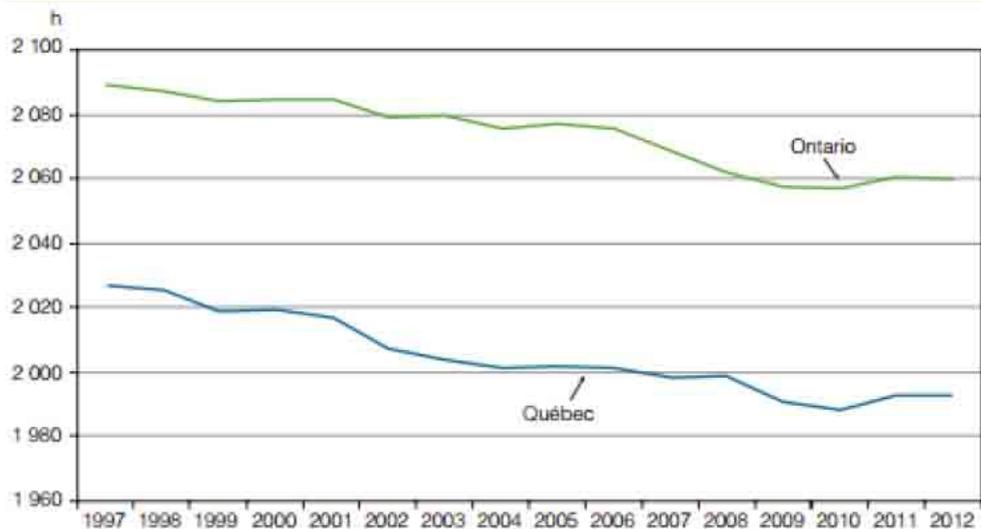
Est-ce que les travailleurs doivent travailler plus d'heures par année afin d'atteindre ce niveau de rémunération ? Dans les faits, et contrairement à une perception populaire, il n'y a aucune augmentation dans les heures travaillées. Les faits démontrent même l'inverse. Les Québécois entre 25 et 54 ans [89] ont connu une baisse des heures annuelles habituelles de travail. La baisse au Québec est même plus prononcée qu'en Ontario (voir le tableau 9). Difficile de soutenir dans ces conditions que les semaines de travail s'allongent et que la « pénibilité » du travail augmente ⁹⁶.

⁹⁶ Claude Picher, 9 avril 2007, « Le mythe des jobines », *La Presse*.

Tableau 10.

Heures annuelles habituelles de travail au Québec et en Ontario

La tendance à la baisse des heures annuelles habituelles de travail se poursuit jusqu'à la fin des années 2000



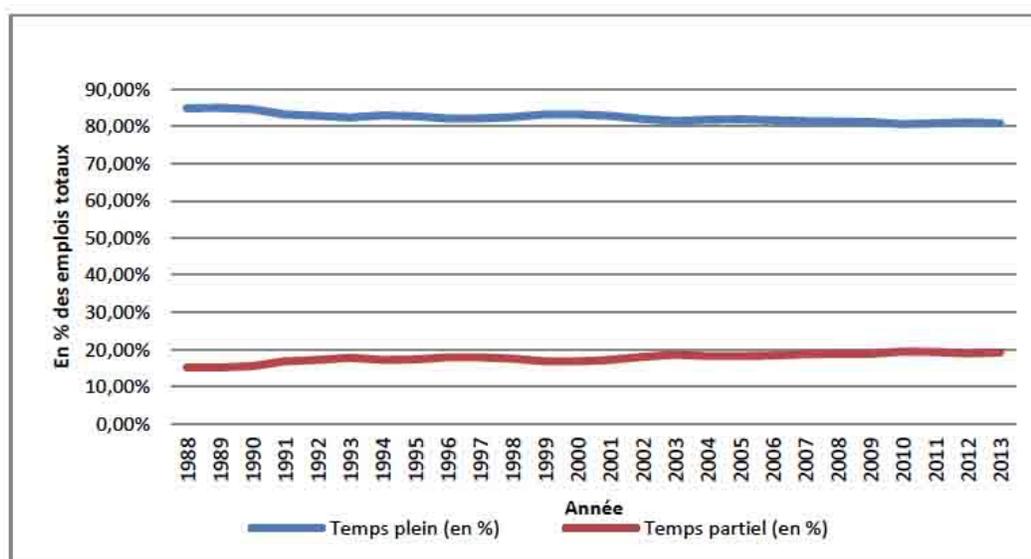
Population : Personnes âgées de 25 à 54 ans occupant un emploi à temps plein à titre de salarié.

Source : Cloutier-Villeneuve, 2013.

Les travailleurs doivent-ils multiplier les emplois pour avoir un revenu décent, comme ce qu'on décrit aux États-Unis, par exemple ? Est-ce que les emplois créés sont à temps partiel, ce qui expliquerait en partie la diminution du nombre d'heures travaillées ? Sur ce dernier point, le nombre d'employés travaillant à temps plein et à temps partiel n'a pas connu de variation significative entre 1997 et 2013 (voir le Tableau 11).

Il est vrai cependant que lorsqu'on regarde les chiffres pour l'ensemble du Canada, le marché de l'emploi est plus précaire, notamment parce que l'on observe une augmentation importante du nombre de travailleurs autonomes. Depuis 1987, [90] le nombre de travailleurs indépendants est passé au Canada de 1,7 à 2,6 millions.

Tableau 11.
Employés à temps plein ou à temps partiel au Québec
(1988-2013)



Source : Statistique Canada, 2014.

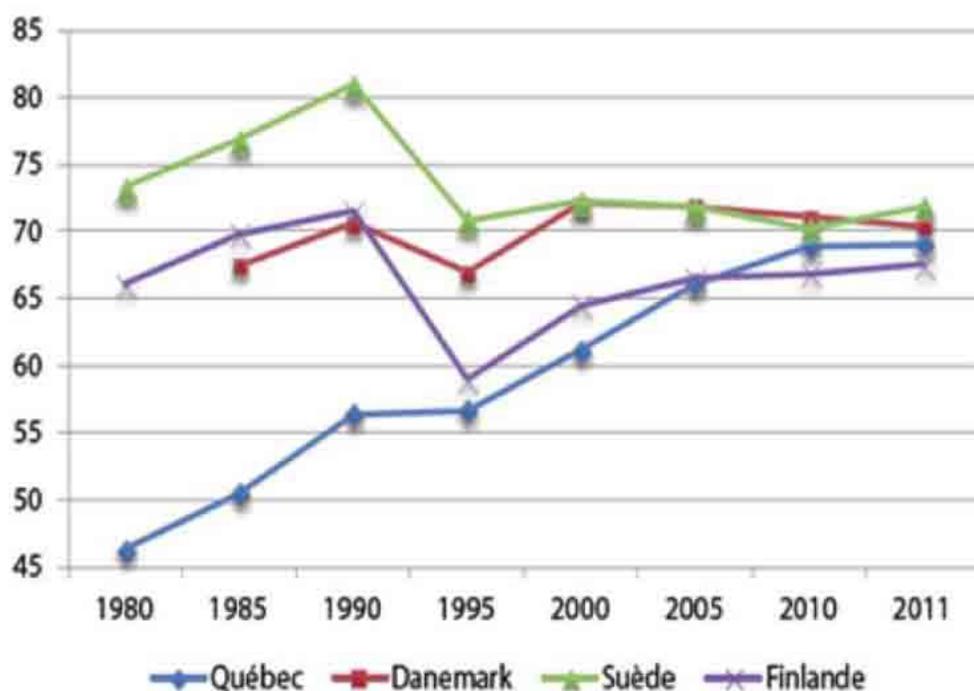
Mais au-delà du fait que l'emploi a progressé au Québec, les coûts d'ajustement au libre-échange ont-ils été assumés de façon disproportionnée par les femmes qui auraient été surreprésentées dans le secteur du textile, ou des petits emplois plus facilement « délocalisables » ? Les Québécoises ont-elles payé le prix du libre-échange ?

Dans les faits, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans a connu une progression phénoménale, inespérée même ⁹⁷. De nos jours, il n'y a pratiquement pas d'écart entre le taux d'emploi des Québécoises et celui des Suédoises ou des Danoises. Le Québec dépasse même la Finlande ! Et la remontée est spectaculaire depuis les années 1980 (voir le Tableau 12).

⁹⁷ Stéphane Paquin, 2014, « Le Québec et les pays Scandinaves : comment expliquer les différences ? », dans Stéphane Paquin et Pier-Luc Lévesque (dir.), *La social-démocratie 2.0 : le Québec comparé aux pays Scandinaves*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 75-95.

[91]

Tableau 12.
Évolution du taux d'emploi féminin de 15 à 64 ans



Source : Cansim 282-0002.

Sur les délocalisations, René Morissette et Anick Johnson⁹⁸ de Statistique Canada, qui ont réalisé l'étude la plus importante sur la question, écrivent :

Notre principale constatation est que presque tous les ensembles de données utilisés ne permettent *jusqu'à présent* de dégager que peu de preuves d'une corrélation entre la délocalisation, quelle qu'elle soit définie, et l'évolution des taux d'emplois et de mises à pied.

Ils affirment par ailleurs dans leur étude que les emplois dans les professions risquant d'être touchées par les délocalisations dans le secteur des services ont progressé de [92] 1,8% par année en moyenne

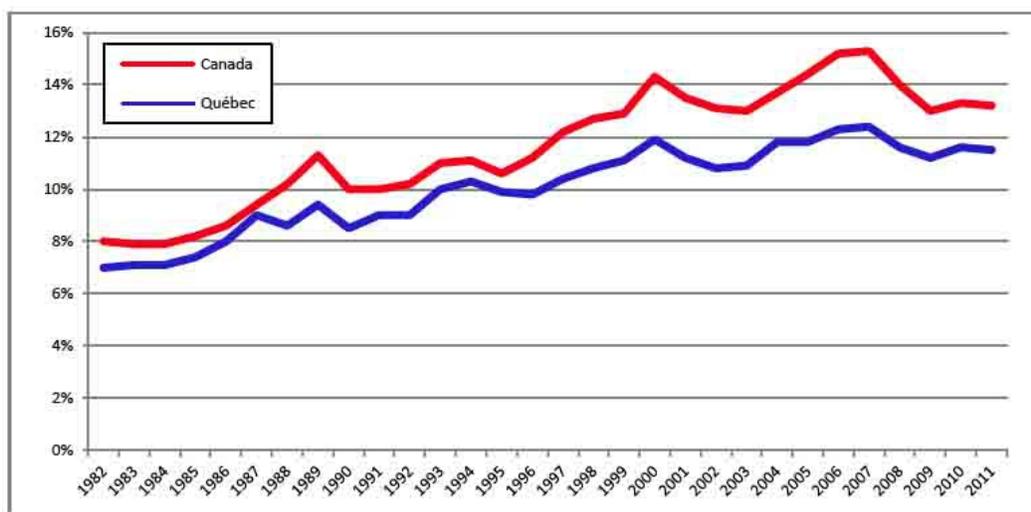
⁹⁸ Canada, Statistique Canada, ministère de l'Industrie (rédaction de René Morissette et d'Anick Johnson), 2007, « La délocalisation et l'emploi au Canada : quelques points de repère », Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, p. 1-53.

entre 2000 et 2006, un rythme équivalant à celui des autres professions.

L'ALENA n'a-t-il profité qu'à une toute petite élite ? Depuis plusieurs années, de nombreux spécialistes s'inquiètent de l'augmentation très importante des revenus chez le 1% le plus fortuné dans les pays développés⁹⁹. Comme le montre le graphique ci-dessous, réalisé par Nicolas Zorn, chercheur associé à la CREPIC et à l'Institut du Nouveau Monde, la hausse de la part des revenus de marchés avec gains en capital captée par le 1% le plus riche est en augmentation au Canada et au Québec depuis 1982¹⁰⁰. Si l'on observe dans les années qui ont suivi la signature de l'ALENA, pour le Québec, le 1% le plus riche passe de 10,3% des revenus en 1994 à 11,5% en 2011 avec une pointe à 11,6% en 2008. La hausse au Québec est moins importante qu'aux États-Unis cependant.

Tableau 13.

Part des revenus de marché avec gains en capital captée par le 1% le plus riche au Canada et au Québec 1982 à 2011



Source : Statistique Canada, Tableau Cansim 204-0002.
Compilation de Nicolas Zorn.

⁹⁹ Thomas Piketty, 2013, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 970 p.

¹⁰⁰ Nicolas Zorn, 2014, « En haut de l'échelle : ces riches toujours plus riches », dans Alain Noël et Miriam Fahmy (dir.), *Miser sur l'égalité*, Montréal, Fides, p. 55-64.

[93]

Les explications de cette situation sont multiples : la croissance des hauts salaires, surtout dans le secteur financier, celui des sports professionnels ou encore chez les artistes de classe mondiale ; l'augmentation des taux de diplomation et des emplois spécialisés ; la fiscalité ; et, enfin, la concurrence mondiale qui déqualifierait les travailleurs les moins productifs ou peu spécialisés. Cela dit, pour l'économiste Thomas Piketty, l'explication passe moins par le libre-échange que par l'accumulation du patrimoine. Le taux de rendement du capital surpassant les revenus des salaires, ceux qui possèdent du capital et du patrimoine voient leurs revenus augmenter mécaniquement. Les travailleurs ne peuvent accumuler de richesse significative sans mettre au point une stratégie de rentier. De plus, comme on le constate dans le cas du Québec, cette hausse du 1% passe de 7% en 1982 à 10,3% en 1994, soit avant que les effets de l'ALÉNA ne se fassent sentir. La hausse est ainsi plus importante dans les années 1980 que depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Lorsqu'on regarde du côté de l'évolution du coefficient de Gini, qui s'intéresse aux égalités de revenus avant et après impôts et transferts, au milieu des années 1990 et à la fin des années 2000 (voir le tableau 14), on constate effectivement une hausse des inégalités de revenus après impôts et transferts. Le coefficient passe de 0,276 à 0,303, une hausse de 0,027 sur une échelle allant de 0 à 1. La hausse pour le Québec est cependant moins importante que pour l'ensemble du Canada (0,035). Cela dit, lorsqu'on regarde les chiffres avant impôts et transferts, la hausse est minuscule. Le coefficient passe de 0,444 à 0,449, soit une croissance des inégalités de 0,005 sur la base du coefficient. L'accentuation des inégalités est ainsi très faible avant impôts et transferts, et plus importante après impôts et transferts. La croissance des inégalités au Canada est ainsi moins causée par l'ALÉNA que par la modification des transferts et de la fiscalité. Il s'agit par conséquent d'un choix des gouvernements plutôt que des causes du libre-échange. Au final, également, les inégalités de revenus au Québec sont bien moins importantes qu'aux États-Unis, qu'au Canada pour se comparer à la France et à l'Allemagne.

[94]

Tableau 14.

Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts et transferts,
milieu des années 1990 et fin des années 2000

	Milieu des années 1990		Fin des années 2000		Évolution Gini	
	Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)	Coefficient de Gini (après impôts et transferts)	Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)	Coefficient de Gini (après impôts et transferts)	Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)	Coefficient de Gini (après impôts et transferts)
Canada	0,440	0,289	0,441	0,324	0,001	0,035
Québec	0,444	0,276	0,449	0,303	0,005	0,027

**L'ALENA a forcé les divers paliers
de gouvernement à couper massivement
dans les effectifs publics et
dans les programmes sociaux**

Pour plusieurs auteurs, avec la mondialisation de l'économie qui est en forte croissance depuis les années 1960, les États n'ont pas réellement d'autre choix que d'adopter des politiques néolibérales à cause d'une compétition mondiale de plus en plus féroce. La concurrence mondiale serait si importante que les pays développés seraient obligés de diminuer la pression fiscale des entreprises et de remettre en question de nombreux avantages sociaux des travailleurs. Privés de revenus importants, les États seraient contraints de réduire leurs investissements dans les dépenses sociales notamment. La lutte contre la dette et les déficits publics de la plupart des gouvernements des pays de

l'OCDE ainsi que les compressions budgétaires répétées ne sont que les symptômes de ce mal plus profond.

Est-ce que cette affirmation, largement acceptée dans le discours public, est vraie ? L'État retraite-t-il véritablement devant la mondialisation et le marché ? A-t-il sabré dans les dépenses sociales parce qu'il a massivement diminué les taxes [95] afin de permettre à ses entreprises nationales d'être compétitives dans l'économie mondialisée ? Si l'État se replie à cause de la compétition mondiale, ne devrait-on pas constater une diminution marquée des dépenses publiques et des dépenses sociales en proportion du PIB ?

Or, lorsque l'on regarde depuis 1960, moment où la plupart des auteurs situent l'accélération de la mondialisation, la croissance des dépenses publiques en termes absolus et en pourcentage du PIB est considérable. Pas de retrait massif, pas de chute prononcée ou de retrait brutal pour atteindre le déficit zéro. Les statistiques sont sans équivoque sur ce point. Elles ne confirment pas la thèse du retrait de l'État. Les dépenses gouvernementales en pourcentage du PIB des pays membres de l'OCDE n'ont cessé de croître depuis les années 1960 jusque vers la deuxième moitié des années 1990 ¹⁰¹. Dans le cas du Canada, la part des dépenses publiques dans le PIB passe de 28,9% en 1960 à 47,8% en 1990. Entre 1990 et 2006, la diminution des dépenses est de 16%. Après la récession, les dépenses publiques augmentent cependant à 44% du PIB en 2009.

En ce qui concerne les dépenses pour les programmes sociaux, selon les chiffres (très imparfaits mais constants) de l'OCDE, elles passent de 10,6% du PIB en 1960 pour grimper à 18,9% en 1995 et pour terminer à 18,1% en 2012 ¹⁰².

Les gouvernements ont-ils été contraints à cause de l'ALE et de l'ALÉNA à couper massivement dans les effectifs publics ? Pour ne parler que du cas du Québec, la réponse est [96] non. Selon l'Observa-

¹⁰¹ Stéphane Paquin, 2014, « La mondialisation n'est (toujours) pas coupable », dans Stéphane Paquin et Pier-Luc Lévesque (dir.), *La social-démocratie 2.0 : le Québec comparé aux pays Scandinaves*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 54-55.

¹⁰² Selon l'OCDE, « les dépenses sont réparties entre 9 domaines de la protection sociale : Vieillesse, Survie, Incapacité, Santé, Famille, Programmes actifs du marché du travail, Chômage, Logement et autres domaines de politique sociale ». Voir OCDE, 2014, « Politiques et données sociales ».

toire de l'administration publique de l'ENAP, l'effectif de la fonction publique est en hausse importante depuis les années 1990, malgré un net recul au début des années 1990, jusqu'aux années 2000.

Les employés des sociétés d'État, des réseaux de l'éducation, du réseau de la santé et des services sociaux et des municipalités sont les différents groupes constitutifs de l'effectif du secteur public québécois. Les employés fédéraux (fonctionnaires, militaires ou employés d'une société fédérale de la Couronne) doivent être par ailleurs pris en considération pour rendre compte de la taille de l'État au Québec. Ainsi, l'État, qu'il soit provincial ou fédéral, employait en 2011, sur le territoire du Québec, 886 495 équivalents personnes, un nombre en augmentation constante depuis le début des années 2000 ¹⁰³.

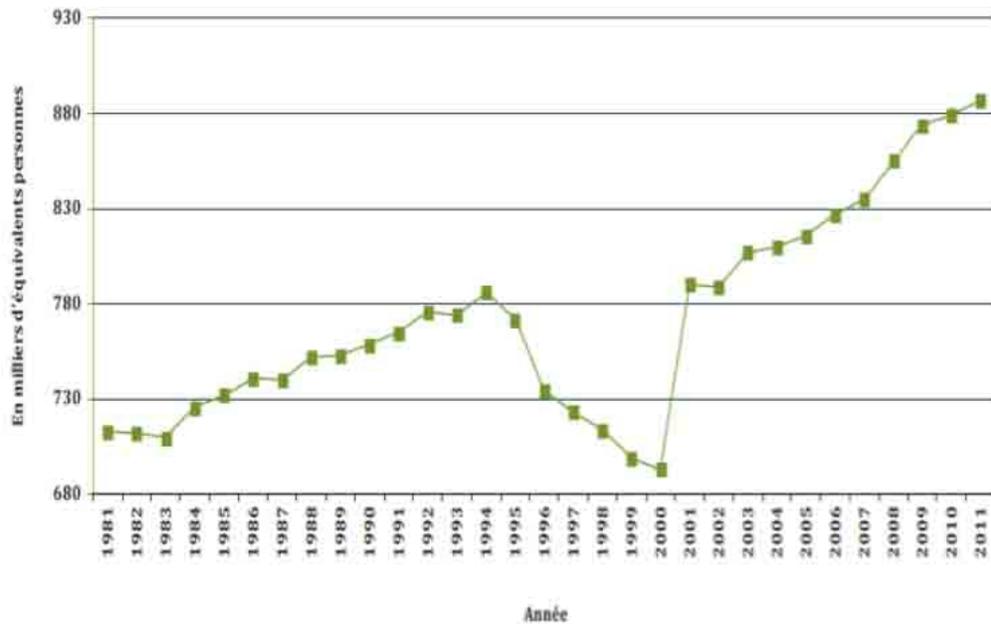
D'après l'Observatoire, depuis 1981, le Québec connaît une stabilité dans l'emploi public des administrations fédérales et locales. La part de l'administration provinciale dans l'emploi public au Québec a cependant légèrement baissé, depuis le début des années 2000, de 12% à 9,9%, sauf que l'effectif dans les réseaux (santé, éducation) est pour sa part en croissance. Les entreprises publiques ont quant à elles connu une baisse importante (42%) de leur effectif depuis 1981 au Québec. La tendance globale est toutefois clairement à la hausse.

¹⁰³ Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, 2012, « L'État québécois en perspective : l'effectif public total ».

[97]

Tableau 15.

L'évolution de l'effectif public au Québec de 1981 à 2011



Source : Observatoire administration publique.

Cette dépendance commerciale et ces investissements massifs ont-ils limité les choix du gouvernement canadien et des provinces en matière de politiques sociales ? Le libre-échange a-t-il forcé les Canadiens et les Québécois à adopter le modèle économique et social américain ? Encore une fois, les preuves empiriques ne confirment pas cette hypothèse. Il est vrai que le modèle social canadien connaît des problèmes en matière d'efficacité et de financement, mais il est difficile d'imputer ces problèmes au libre-échange avec les États-Unis. On peut même soutenir le point de vue inverse.

Depuis la conclusion de l'ALE et plus tard de l'ALÉNA, le Canada est sorti plus rapidement de la récession du début des années 1990 ; il a profité d'une croissance forte et d'importants surplus commerciaux. Cette croissance et ces surplus ont entraîné pour les gouvernements fédéral et provinciaux une augmentation des revenus. Ces derniers ont permis au gouvernement canadien d'éliminer ses déficits publics, de

diminuer sa dette en pourcentage du PIB, de baisser les impôts plusieurs fois, en plus de réinvestir dans les programmes sociaux et les transferts fiscaux aux provinces.

[98]

Le gouvernement du Québec a ainsi pu mettre sur pied un très coûteux programme d'assurance médicaments, un système public de garderies et une politique de congés parentaux. À cet effet, Deslauriers et Gagné précisent :

Entre 1989 et 2009, les dépenses par habitant en services sociaux des administrations municipales et provinciale au Québec ont augmenté de plus de 60%, alors que du côté de l'Ontario et de la moyenne canadienne, les hausses ont été respectivement de 17% et 29% ¹⁰⁴.

Si les gouvernements provinciaux composent avec des situations budgétaires difficiles, il est plus facile d'expliquer cette situation par la récession, le déséquilibre fiscal, le vieillissement de la population et les baisses d'impôts que par l'ALÉNA.

Conclusion

L'ALÉNA et l'ALE, bien qu'imparfaits, ont très largement profité au Canada, et encore plus au Québec. Le Québec est en surplus commercial avec les États-Unis, le taux d'emploi est élevé et stable, et le taux de chômage est à un niveau historiquement bas. L'ALE et l'ALÉNA ont permis au Canada et au Québec de sortir plus rapidement de la récession du début des années 1990. Depuis les années 1990, le Québec a même réduit la pauvreté et amélioré ses programmes sociaux.

On peut également se poser la question autrement. Si l'on avait refusé l'ALE et l'ALÉNA, comme nous y invitaient le Parti libéral du Canada et le Nouveau Parti démocratique, que ce serait-il produit ?

¹⁰⁴ Jonathan Deslauriers et Robert Gagné, 2013, « Dépenses publiques au Québec : comparaisons et tendances », Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal.

Notre déficit commercial aurait-il augmenté davantage pour atteindre 40, 50 ou 60 milliards de dollars ?

[99]

Cela aurait-il eu des répercussions sur nos emplois ? La tentation n'aurait-elle pas été encore plus grande pour les très grandes entreprises québécoises de déménager une partie encore plus importante de leurs activités aux États-Unis ? Bombardier et Novabus ont certes ouvert de grosses usines au sud de la frontière. Ce sont les mesures protectionnistes et l'exigence de contenus locaux qui expliquent cette situation. En somme, le problème n'est pas qu'il y a trop de libre-échange avec les États-Unis, mais plutôt qu'il n'y en a pas assez, notamment en ce qui concerne les marchés publics.

Bibliographie

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

Bérubé, Gérard. 12 et 13 mai 2007. « Le chômage québécois à son plus bas en 33 ans », *Le Devoir*, p. C2.

Bhagwati, Jagdish. 2004. In *Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 344 p.

Canada, Statistique Canada, ministère de l'Industrie (rédaction de René Morissette et d'Anick Johnson). 2007. « *La délocalisation et l'emploi au Canada : quelques points de repère* », Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, p. 1-53.

Canada, Statistique Canada. 2014. « *Enquête sur la population active (EPA)* », CANSIM. En ligne : [Statistique Canada](#). (page consultée le 14 août 2014).

Canada, Statistique Canada - Emploi et Développement social. 2014. « *Travail : Rémunération hebdomadaire moyenne* ». En ligne : [Statistique Canada](#). (page consultée le 14 août 2014).

CIRANO. 2 avril 2014. « Commerce international et interprovincial, 2012 », *Le Québec économique*. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

[100]

CIRANO. 1^{er} mai 2014. « Évolution du taux de faible revenu après impôt », *Le Québec économique*. [En ligne](#). (page consultée le 22 août 2014).

Cloutier-Villeneuve, Luc. 2013. « *Durée du travail annuelle au Québec et en Ontario : quels sont les écarts ?* », Institut de la statistique du Québec, vol. 14, n° 2, 12 p. En ligne : [Institut de la statistique du Québec](#).

Desjardins études économiques. 22 mai 2013. « Le déficit commercial pèse sur l'économie du Québec », *Point de vue économique*, 5 p.

Deslauriers, Jonathan et Robert Gagné. 2013. « *Dépenses publiques au Québec : comparaisons et tendances* », Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal. En ligne : [Centre sur la productivité et la prospérité](#), HEC.

Godbout, Luc, Fortin, Pierre, et Suzie St-Cerny. 2006. « *La défiscalisation des entreprises au Québec : mythe ou réalité* », Association de planification fiscale financière, Montréal, p. 18-01/18-24.

Krugman, Paul. 2000. *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 218 p.

MacArthur, John. 2012. *L'illusion Obama. La voix de la gauche américaine*, Paris, Les Arènes, 240 p.

Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. 2012. « *L'État québécois en perspective : l'effectif public total* ». En ligne : [ENAP](#). (page consultée le 14 août 2014).

Paquin, Stéphane. 2008. *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 288 p.

Paquin, Stéphane. 2014. « La mondialisation n'est (toujours) pas coupable », dans Stéphane Paquin et Pier-Luc Lévesque (dir.), *La social-démocratie 2.0 : le Québec comparé aux pays Scandinaves*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 51-74.

Paquin, Stéphane. 2014. « Le Québec et les pays Scandinaves : comment expliquer les différences ? », dans Stéphane Paquin et Pier-Luc Lévesque (dir.), *La social-démocratie 2.0 : le [101] Québec comparé aux pays Scandinaves*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 75-95.

Picher, Claude. 9 avril 2007. « Le mythe des jobines », *La Presse*. En ligne : [LaPresse](#). (page consultée le 14 août 2014).

Piketty, Thomas. 2013. *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 970 p.

Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ). 2013. « *Rémunération hebdomadaire moyenne des employés en dollars courants et constants, résultats selon le sexe pour diverses caractéristiques de la main-d'œuvre et de l'emploi, Québec, Ontario et Canada* ». En ligne : [Institut de la statistique du Québec](#). (page consultée le 14 août 2014).

Québec, ISQ. 2014a. « *Valeur des exportations internationales par pays, Québec et Canada* ». En ligne : [Institut de la statistique du Québec](#). (page consultée le 14 août 2014).

Québec, ministère des Finances et de l'Économie. 2013. « *Le commerce extérieur du Québec* », 88 p. [En ligne](#).

Québec, ministère des Finances et de l'Économie. 20 février 2014. « *Faits saillants du budget 2014-2015* », 2p. [En ligne](#).

Shear, Michael. 20 février 2009. « NAFTA Renegotiation Must Wait, Obama Says », *Washington Post*, p. A02. [En ligne](#). (page consultée le 13 août 2014).

Société Radio-Canada. 14 mars 2004. « *Libre-échange : les Canadiens sont sceptiques* ». [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Zorn, Nicolas. 2014. « En haut de l'échelle : ces riches toujours plus riches », dans Alain Noël et Miriam Fahmy (dir.), *Miser sur l'égalité*, Montréal, Fides, p. 55-64.

[102]

[103]

Première partie
Des bilans économiques mitigés

3

“La « nouvelle » intégration économique des Amériques : positionner le Québec face aux États-Unis et au Mexique.”

*Yan Cimon*¹⁰⁵

[Retour à la table des matières](#)

¹⁰⁵ L'auteur est professeur à la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval.

[104]

Introduction ¹⁰⁶

Depuis l'échec de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), les grands chantiers liés à l'intégration économique dans les Amériques ont cédé la place à un ensemble d'accords, de projets et de mesures bilatérales dont la cohérence est parfois incertaine. Une multitude d'accords régionaux à vocation économique a cependant vu le jour dans les Amériques, principalement parce que ces derniers créent de nouveaux débouchés commerciaux ¹⁰⁷. Cependant, plusieurs de ces accords ne livrent pas les bénéfices attendus ou sont victimes de la conjoncture géopolitique qui prévaut durant leur vie utile.

Dans un contexte d'incertitude croissante où l'intégration économique des Amériques ne semble plus empreinte d'une direction commune, comment peut-on la [105] caractériser ? Comment le Québec peut-il tirer son épingle du jeu ? L'objectif de cette recherche est de

¹⁰⁶ Une version antérieure de ce texte a fait l'objet d'un document de travail non-publié du Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport (CIRRELT). Les données proviennent d'organisations internationales et/ou de sources publiques. Le contenu ne doit pas être interprété comme un endossement ou un désaveu de l'action des organisations et/ou entreprises qui y sont mentionnées, mais plutôt comme du matériel visant à stimuler une réflexion approfondie sur les thématiques abordées. Le fait de mentionner des entreprises ne constitue pas une recommandation d'achat ou de vente des titres de ladite entreprise non plus qu'un jugement sur les pratiques des gestionnaires de ces entreprises. L'auteur souhaite remercier les personnes et les organisations qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce texte, plus spécifiquement, le professeur Richard Ouellet pour des discussions très riches sur l'intégration des Amériques et la zone ALÉNA, le professeur Gordon Mace pour avoir partagé à de nombreuses reprises sa vision de l'architecture institutionnelle interaméricaine, Mme Anne-Cécile Dequen pour la qualité de son assistantat en matière de recherche, nos interlocuteurs du ministère des Relations internationales du Québec et Fulbright pour leur soutien et leur ouverture.

¹⁰⁷ Antoni Estevadeordal, Matthew Shearer et Kati Suominen, 2011, « Regional Integration in the Americas : State of Play, Lessons, and Ways Forward », *Working Paper* No. 277, Tokyo, Asian Development Bank Institute, 28 p.

diagnostiquer l'état de l'intégration des Amériques et de dégager les positions des partenaires du Québec, afin de suggérer comment ce dernier pourrait bénéficier des potentialités que cela suppose.

Notre analyse est structurée comme suit. Premièrement, nous examinons les grandes tendances en matière d'intégration dans les Amériques. Le commerce extérieur des Amériques et les principaux types d'accords que cela suppose sont discutés.

Deuxièmement, les plus significatives des principales initiatives d'intégration économique en cours sont présentées. Ces dernières années, de plus en plus d'initiatives non économiques ont eu cours. De plus, l'intégration économique n'est plus seulement commerciale, elle implique bien souvent des initiatives très ciblées comme celles touchant l'intégration des marchés financiers. Ceci permet de dégager les principaux enjeux liés à l'intégration.

Troisièmement, la position des partenaires incontournables du Québec que sont les États-Unis et le Mexique est explorée. D'abord, la position concurrentielle des partenaires dans l'économie mondiale est commentée. Ensuite, leur commerce extérieur et les accords qu'ils ont signés nous donnent un point de vue particulier sur leur position et leurs intérêts sur l'échiquier des échanges dans les Amériques et à l'extérieur de ces dernières.

Quatrièmement, quelques pistes pour le Québec sont exposées, afin que la province puisse tirer profit des opportunités se profilant dans les Amériques et surtout chez ses partenaires. Les pistes concernant les États-Unis sont d'abord discutées. Mais le Mexique n'est pas en reste ; le Québec est en mesure d'utiliser sa relation privilégiée avec ce pays pour se positionner avantageusement dans le reste des Amériques. Par ailleurs, un ensemble d'occasions pour le Québec et ses entreprises se profile ailleurs dans les Amériques et avec le reste du monde.

[106]

Les grandes tendances en matière d'intégration dans les Amériques

Le monde est plus intégré qu'il ne l'a jamais été, et ce, même si cette intégration est loin d'être complète ¹⁰⁸. Les pays des Amériques se sont surtout intégrés grâce à l'utilisation de mécanismes comme les traités commerciaux régionaux ¹⁰⁹. Au fil des ans, ces traités ne constituaient plus des outils de simple libéralisation du commerce et ils se sont mis à inclure d'autres facettes comme les services, la propriété intellectuelle, l'environnement, les modalités et la protection des investissements, les marchés publics, etc., ce qui les rend certes plus complets, mais aussi plus complexes ¹¹⁰.

Ainsi, l'intégration économique dans les Amériques s'effectue à l'aide de plusieurs instruments (voir le Graphique la). Au-delà d'accords multilatéraux comme l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les pays des Amériques ont le plus souvent recours à des accords préférentiels (par exemple, l'accord entre les pays de la communauté caribéenne [CARICOM] et la Colombie ou le Panama). Au deuxième rang, viennent les accords de libre-échange (*Accord de libre-échange nord-américain* ¹¹¹ [ALÉNA], ou l'accord entre le Chili et les pays du Marché commun du [107] Sud [MERCOSUR], etc.).

¹⁰⁸ Pankaj Ghemawat, 2001, « Globalization as Market Integration and the Future of International Business », *HBS Working paper*, 28 p.

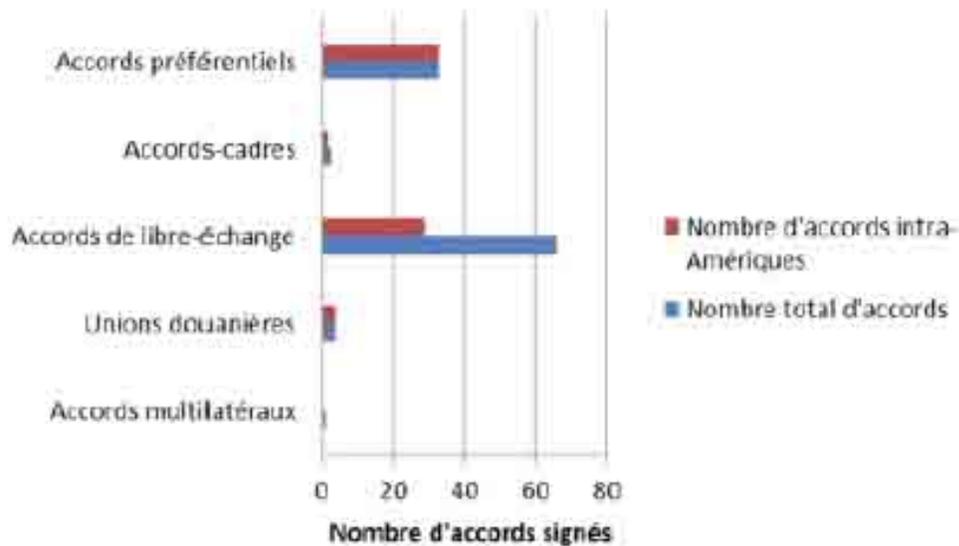
¹⁰⁹ Voir Nathalie Aminian, K. C. Fung et Francis Ng, 2009, « A Comparative Analysis of Trade and Economic Integration in East Asia and Latin America », *Economic Change & Restructuring*, vol. 42, n° 1-2, p. 105-37.

¹¹⁰ Cette liste est celle de Devlin et Castro, mais ces items sont devenus la norme. Voir Robert Devlin et Lucio Castro, 2002, « Regional Banks and Regionalism : A New Frontier for Development Financing », *Working Paper 13*, Washington D.C, Inter-American Development Bank, 47 p.

¹¹¹ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, RT. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

Les Amériques comptent aussi officiellement quatre unions douanières (la Communauté andine, la CARICOM, le MERCOSUR et le SICA/CACM). Des accords-cadres sont aussi utilisés, dans ce cas-ci exclusivement par le MERCOSUR ¹¹².

Graphique 1a.
Les accords commerciaux dans les Amériques

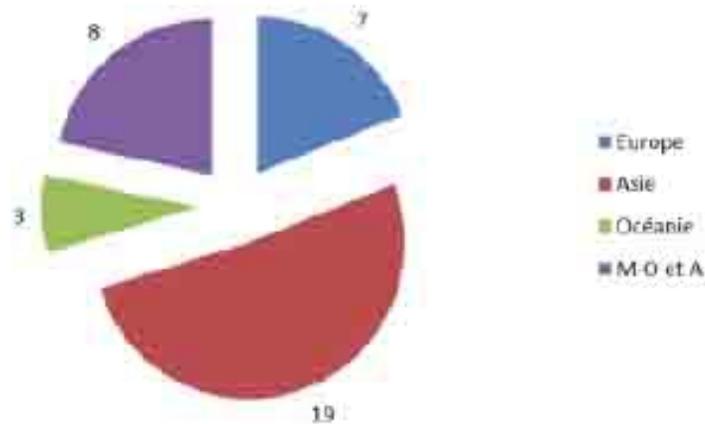


Sources : Auteur (graphique et calculs) ;
OEA, « Foreign Trade Information System ».

¹¹² Il est ici question de « Framework Agreements ». Le MERCOSUR en compte trois : un avec l'Inde et deux avec le Mexique. Organisation des États américains, 2014, « Foreign Trade Information System ».

Graphique Ib.

Le nombre d'accords de libre-échange Amériques - hors-Amériques



Sources : Auteur (graphique et calculs) ;
OEA, « Foreign Trade Information System ».

Par ailleurs, l'examen des accords hors-Amériques montre que les accords de libre-échange (ALE) sont de loin l'outil privilégié par les pays des Amériques pour structurer leurs relations commerciales avec le reste du monde. Ces accords sont principalement orientés vers l'Asie (voir le Graphique Ib), qui compte pour un peu plus de la moitié du nombre d'accords signés hors-Amériques. Viennent ensuite à quasi-égalité l'Europe et la zone Moyen-Orient/Afrique. L'Océanie arrive en dernière place avec seulement trois accords de libre-échange conclus avec des pays des Amériques.

En plus de ces accords avec le reste du monde, depuis plusieurs décennies déjà, les pays des Amériques se sont dotés [108] de plusieurs mécanismes régionaux d'intégration. D'abord, l'ALÉNA, entré en vigueur en 1994, est de loin le plus important de ces accords, ne serait-ce qu'en matière de volume commercial. Il est remarquable qu'un accord de libre-échange, sans intégration politique ni création d'institutions fortes, demeure aussi structurant pour l'économie d'un continent. Le MERCOSUR, issu du Traité d'Asunción (1991), est l'autre pôle in-

contournable d'intégration régionale dans les Amériques qui, contrairement à l'ALENA, dispose d'une personnalité juridique propre. Cet accord est un succès indéniable sur le plan politique, alors qu'au plan économique, il gravite fortement autour du Brésil et, dans une moindre mesure, de l'Argentine. L'Association latino-américain d'intégration (ALADI), ancêtre dans le Traité de Montevideo (1980), n'a connu qu'un succès mitigé dans la réalisation de ses objectifs de convergence économique. La Communauté andine (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou) est née à la même époque, mais elle est demeurée très régionale. Elle s'est grandement sophistiquée suite à l'*Accord de Cartagena* (2003). Le Marché commun d'Amérique centrale (CACM), depuis devenu Système d'intégration d'Amérique centrale (SICA), est issu du Protocole de Tegucigalpa (1991), mais il demeure un acteur mineur, à l'instar des deux mécanismes caribéens : la CARICOM (1974) et l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (1981). L'Union des nations sud-américaines (UNASUR)¹¹³ et l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), une initiative vénézuélienne¹¹⁴, sont des démarches ayant eu une certaine couverture¹¹⁵ médiatique, mais elles ne sont pas déterminantes pour le moment. Le tableau suivant montre l'importance relative de certaines initiatives.

¹¹³ Constituée en 2008, elle comprend les membres du MERCOSUR et ceux de la communauté andine.

¹¹⁴ Fondée en 2004, elle comprend : Antigua, la Bolivie, Cuba, la Dominique, l'Equateur, le Nicaragua, Saint Vincent et les Grenadines ainsi que le Venezuela.

¹¹⁵ Rachel Glickhouse, 22 mars 2012, « Explainer : An Alphabet Soup of Regional Integration Organizations », *America 's Society*.

[109]

Tableau 1.
Les principales initiatives d'intégration dans les Amériques (2008)

	PIB (milliards USD)	Population (millions)
ALENA	16 600	444
MERCOSUR	1 889	241
Communauté Andine	436	96,5
SICA/CACM	180	50,5
CARICOM	66,05	16,6

Source : OEA, « Foreign Trade Information System ».

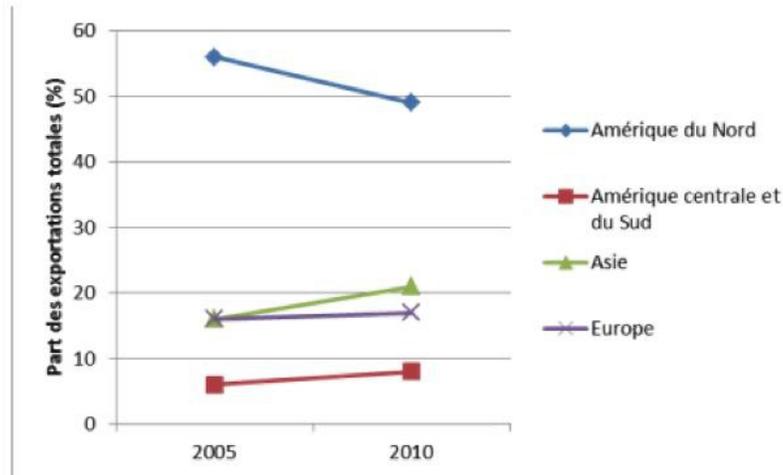
Ces démarches d'intégration ont produit des résultats mitigés au chapitre du commerce dans les Amériques au cours des dernières années ¹¹⁶. Le commerce entre plusieurs membres de ces blocs a certes augmenté, mais pas nécessairement l'intégration des Amériques en général. En effet, l'examen des exportations de l'Amérique du Nord montre que la proportion des exportations intra-ALENA a diminué entre 2005 et 2010 (voir le Graphique 2a). Les exportations de l'Amérique du Nord vers l'Amérique centrale et du Sud ont légèrement augmenté, passant de 6% à 8% des exportations totales de cette région. Pour leur part, celles à destination de l'Europe ont augmenté d'un maigre 1% sur la période, alors que l'Asie est devenue en 2010 la destination de 21% des exportations nord-américaines, une croissance de 5%. La pondération des différentes destinations des exportations de l'Amérique centrale et du Sud a elle aussi varié de manière significative entre 2005 et 2010 (voir le Graphique 2b). La part de l'Amérique du Nord a chuté de 36% à 24%, alors que celles à destination de l'Europe et de l'Amérique centrale et du Sud ont connu une légère croissance de 1% et 2% respectivement. C'est l'Asie qui, là aussi, a connu

¹¹⁶ Organisation mondiale du commerce, 2014, « Statistics Database ».

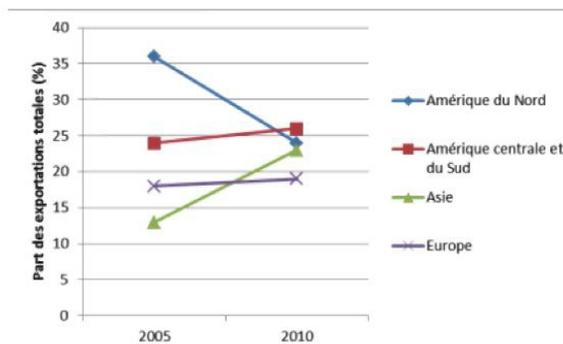
une progression spectaculaire de 10% pour se poser en destination de choix pour 23% des exportations de l'Amérique centrale et du Sud.

[110]

Graphique 2a. Destinations principales des exportations de l'Amérique du Nord



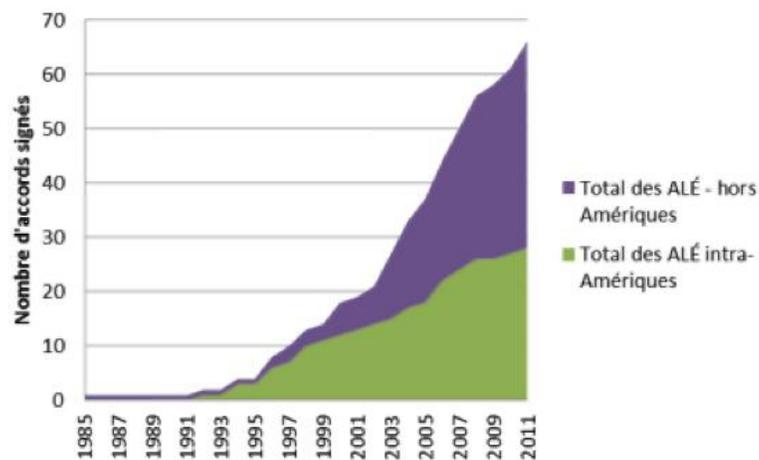
Graphique 2b. Destinations principales des exportations de l'Amérique centrale et du Sud



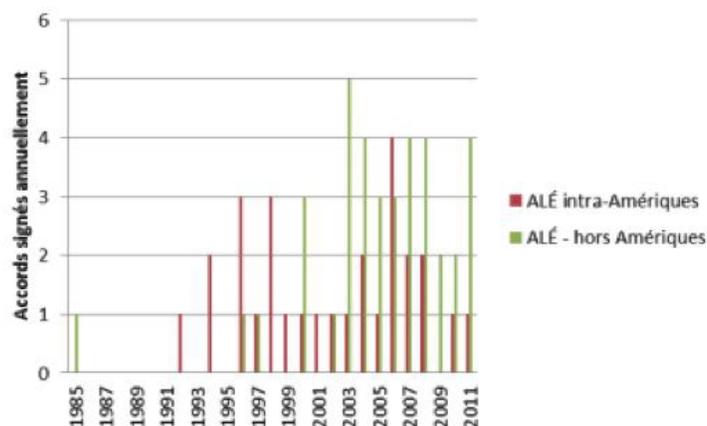
Sources : Auteur (graphiques) ; Organisation mondiale du commerce, 2014, « Statistics Database ».

Ceci implique que l'intégration économique dans les Amériques est en très légère croissance - dans le cas de l'Amérique centrale et du Sud - ou encore en déclin relatif - dans le cas de l'Amérique du Nord. Cette tendance se reflète dans la signature des ALÉ des pays des Amériques qui de plus en plus se tournent vers des pays hors-Amériques (voir le Graphique 3 a).

Graphique 3a. Total des accords de libre-échange signés par les pays des Amériques



Graphique 3b. Accords de libre-échange signés annuellement par les pays des Amériques



Sources : Auteur (graphique et calculs) ; OEA, « Foreign Trade Information System ».

Cette tendance se confirme à l'examen du cumul des ALE signés ces dernières années. De la même manière, l'examen du nombre d'accords signés annuellement montre que cette tendance se confirme surtout depuis le début des années [111] 2000 (voir le Graphique 3b). Ceci ne dépend pas d'un manque de partenaires commerciaux dans les Amériques. L'explication la plus probable résulte de l'attractivité de l'Asie, ce qui semble confirmé par les signatures d'ALE et par l'importance croissante de l'Asie dans le commerce extérieur des pays des Amériques. Ceci pourrait avoir une certaine influence sur les principales initiatives d'intégration économiques en cours.

Les principales initiatives d'intégration économique

Ces dernières années, nonobstant la part croissante des pays hors-Amériques dans le commerce extérieur de l'hémisphère, plusieurs initiatives ont vu le jour en matière d'intégration. Deux éléments ressortent de l'examen de ces initiatives : premièrement, les accords signés ont tous des répercussions de nature économique, mais vont parfois bien au-delà d'un simple projet de nature économique ; deuxièmement, certaines initiatives dépassent d'ailleurs le cadre du commerce pour se concentrer sur les marchés financiers.

Du commerce vers les questions non-commerciales

Dans son évolution, l'intégration régionale suit un effet de domino après l'adhésion de grandes économies à ces types d'accords ¹¹⁷, peu importe la forme qu'ils prennent. Plusieurs initiatives tournent autour de questions en lien avec le libre-échange entre pays et/ou groupes de

¹¹⁷ Crawford et Fiorentino donnent l'exemple des États-Unis et de l'effet d'entraînement provoqué par leur adhésion à des traités de nature commerciale. Voir Jo-Ann Crawford et Roberto V. Fiorentino, 2005, « The Changing Landscape of Regional Trade Agreements », *Discussion Paper n° 8*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 33 p.

pays. Par exemple, en 2004, les États-Unis signaient un ALE avec l'Uruguay et les membres de l'*Accord de libre-échange d'Amérique centrale-République dominicaine*¹¹⁸ [112] (CAFTA-DR) soit le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et la République dominicaine. Dans le même ordre d'idées, l'ALE signé avec la Colombie est entré en vigueur, le 15 mai 2012. Le Mexique en a fait autant ces dernières années : en 2003 avec l'Uruguay et, plus récemment en 2011, avec l'Amérique centrale. Il a aussi amorcé un rapprochement avec le MERCOSUR par l'entremise d'un accord, en 2002. Ces accords ont des objectifs souvent calqués sur ceux de l'ALÉNA en ce que les éléments abordés sont essentiellement liés au commerce et, à divers degrés, à l'investissement. Fondamentalement, on y parle de garantir ou d'ouvrir l'accès aux marchés concernés. Ces ALE viennent paramétrer et encadrer le commerce bilatéral entre pays membres.

Un autre groupe d'accords actuellement en négociation touche les blocs régionaux préalablement constitués. Le SICA a signé des accords durant la dernière décennie afin d'améliorer la coopération et de renforcer le commerce avec la Communauté andine (2002), la CARICOM (2007) et le MERCOSUR (2005). Ces deux derniers blocs ne sont pas en reste puisqu'eux aussi négocient ensemble, afin d'approfondir leurs relations commerciales, notamment. Il importe ici de noter que des visées non-commerciales apparaissent dans les accords en cours de négociation. Par exemple, l'accord CARICOM-MERCOSUR déborde du cadre économique en visant aussi l'approfondissement du dialogue politique entre les deux blocs. Pour sa part, l'accord Communauté andine-SICA comporte une volonté de rapprochement avec le Proyecto Mesoamérica.

Ce dernier projet fait partie d'un troisième groupe d'accords qui, eux, ont d'emblée des visées extracommerciales. Le Proyecto Mesoamérica, signé en 2008, regroupe une dizaine de pays, dont le Mexique. Son objectif avoué est le renforcement de l'intégration régionale et des infrastructures. En plus du développement économique, le [113] développement social et l'amélioration des conditions de vie, en général, sont aussi au cœur de sa mission. L'Initiative d'intégration de l'infrastructure de la région sud-américaine (IIRSA), signée en 2000, comporte pour sa part une douzaine de pays incluant le Brésil et le Vene-

¹¹⁸ *Accord de libre-échange d'Amérique centrale - République dominicaine*, 28 mai 2004, 43 I.L.M. 514.

zuela. Cette initiative comporte elle-aussi un volet infrastructurel, mais elle fait ouvertement la promotion d'une plus grande intégration de l'Amérique du Sud sur tous les plans, incluant le plan social. Ces deux chantiers demeurent toutefois principalement des gestes politiques d'intégration. Les retombées commerciales demeurent incertaines même si, politiquement, ils affichent de grandes ambitions.

Les marchés financiers s'intègrent eux-aussi

Les grandes initiatives d'intégration dans l'économie réelle des pays latino-américains semblent tout de même avoir contribué à une certaine convergence, voire à un niveau supérieur d'interdépendance entre ces économies par suite de la mise en application de ces accords et ce, malgré les résultats mitigés de certains d'entre eux. Cette interdépendance semble aussi être devenue un facteur de plus en plus important dans les caractéristiques des marchés des capitaux et la détermination des taux de change ¹¹⁹.

Ceci pourrait expliquer pourquoi les initiatives très ciblées - en finance notamment - sont celles qui semblent le mieux fonctionner. Le Marché intégré latino-américain (MILA), un marché boursier regroupant la Colombie, le Chili et le Pérou, a déjà une capitalisation de plus de 600 milliards USD et il est rapidement devenu un leader en Amérique latine ¹²⁰. Il est prévu que le Mexique s'y joigne, ce qui en fera [114] éventuellement la plus importante place boursière d'Amérique latine, devant la bourse brésilienne (Bovespa) ¹²¹.

De la même manière, les mouvements des taux d'intérêts suggèrent un certain degré d'intégration entre les marchés des capitaux des Amériques et ceux des États-Unis : les taux d'intérêt réels à court terme des pays d'Amérique latine apparaissent comme étant liés à ceux des

¹¹⁹ Voir notamment l'article suivant : Jean-Pierre Allegret et Alain Sand-Zantman, 2009, « Does a Monetary Union Protect against External Shocks ? : An Assessment of Latin American Integration », *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, n° 1, p. 102-118.

¹²⁰ FTSE - Global Markets, 8 février 2012, « Latin America Trading : It's Written in the Stars », *FTSE - Global Markets*, n° 58.

¹²¹ Glickhouse, *supra* note 11.

États-Unis ¹²². Par ailleurs, la diminution de la fluctuation des taux de change pourrait aussi créer des conditions favorables à un approfondissement des relations économiques en Amérique du Sud ¹²³. Ce à quoi les banques centrales sont parfois réticentes ¹²⁴, car elles peuvent y perdre en liberté d'action - surtout si une crise survenait.

En bref : la dynamique d'intégration dans les Amériques

Le bref examen des initiatives d'intégration qui précède montre une relative diversité des récents modèles d'intégration économique dans les Amériques, qui oscillent entre un bilatéralisme exacerbé qui évoque la métaphore du « bol de spaghetti régionaliste », d'une part, et une politique commerciale cohérente de la part des pays concernés, d'autre part ¹²⁵. Ainsi, les accords concernés ont parfois tendance à [115] inclure des éléments non économiques débordant des simples questions commerciales. Par ailleurs, des accords récents à vocation extra-commerciale (Proyecto Mesoamérica et IIRSA) ont eux aussi des objectifs d'intégration qui peuvent tout de même renforcer les liens économiques entre pays concernés.

Plusieurs enjeux restent insuffisamment abordés dans le contexte des accords liés à l'intégration économique des Amériques. D'abord, la question de la migration des travailleurs et des mesures touchant une

¹²² Bharat Bhalla et Anand Shetty, 2006, « Interest Rate Linkages and Capital Market Intégration : Evidence from the Americas », CRIF Seminar séries.

¹²³ Luiz Carlos Bresser-Pereira et Marcio Holland, 2009, « Common Currency and Economie Intégration in Mercosul », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, n° 2, p. 213-234.

¹²⁴ Comme dans le cas du Mexique et du Canada par exemple. Martin Coiteux, 2005, « North American Intégration and Monetary Policy Convergence : a Canadian Perspective », *Latin American Business Review*, vol. 6, n° 1, p. 7-23.

¹²⁵ Nous devons cette dernière description à Ibarra-Yunez. Voir Alejandro Ibarra-Yunez, avril 2001, « Mexico and Its Quest to Sign Multiple Free Trade Agreements : Spaghetti Regionalism or Strategic Foreign Trade ? », *Serie de Documentos de Investigacion*, Monterrey, EGADE ITESM, 25 p.

éventuelle harmonisation des pratiques du marché du travail dans les Amériques est négligée, tout comme l'environnement. Avec la multiplication des accords, des enjeux cruciaux devront être abordés, comme l'harmonisation des normes ¹²⁶ et la gestion du portefeuille d'accords ¹²⁷.

Au-delà de ces considérations, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'Asie - surtout la Chine - prend de plus en plus de place dans les relations commerciales des Amériques ¹²⁸, ce qui explique même en partie pourquoi le commerce intra-Amériques n'est pas aussi dynamique qu'il pourrait l'être. En effet, la prépondérance de la Chine pourrait avoir un impact négatif sur la croissance des exportations de l'Amérique latine et du Mexique en particulier (jusqu'à 3% pour ce dernier), mais des effets de complémentarité entre ces [116] deux régions sont cependant envisageables ¹²⁹. De plus, le Partenariat trans-pacifique (PTP) vient également brouiller les cartes, puisque bon nombre de pays des Amériques souhaitent y adhérer. Sachant cela, la position respective des partenaires du Canada et du Québec dans l'ALÉNA - les États-Unis et le Mexique - prend une dimension particulière.

¹²⁶ Par exemple, les normes exigées par les différents accords, mais aussi celles touchant la santé et sécurité au travail, la fabrication industrielle, de produits alimentaires et de consommation, etc.

¹²⁷ Estevadeordal, Shearer et Suominen, *supra* note 3.

¹²⁸ Cynthia J. Arnson et Jeffrey Davidow (dir.), 2011, *China, Latin America, and the United States : The New Triangle*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - Institute of the Americas et Chinese Academy of Social Sciences, 33 p. ; Eric L. Oison, David A. Shirk et Andrew Selee (dir.), 2010, *Shared Responsibility, Us-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - Mexico Institute et University of San Diego Trans-Border Institute, 376 p.

¹²⁹ Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga et Isidro Soloaga, 2007, « The Growth of China and India in World Trade : Opportunity or Threat for Latin America and the Caribbean ? », *Policy Research Working Paper Series n° 4320*, Washington D.C., The World Bank, 25 p.

Les positions des États-Unis et du Mexique

Les États-Unis et le Mexique ont des approches et un positionnement qui sont assez bien différenciés dans le contexte actuel de l'intégration économique des Amériques. La position des États-Unis sera présentée d'abord, suivie par celle du Mexique.

Les États-Unis

"[W]ith lots of folks still struggling to find work and pay the bills, we are doing everything we can to speed up the recovery. And that includes boosting trade with our two largest economic partners "

- *Président Obama, rencontre des leaders de la zone ALENA, 2 avril 2012* ¹³⁰

Les États-Unis sont considérés comme la cinquième économie la plus compétitive au monde par le Forum économique mondial (FEM) ¹³¹. À ce chapitre, les États-Unis sont sous pression, entre autres raisons à cause de l'état [117] préoccupant de leurs finances publiques ¹³². Ce pays peut toutefois compter sur un formidable système d'innovation national et sur un marché du travail flexible.

Sur le plan macro, les États-Unis bénéficient énormément de l'ouverture du commerce dans le monde ¹³³. La structure du commerce des

¹³⁰ États-Unis d'Amérique, Maison-Blanche, 14 avril 2012, *Remarks by President Obama at Ceo Summit of the America*, Cartagena, Sommet des Amériques.

¹³¹ Klaus Schwab (dir.), 2011, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Genève, Forum économique mondial, p. 15. [*Global Competitiveness Report*]

¹³² *Ibid*, p. 14, 24.

¹³³ Scott C. Bradford, Paul L. E. Gneco et Gary Clyde Hufbauer, 2005, « The Payoff to America from Global Integration », dans C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy : Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, p. 65-109.

États-Unis avec les Amériques est surtout orientée vers le Nord ¹³⁴, le Canada étant la première destination des exportations américaines (19,4% des exportations totales) et le Mexique se situant au troisième rang à 12,8%. Au plan des importations, le Canada arrive au troisième rang avec 14,2% des importations américaines et le Mexique au quatrième avec 11,8%. La Chine est un partenaire de plus en plus important, puisqu'elle compte pour 7,2% des exportations (quatrième rang) et elle est la source de 19,5% des importations (premier rang). Mis à part le Canada et le Mexique, aucun autre pays des Amériques ne fait partie des cinq premiers partenaires commerciaux des États-Unis.

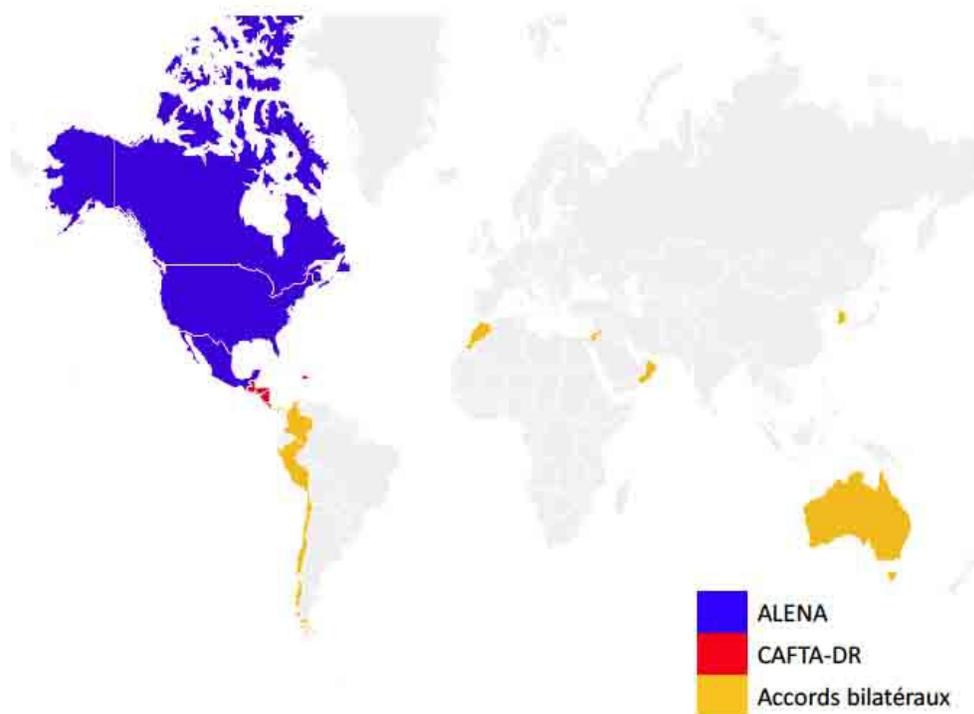
Toutefois, la stratégie américaine relative à l'intégration économique est axée sur les ALE bilatéraux et parfois multilatéraux, où les Amériques figurent en bonne position. La Figure 1 présente la cartographie de ces ALE.

¹³⁴ OMC, *supra* note 12.

[118]

Figure 1.

Les accords commerciaux des États-Unis



Sources : Auteur (conception) ;
 OEA, « Foreign Trade Information System » ; OpenHeatMap (gabarit).

Quelques ALE représentatifs ont été signés durant la dernière décennie. L'accord États-Unis-Uruguay (2004) est centré sur une coopération économique axée sur le commerce et les investissements. À une certaine époque, cet accord aurait pu avoir été interprété comme un désir de se rapprocher de la zone MERCOSUR. Parallèlement, le CAFTA-DR (2004) s'inscrit dans une logique d'accès au marché, et comporte une certaine ressemblance avec l'ALENA. En dépit d'une balance commerciale positive avec cette région, l'Amérique centrale compte pour une faible part des échanges extérieurs des États-Unis. Dans la même veine, l'accord États-Unis-Colombie, entré en vigueur le 15 mai 2012, est un ALE « classique » avec des objectifs liés à l'accès au marché et il contribuera vraisemblablement à l'augmentation des exportations des États-Unis.

Malgré cette dynamique, les questions commerciales ne sont pas en ce moment au cœur des préoccupations de [119] l'administration Obama ou du Congrès, même si leur importance est reconnue ¹³⁵. Ceci transparaît d'ailleurs dans la liste des enjeux stratégiques clés pour les États-Unis et le Département de la défense établis par le Stratégie Studies Institute ¹³⁶. Si cette liste ne touche pas directement aux enjeux commerciaux, ces derniers ont tout de même un impact sur la capacité de financement liée à leur prise en compte. La liste fait étalage d'éléments cruciaux, tels que les enjeux liés à la crise financière, ceux liés aux économies émergentes et à l'établissement de la confiance, ainsi que divers enjeux sécuritaires découlant de la coopération dans l'hémisphère (avec le Mexique, le Brésil, les Caraïbes, Cuba, le Venezuela), incluant la criminalité transnationale et celle liée à la drogue. La montée en puissance de la Chine dans les Amériques fait aussi partie des préoccupations stratégiques des États-Unis.

Ceci témoigne d'une grande habileté à gérer plusieurs défis (commerciaux ou non) de manière concomitante. Ainsi, en cas de différend commercial, les États-Unis sont un formidable opposant qui défend ardemment ses intérêts. 21% des plaintes des États-Unis touchent les Amériques, alors que 33% des plaintes déposées contre ce pays le sont par des pays des Amériques. Le Canada, le Mexique, le Brésil et l'Argentine sont les pays des Amériques avec lesquels les États-Unis ont le plus souvent maille à partir. Malgré tout, trouver un terrain d'entente n'est pas impossible, comme en font foi l'aboutissement du conflit sur le bois d'œuvre avec le Canada ou celui sur les camionneurs mexicains ¹³⁷.

[120]

Les États-Unis souhaitent se positionner avantageusement dans certaines industries ciblées. Plusieurs voix demandent un repositionnement du pays comme puissance en matière de technologie et d'innovation, notamment dans le secteur manufacturier à haute valeur ajou-

¹³⁵ Marc L. Busch, février 2011, « Reading the Tea Leaves the 112 Congress and Canada-U.S. Trade », *Briefing*, Ottawa, Conférence Board of Canada.

¹³⁶ Strategic Studies Institute, 2011, *U.S. Army War College Key Strategic Issues List 2011-2012*, Carlisle Barracks, Département de la Défense, 23 p.

¹³⁷ Voir Emma Aguila et al., 2012, *United States and Mexico : Ties That Bind, Issues That Livide*, Santa Monica, RAND Corporation, 192 p. ; Busch, *supra* note 32.

tée, un secteur qui compte en ce moment pour plus de la moitié des exportations américaines ¹³⁸.

Par ailleurs, dans leur approche hémisphérique, les États-Unis doivent prendre acte de l'importance d'une approche plus souple dans la région afin d'y maintenir leur influence, même si leurs intérêts économiques peuvent s'avérer aux antipodes de ceux des économies en forte croissance ¹³⁹. Les intérêts non-commerciaux des États-Unis les amènent aussi à utiliser les accords commerciaux afin de régler des enjeux périphériques, par exemple, pour créer des conditions économiques favorables au Mexique afin de mieux contrôler l'immigration illégale ¹⁴⁰. Il y a cependant peu de progrès au chapitre de l'intégration ou de l'harmonisation des politiques publiques ¹⁴¹. Ceci est attribuable à leur volonté de garder l'entière responsabilité de leur souveraineté, mais aussi à l'opinion publique américaine sur ces questions.

Les votes du Congrès sur les questions commerciales effectués entre le milieu des années 1970 et 2008 font apparaître des fractures importantes entre élus Démocrates et [121] Républicains ¹⁴². Les accords facilitant le commerce ont eu tendance à obtenir un appui important de la part des Républicains, alors que les mesures plutôt protectionnistes ou ne facilitant pas le commerce ont surtout décroché des appuis démocrates ¹⁴³. Cette règle risque de ne plus tenir avec l'in-

¹³⁸ Michael Lind et Joshua Freedman, avril 2012, *Value-Added : America's Manufacturing Future*, Washington D.C., New America Foundation, 24 p.

¹³⁹ Le témoignage de Cynthia Arnson, directrice du Latin American Program du Woodrow Wilson International Center for Scholars devant le *Senate Foreign Relations Committee* est éloquent à cet égard. États-Unis d'Amérique, Comité du Sénat sur les affaires extérieures, sous-comité sur l'hémisphère occidentale, 2010, *Latin America in 2010 : Opportunities, Challenges and the Future of the U.S. Policy in the Hemisphere*, Washington D.C., Congrès des États-Unis.

¹⁴⁰ Aguila et al., *supra* note 33.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Lael Brainard, 2007, « Trade Votes 1974-2008 », Washington, D.C., Brookings Institution, p. 1.

¹⁴³ À titre d'exemple, les votes liés à la mise en œuvre du CAFTA ont reçu un fort appui républicain (2005), alors que les votes visant à suspendre la procédure Fast-Track pour le libre-échange avec la Colombie (2008) ou pour imposer des quotas d'importation d'acier (1999) ont été très fortement appuyés par les Démocrates. *Ibid.*

fluence de la droite religieuse et du Tea Party au sein du Parti républicain.

Un réflexe protectionniste subsiste cependant aux États-Unis¹⁴⁴ et les tenants d'un agenda libre-échangiste n'ont pas su vendre efficacement leur position¹⁴⁵. Malgré tout, l'administration américaine montre une certaine ouverture au libre-échange¹⁴⁶, bien que quelques incohérences perdurent dans ses recours internationaux¹⁴⁷, probablement en raison de l'utilisation de traités commerciaux à des fins politiques¹⁴⁸. De plus, en règle générale, les États-Unis ne souhaitent pas développer de mécanismes d'intégration politique ou d'institutions formelles, préférant plutôt développer des comités « exécutifs » et autres outils ponctuels pour gérer les enjeux liés [122] à leurs relations économiques bilatérales avec leurs partenaires commerciaux. Ils ont aussi des préoccupations différenciées selon les zones géographiques. Par exemple, en Asie, les États-Unis souhaitent utiliser leurs relations avec les Amériques comme levier d'influence dans la zone Asie-Pacifique, en s'appuyant sur une complémentarité perçue entre les deux zones¹⁴⁹. Pour ce qui touche l'Europe, il semble que la relation souffre de relents protectionnistes suite à la crise financière de 2008¹⁵⁰.

¹⁴⁴ Alan W. Dowd, 2009, « The Rising Tide of Protectionism in the United States », *Fraser Forum*, n° 04.

¹⁴⁵ Daniel Ikenson et Scott Lincicome, 2011, « Beyond Exports : A Better Case for Free Trade », *Free Trade Bulletin*, n° 43, Washington D.C., CATO Institute.

¹⁴⁶ Daniella Markheim, 24 octobre 2008, « Renegotiating Nafta and Other U.S. Trade Agreements : Fixing What Isn't Broken », *WebMemo* n° 2116, Washington D.C., The Heritage Foundation.

¹⁴⁷ Daniel Hanson, 4 avril 2012, « Missing the Slow Pitch on Free Trade », American Enterprise Institute.

¹⁴⁸ Howard Rosen, 2004, « Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools : The Us-Israel and Us-Jordan Ftas » dans Jeffrey J. Schott, *Free Trade Agreements : Us Strategies and Priorities*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economies, p. 51-11.

¹⁴⁹ Voir le discours du sous-secrétaire Burns du Département d'État américain : William J. Burns, 2011, « Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century », Washington D.C., Gouvernement des États-Unis.

¹⁵⁰ Kati Suominen, 11 mars 2009, « A New Age of Protectionism ? The Economic Crisis and Transatlantic Trade Policy », *GMF Paper Series*, Washington D.C., The German Marshall Fund of the United States, 35 p.

Par ailleurs, au sein de la zone ALENA, loin d'être caractérisée par un trilatéralisme, la gestion de la relation des États-Unis avec ses partenaires en est une de « bilatéralisme dual »¹⁵¹. L'un des problèmes est que l'ALENA est un accord essentiellement économique auquel on demande d'être plus que cela. On s'attend à ce qu'il résolve les préoccupations sociales et politiques sans toutefois le doter des outils juridiques nécessaires. Il arrive que ressorte de temps à autre la question d'une éventuelle renégociation de l'ALENA¹⁵², comme cela fut le cas durant la campagne présidentielle de 2008, mais jusqu'ici cette position n'était prise qu'à des fins politiques partisans. D'aucuns pensent que renégocier l'ALENA pourrait faire [123] éclater l'accord¹⁵³. Cependant, l'initiative « Par-delà la frontière » du gouvernement canadien pourrait permettre d'équilibrer les intérêts sécuritaires et commerciaux tout en diminuant les coûts de transaction liés à la frontière pour les entreprises¹⁵⁴. De plus, les États-Unis mettent une pression sur le Mexique pour combattre et mieux gérer le crime organisé¹⁵⁵. De la même manière, une refonte de l'immigration pourrait avoir des effets économiques positifs pour les États-Unis¹⁵⁶.

Le Mexique

¹⁵¹ L'expression est de Christopher Sands du Hudson Institute qui citait Wood ci-après. Peter Hakim et Robert E. Litan, 2002, *The Future of North American Integration : Beyond Nafta*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 129 p. [Hakim et Litan] ; Duncan Wood, 22 février 2011, « Perimeter Security in North America : Mexico's Latest, Greatest Rejection and the Emergence of a Two-Speed Region », *Simon Chair's Blog*.

¹⁵² Voir par exemple Derek H. Burney, avril 2008, « Nafta : Time to Plan, Not Panic » *Policy Options - Options Politiques*, p. 10-12.

¹⁵³ Jon Huenemann et Sidney Weintraub, 22 juillet 2008, « Nafta Revisited : How to Proceed », Commentary, Center for Strategic and International Studies ; Markheim, *supra* note 42.

¹⁵⁴ Daniel Schwanen, 2011, « Beyond the Border and Back to the Future : Seizing the Opportunity to Enhance Canadian and Us Economic Growth and Security », *CD. Howe Institute Backgrounder*, Toronto, CD. Howe Institute, 9 p.

¹⁵⁵ Olson, Shirk, and Selee, *supra* note 23.

¹⁵⁶ Raúl Hinojosa-Ojeda, 2012, « The Economic Benefits of Comprehensive Immigration Reform », *CATO Journal*, vol. 32, n° 1, p. 175-99.

"Mexico 's position is that the solution to the complex economic situation experienced by the world today is not a return to protectionist practices that only isolate countries [...]".

Président Calderon, rencontre des leaders de la zone ALENA, 2 avril 2012 ¹⁵⁷

Le FEM, dans son rapport sur les économies les plus compétitives du monde, place le Mexique au 58^e rang ¹⁵⁸. Si l'État mexicain tente activement de créer les conditions permettant une meilleure compétitivité, ses efforts sont grevés par la situation sécuritaire (1097142) et la perception que la concurrence est anémique dans plusieurs industries (114^e/142) ¹⁵⁹. De la même manière, il existe une asymétrie [124] économique parfois importante entre les États du Nord du Mexique et ceux du Sud ¹⁶⁰. Ceci est un facteur qui affecte négativement le parcours du Mexique qui serait éventuellement en voie de devenir une véritable puissance moyenne, mais qui demeure cependant relativement distant de la réalité des pays du cône Sud ¹⁶¹.

Le Mexique peut compter sur un nombre important d'ALE, comportant notamment des dispositions en matière de protection des investissements ¹⁶². Le projet Doing Business classe pour sa part le Mexique au 53^e rang sur 183 pays pour la facilité d'y faire affaire et au 59^e rang pour le commerce transfrontalier ¹⁶³.

¹⁵⁷ États-Unis d'Amérique, Maison-Blanche, 2 avril 2012, *Remarks by President Calderon of Mexico at Joint Press Conference*, Washington D.C., Conférence de presse.

¹⁵⁸ *Global Competitiveness Report*, supra note 27.

¹⁵⁹ Ibid., p. 33.

¹⁶⁰ Déjà en 2003, ceci constituait une préoccupation pour le fédéralisme mexicain. Voir Thomas J. Courchene, 2003, « FTA at 15, NAFTA at 10 : A Canadian Perspective on North American Integration », *North American Journal of Economics & Finance*, vol. 14, n° 2, p. 263-85.

¹⁶¹ Olga Pellicer, 2006, « Mexico - a Reluctant Middle Power ? », *FES Briefing Paper*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁶² Economist Intelligence Unit, 2011, « Mexico, Country Commerce », *The Economist Group*. [Economist Intelligence Unit]

¹⁶³ Banque mondiale, 2012, *Doing Business 2012 : Doing Business in a More Transparent World*, Washington D.C., Banque mondiale, p. 6.

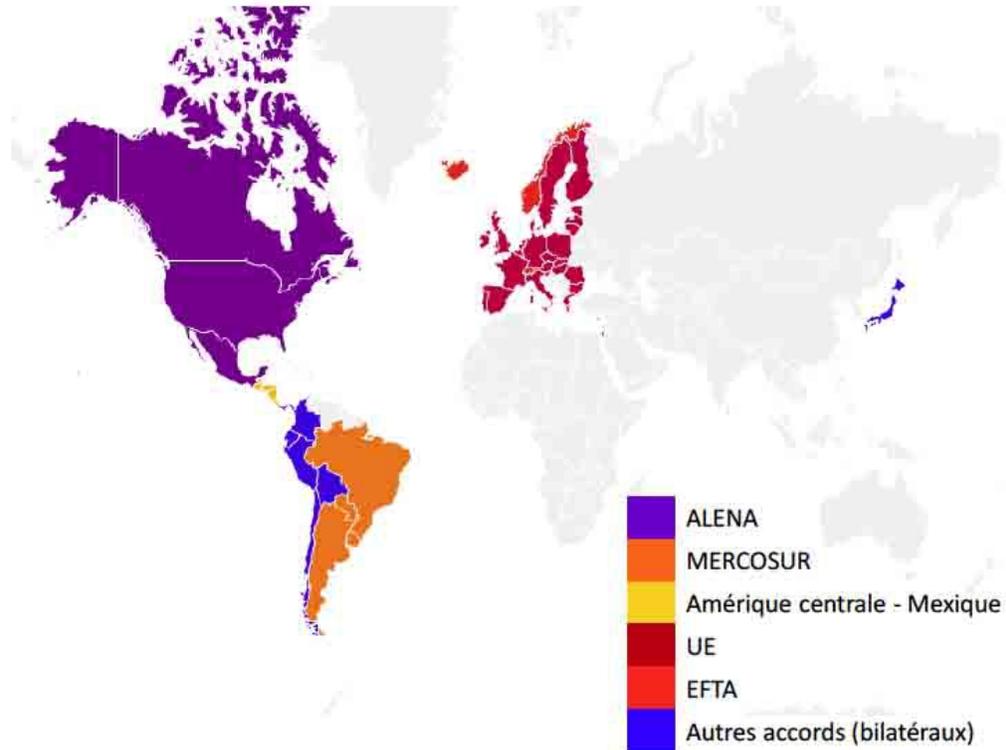
Par ailleurs, pour 2010, le commerce extérieur mexicain était surtout dépendant de son voisin américain et relativement peu du reste des Amériques¹⁶⁴. Les principales destinations pour les 298 milliards USD d'exportations mexicaines dans les Amériques sont les États-Unis (80,1% ; 1^{er} rang), le Canada (3,6% ; 3^e rang) et le Brésil (1,3% ; 5^e rang). Les autres pays pris individuellement comptent tous pour une proportion en deçà de 1%. L'Amérique du Sud représente environ 5% du total des exportations mexicaines¹⁶⁵. De la même manière, la première source des 310 milliards USD d'importations mexicaines sont les États-Unis (48,2% ; 1^{er} rang), ce pays étant le seul pays des Amériques au top 5 des principales sources [125] d'importations mexicaines. Fait notable, la relation du Mexique avec la Chine se porte très bien, celle-ci comptant pour 1,4% de ses exportations, et pour un remarquable 15,1% de ses importations. Ce pays est stratégique pour l'avenir des relations commerciales du Mexique avec le reste du monde.

Le Mexique se pose d'ailleurs comme l'un des tenants d'une approche multilatérale en matière d'accords liés au commerce extérieur. Il signe lui aussi des ententes bilatérales, mais les gère avec un souci empreint de multilatéralisme. En effet, il a signé des accords formels avec le MERCOSUR, l'Amérique centrale, l'Europe et l'Asie (voir Figure 2).

¹⁶⁴ OMC, *supra* note 12.

¹⁶⁵ Economist Intelligence Unit, *supra* note 58.

Figure 2. Les accords commerciaux du Mexique



Sources : Auteur (conception) ;
OEA, « Foreign Trade Information System » ; OpenHeatMap (gabarit).

Au nombre des accords récents représentatifs de la stratégie du Mexique en matière de commerce extérieur, notons l'ALE signé avec l'Amérique centrale (2011) qui a pour objectif d'harmoniser les accords précédemment signés avec ces pays individuellement. En 2003, un accord a été aussi signé avec l'Uruguay en vue de promouvoir les échanges avec ce [126] pays. Cet accord permet un certain rapprochement avec la zone MERCOSUR, ses retombées étant plus politiques que commerciales car le commerce avec l'Uruguay n'est pas dominant dans la structure du commerce extérieur mexicain. Un an auparavant, en 2002, un accord était signé avec le MERCOSUR touchant notamment le secteur des pièces de l'industrie automobile. Il s'agit d'un rapprochement important avec ce bloc commercial. Si cet accord semble

avoir globalement bien fonctionné, il subsiste certaines restrictions quant à sa portée et aux volumes commerciaux dans certains secteurs.

Historiquement, le Mexique a effectué une transition importante d'un modèle axé sur la substitution des importations avant les années 1990 vers un modèle axé sur la promotion des exportations et le libre-échange par la suite. L'objectif était de créer des opportunités économiques et de stimuler le marché de l'emploi, afin d'augmenter le niveau de vie. Sur le plan commercial et en dépit de la relation parfois compliquée qu'il entretient avec les États-Unis ¹⁶⁶, l'ALENA fut un réel succès pour le Mexique ¹⁶⁷. Dans le cas mexicain, l'ALENA et les réformes qui ont mené à sa signature ont certes encouragé la croissance du commerce extérieur ¹⁶⁸. Bien que la relation avec la croissance économique ne soit pas nécessairement directe, cela n'a pas empêché les présidents mexicains de mettre un accent particulier sur l'importance de la relation économique de leur pays avec la zone ALENA, principalement avec les États-Unis ¹⁶⁹, mais aussi avec le Canada.

[127]

Le Mexique compte parmi les membres de l'ALADI, mais cet accord est relativement peu important pour lui dans l'absolu, car son champ d'action et son importance économique sont limités. Le Mexique est aussi membre de l'Alliance du Pacifique (Alianza del Pacífico) avec le Chili, la Colombie et le Pérou, afin de promouvoir le mouvement des capitaux, des biens, des services et des personnes avec pour objectif de « regrouper tous les pays de la zone pacifique » ¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Christopher E. Wilson, 2011, *Working Together : Economic Ties between the United States and Mexico*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - Mexico Instruite, 79 p.

¹⁶⁷ Richard E. Baldwin, 2008, « Sequencing and Depth of Regional Economic Integration : Lessons for the Americas from Europe », *World Economy*, vol. 31, n° 1, p. 5-30.

¹⁶⁸ Timothy J. Kehoe et Kim J. Ruhl, 2010, « Why Have Economic Reforms in Mexico Not Generated Growth ? », *Working Paper 16580*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 34 p.

¹⁶⁹ Hakim et Litan, *supra* note 47.

¹⁷⁰ Glickhouse, *supra* note 11.

Le Mexique a aussi montré de l'intérêt à adhérer à l'UNASUR, ce que plusieurs de ses membres appuient ¹⁷¹. Ceci est cohérent avec sa stratégie axée sur le multilatéralisme. En effet, l'intégration du Mexique au sein des Amériques passe en ce moment davantage par la signature d'accords bilatéraux que par des démarches d'intégration régionale, à l'exception peut-être du Proyecto Mesoamérica qui est axé notamment sur les infrastructures et qui aura des retombées économiques indirectes.

La politique mexicaine face aux accords d'intégration est qualifiée de « régionalisme additif » ¹⁷². C'est-à-dire qu'il construit patiemment un ensemble de relations bilatérales qui servent de levier dans la négociation de ses relations subséquentes et ce, en vue d'améliorer son positionnement dans le monde. Dans cet esprit, le Mexique met actuellement en œuvre une stratégie de rapprochement avec le Brésil à travers un partenariat stratégique dont les négociations ont débuté à la fin 2010 ¹⁷³. Cette stratégie cumulative de bilatéralisme « multilatéral » fonctionne bien pour le Mexique puisque déjà, en 2004, le FMI avait établi que le commerce intra-industrie avait augmenté significativement entre le Mexique et ses partenaires ¹⁷⁴. Ayant une conscience aiguë de ses intérêts, [128] lorsque le Mexique perçoit que le potentiel de gain est trop faible pour lui lors de négociations, il n'hésite pas à ralentir les discussions ¹⁷⁵. En dépit de cette sophistication croissante sur le plan de la structuration de ses échanges internationaux, l'opinion publique mexicaine n'est pas toujours alignée avec celle de sa classe politique.

Le Mexique possède tout de même un ensemble de préoccupations liées au commerce dans plusieurs zones géographiques, dans les Amériques et au-delà. Ainsi, l'ALÉNA reste l'accord le plus important et

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Crawford et Fiorentino, *supra* note 13.

¹⁷³ Economist Intelligence Unit, *supra* note 58.

¹⁷⁴ M. Ayhan Kose, Guy M. Meredith et Christopher M. Towe, avril 2004, « How Has Nafta Affected the Mexican Economy ? Review and Evidence », IMF Working Paper No. 04/59, Washington D.C., International Monetary Fund, 48 p.

¹⁷⁵ Ce qu'il a notamment fait en 2008 dans ses négociations de libre-échange avec la Corée du Sud. Voir Economist Intelligence Unit, *supra* note 58.

l'une des priorités mexicaines demeure l'accès au marché américain ¹⁷⁶. Cet accord a grandement stimulé les investissements directs étrangers (IDE) sur son territoire ¹⁷⁷. En cas de renégociation, les Mexicains pourraient jouer la carte de tarifs sur les haricots, sur le maïs et les agents sucrants ¹⁷⁸. Au sein de la zone ALENA, les États-Unis demeurent leur partenaire économique et politique le plus important. Le Mexique montre qu'il veut collaborer avec son puissant voisin, mais souhaite aussi se montrer autonome, ce qui explique en partie sa propension à signer plusieurs accords commerciaux bilatéraux dans les Amériques et hors du continent.

Ailleurs dans les Amériques, le Mexique montre de nombreux signes d'ouverture. Premièrement, l'accord avec le MERCOSUR (depuis 2003) en est un de « complémentarité économique » pouvant éventuellement mener à un ALE en bonne et due forme ¹⁷⁹. Deuxièmement, si les négociations mexicaines avec l'Amérique centrale font du surplace, il possède tout de même des accords bilatéraux avec ces pays.

[129]

Le Québec face à ses partenaires

L'examen de l'intégration économique dans les Amériques et des positions respectives des partenaires du Québec que sont les États-Unis et le Mexique ouvre plusieurs possibilités pour ce dernier. En effet, les enjeux d'intégration vont au-delà de la sphère économique ¹⁸⁰. Les pistes aux États-Unis seront d'abord discutées. Ensuite, le Mexique sera examiné avant de discuter du positionnement des entreprises québécoises dans les chaînes de valeur des Amériques et du reste du monde.

¹⁷⁶ Huenemann et Weintraub, *supra* note 49.

¹⁷⁷ Crawford et Fiorentino, *supra* note 13.

¹⁷⁸ Huenemann and Weintraub, *supra* note 49.

¹⁷⁹ OEA, *supra* note 8.

¹⁸⁰ Yan Cimon, Claudia Rebolledo et Simon Veronneau, 2006, « The Diverse Facets of North American Integration » *Revista de Administração FACES Journal*, vol. 5, n° 1, p. 91-99.

Aux États-Unis

Une première piste d'action est la consolidation de la relation avec les États-Unis. Étant donné l'importance des liens commerciaux qui subsistent avec le Canada, ce pays devrait demeurer l'une des principales destinations des exportations du Québec. Les États américains limitrophes tirent avantage des relations privilégiées qu'ils entretiennent avec le Québec. En ce sens, l'initiative « Par-delà la frontière », souvent appelée « Périmètre de sécurité », fournira vraisemblablement un cadre qui fera diminuer les irritants à la frontière que sont les coûts de transaction ou encore les incertitudes liées au temps d'attente souvent attribuables à des considérations sécuritaires. Ceci pourra contribuer à augmenter la transparence et la prévisibilité des flux dans les chaînes de valeur dont font partie les entreprises québécoises, et les doter d'un avantage face à leurs concurrentes. La plus grande coopération des forces de l'ordre prévue par cet accord devrait permettre au Québec de se positionner au sein des comités bilatéraux qui encadreront ces démarches ou encore d'utiliser les ententes déjà conclues avec certains États pour exercer son influence et permettre de créer un climat favorable au commerce et à la coopération économique. Par ailleurs, cet accord vient augmenter la [130] pertinence et la viabilité d'initiatives québécoises liées à l'exportation.

Toujours aux États-Unis, l'intégration des chaînes de valeur américaines avec celles du Canada et du Québec est une source continue de possibilités pour le Québec, notamment dans l'industrie manufacturière ainsi que dans les secteurs de l'aérospatiale et des technologies (incluant les technologies de l'information et les technologies biopharmaceutiques). Les contrats gouvernementaux et de défense (par exemple le programme Joint Strike Fighter, ou l'infonuagique [*cloud Computing*] au Département de la sécurité nationale, etc.) permettent déjà à des chefs de file québécois de s'insérer dans des chaînes de valeur à fort potentiel.

En somme, dans cette zone géographique subsistent plusieurs avantages naturels à ne pas négliger, comme notre bonne réputation, notre proximité culturelle, notre facilité à faire des affaires ensemble,

ainsi que le fait que nous œuvrons dans un espace économique très intégré depuis de longues années.

Au Mexique

Une seconde piste d'action réside dans les opportunités que le Mexique pourrait offrir au Québec. En effet, en vertu de l'ALENA, les acquisitions de moins de 150 millions USD sont automatiquement approuvées par les autorités mexicaines¹⁸¹. Il existe aussi des zones franches près de la frontière du Texas et des régimes fiscaux avantageux pour l'entreposage de biens destinés à l'exportation. De plus, ProMéxico - l'agence mexicaine de promotion des investissements - a identifié plusieurs secteurs prioritaires pour le Mexique qui sont par ailleurs des domaines d'excellence au Québec, dont l'aérospatiale, les énergies renouvelables et les technologies de l'information. Ainsi, afin de ne pas subir la concurrence croissante du Mexique dans ces secteurs, des partenariats [131] Québec-Mexique seraient une excellente occasion pour nos entreprises de se positionner dans un marché en croissance permettant de bénéficier des avantages de l'ALENA. De tels partenariats auraient pour bénéfice supplémentaire de permettre aux entreprises québécoises de se positionner afin de desservir l'Amérique centrale et du Sud (voire même l'Asie pour certaines industries).

Les initiatives d'intégration non économique (IIRSA et Proyecto Mesoamérica) pourraient permettre au Québec de faire du « saute-mouton » dans certains secteurs afin de tirer profit du multilatéralisme mexicain. Ainsi, le Québec pourrait se placer comme tête de pont de l'intégration continue des Amériques en profitant des retombées économiques de ces initiatives en matière d'infrastructure, d'énergie et de services publics. La grande expérience des firmes québécoises en matière de gestion de grands projets dans ces domaines en partenariat avec de grands joueurs internationaux est un atout important.

Par ailleurs, il importe de souligner le rôle croissant du capital humain au Mexique durant la dernière décennie¹⁸². En ce sens, bien que

¹⁸¹ Economist Intelligence Unit, *supra* note 58.

¹⁸² Voir Andrés Rodríguez-Pose et Javier Sánchez-Reaza, septembre 2003, « Economic Polarisation through Trade : Trade Liberalization and regional

le Mexique possède certaines des meilleures universités au monde ¹⁸³, ces dernières servent un bassin très limité. Une clientèle recherchant une éducation nord-américaine, mais pas nécessairement américaine, subsiste. Ceci est une occasion intéressante de positionner les universités québécoises pour attirer une clientèle mexicaine et de l'ensemble des Amériques, et ce, dans des programmes à forte valeur ajoutée comme les maîtrises en administration des affaires (MBA) pour cadres et autres offres de formation continue sur mesure. La facilitation de la reconnaissance des [132] diplômes mexicains et des initiatives de mobilité de la main-d'œuvre pourraient aussi être bénéfiques pour les secteurs au sein desquels le Québec fait face à des pénuries escomptées de personnel qualifié.

Dans les Amériques et le reste du monde

Les pays qui ont du succès à l'exportation misent sur un large éventail de secteurs innovants ¹⁸⁴. Le Québec ne fait pas exception. Ainsi, la dynamique actuelle recèle plusieurs occasions pour le Québec.

D'abord, les entreprises québécoises pourraient commencer à s'insérer dans les étapes à forte valeur ajoutée en tant que fournisseur stratégique dans les chaînes de valeur des grandes entreprises des Amériques, surtout dans un contexte où ces chaînes s'intègrent de plus en plus ¹⁸⁵. Une autre manière de s'internationaliser en limitant les risques serait de suivre leurs clients dans leur internationalisation, ce qui permet de prendre de l'expérience à l'étranger avec un portefeuille de contrats en poche. Une autre possibilité serait de contourner les règles d'origine en s'établissant dans un territoire national, par l'entremise d'une filiale ou encore d'un partenariat, puis de fabriquer des compo-

growth in Mexico », *WIDER Discussion Paper*, vol. 2003/60.

¹⁸³ Par exemple, Tecnológico de Monterrey figure régulièrement dans le classement des meilleures écoles de gestion au monde du journal *Financial Times*.

¹⁸⁴ Il existe une vaste littérature sur le sujet. Voir par exemple : Bailey Klinger et Daniel Lederman, 2006, « Innovation and Export Portfolios », *Policy Research Working Paper* No. 3983, Washington D.C., Banque mondiale, 28 p.

¹⁸⁵ C'est d'ailleurs un agenda de recherche de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).

santes de sous-systèmes et monter graduellement dans la chaîne de valeur là où l'expertise québécoise est génératrice de plus importantes marges.

De la même manière, le Plan Nord est un outil exceptionnel pour le développement des entreprises québécoises. Ces dernières, si elles se positionnent adéquatement, pourraient se servir de leurs contacts avec les entreprises qui investiront au Québec pour se rapprocher d'elles [133] et les suivre à l'étranger. Cette initiative pourrait aussi être utilisée pour importer des techniques moins maîtrisées au Québec, afin que nos entreprises puissent apprendre des meilleures pratiques mondiales dans les secteurs où le Québec se distingue moins. Enfin, le Plan Nord pourrait servir de vitrine pour le Québec et lui permettre de devenir un fournisseur mondial d'exception dans les industries extractives et de services. En somme, le Québec et ses entreprises ont tout intérêt à profiter des potentialités offertes par les Amériques.

Conclusion

L'intégration des Amériques est actuellement en panne. La proportion du commerce intra-Amériques stagne ou s'effrite au profit d'autres destinations, l'Asie principalement. Cependant, une multitude d'ALE a été signée et ce, de plus en plus avec des partenaires à l'extérieur des Amériques. Ces accords constituent un des instruments privilégiés par les pays des Amériques.

L'ALÉNA et le MERCOSUR demeurent les deux initiatives d'intégration les plus importantes des Amériques, le premier étant largement en tête au chapitre des retombées économiques. Des initiatives plus modestes subsistent (SICA, CARICOM, etc.). Cependant, deux constats s'imposent : premièrement, les initiatives d'intégration non économiques sont actuellement en vogue (IIRSA et Proyecto Mesoamérica), ces dernières comportant des volets infrastructurels et sociaux, et, deuxièmement, les initiatives d'intégration très ciblées sont celles qui fonctionnent le mieux (par exemple MILA).

Dans un tel contexte, les États-Unis et le Mexique adoptent des stratégies très différentes. D'une part, les États-Unis font usage d'un degré élevé de bilatéralisme, à un point tel que d'aucuns ont qualifié

leurs relations avec leurs partenaires dans l'ALÉNA de « bilatéralisme dual ». Ces derniers continuent d'être libre-échangistes ce qui contribue à renforcer leur positionnement dans les industries où ils estiment avoir un avantage concurrentiel. D'autre part, la propension du [134] Mexique à signer des accords commerciaux - probablement pour contrebalancer l'influence des États-Unis dans leur économie et leur commerce extérieur - montre que leur stratégie en est plutôt une de « bilatéralisme multilatéral », c'est-à-dire que ce pays étant un plus petit joueur économique que son voisin du Nord, il se doit d'exercer son influence différemment. Dans les Amériques, le Mexique se rapproche du MERCOSUR, montre son intérêt envers l'UNASUR et il est un membre à part entière du Proyecto Mesoamérica. Ceci étant dit, l'ALÉNA demeure l'accord le plus important pour les États-Unis et le Mexique sur le plan du commerce extérieur, et ce, toutes régions géographiques confondues.

Dans un tel contexte, le Québec peut se positionner avantageusement pour tirer profit des opportunités offertes par ses partenaires. En premier lieu, il importe pour le Québec de resserrer sa relation avec les États-Unis, un marché d'exportation « naturel ». L'initiative « Par-delà la frontière » devrait permettre de renforcer les relations sur le plan sécuritaire et de diminuer les coûts d'exportation des entreprises québécoises. Le Québec est actuellement en position avantageuse pour s'insérer dans les chaînes de valeur américaines. En second lieu, le Mexique constitue une source intéressante d'opportunités pour le Québec. Ses secteurs stratégiques sont ceux où le Québec possède une expertise reconnue. Le Québec peut aussi profiter d'initiatives d'intégration axées sur les infrastructures pour faire valoir son savoir-faire au Mexique, tout en s'y positionnant avantageusement pour desservir le reste du marché des Amériques. Le Mexique étant une économie de plus en plus axée sur le capital humain, le Québec peut aussi y avoir un impact intéressant en la matière afin de former leur main-d'œuvre ou encore afin de recruter des travailleurs qualifiés dans des secteurs d'intérêt. Ainsi peu importe la région visée, les entreprises québécoises devraient s'insérer graduellement dans les chaînes de valeur des Amériques et s'y tailler une place dans les segments à forte valeur ajoutée. En ce sens, le Plan Nord pourrait être un atout important.

[135]

Malgré tout, l'ALENA demeure l'accord le plus important pour le Québec sur le plan économique. Cela dit, depuis plusieurs années déjà, les discussions autour de son éventuel approfondissement ¹⁸⁶ empruntent l'un des trois scénarios suivants ¹⁸⁷ : (1) un ALENA-plus avec une plus grande envergure ; (2) des accords parallèles sur des sujets transfrontaliers liés à l'intégration autres que ceux déjà conclus ; et (3) une forme quelconque d'institutionnalisation supranationale. Toutefois, il existe peu d'intérêt de la part des partenaires de voir l'un ou l'autre de ces scénarios se réaliser. Un avantage lié à cette inertie relative est la grande prévisibilité que cela procure au milieu québécois des affaires. Mais ce dernier souhaitera tout de même voir ses préoccupations prises en compte dans la gestion de la relation avec les partenaires mexicains, mais surtout américains, afin de faciliter les échanges transfrontaliers. Étant donnée la nature traditionnellement sectorielle et bilatérale de la gestion des relations Canada-États-Unis et Québec-États-Unis, notamment avec les États limitrophes, le Québec pourrait de manière réaliste s'impliquer de façon soutenue dans plusieurs de ces organismes et comités binationaux et ainsi faire valoir ses intérêts. Ceci n'exclut pas que le Québec puisse devenir une tête de pont de l'intégration des Amériques en aidant ses entreprises à se positionner adroitement dans les chaînes de valeur concernées.

¹⁸⁶ Voir Robert A. Pastor, 2001, *Toward a North American Community : Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C., Institute for International Economies, 207 p.

¹⁸⁷ Hakim et Litan, *supra* note 47.

Bibliographie

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994)

[136]

Aguila, Emma et al. 2012. *United States and Mexico : Ties That Bind, Issues That Divide*, Santa Monica, RAND Corporation, 192 p. [En ligne](#) : un document PDF de 236 pp.

Allegret, Jean-Pierre et Alain Sand-Zantman. 2009. « Does a Monetary Union Protect against External Shocks ? : An Assessment of Latin American Intégration » , *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, n° 1, p. 102-118.

Aminian, Nathalie ; K. C. Fung et Francis Ng. 2009. « A Comparative Analysis of Trade and Economie Intégration in East Asia and Latin America » , *Economic Change & Restructuring*, vol. 42, n° 1-2, p. 105-37.

Arnsion Cynthia J. et Jeffrey Davidow (dir.). 2011. *China, Latin America, and the United States : The New Triangle*, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars Institute of the Americas and Chinese Academy of Social Sciences, 33 p. [En ligne](#).

Baldwin, Richard E. 2008. « Sequencing and Depth of Regional Economic Integration : Lessons for the Americas from Europe » , *World Economy*, vol. 31, n° 1, p. 5-30.

Banque mondiale. 2012. *Doing Business 2012 : Doing Business in a More Transparent World*, Washington D.C, Banque mondiale, p. 6. [En ligne](#).

Bhalla, Bharat et Anand Shetty. 2006. « Interest Rate Linkages and Capital Market Integration : Evidence from the Americas » , CRIF Seminar series. [En ligne](#).

Bradford, Scott C ; Paul L. E. Grieco et Gary Clyde Hufbauer. 2005. « The Payoff to America from Global Integration », dans C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy : Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Washington D.C, Peterson Institute for International Economies, p. 65-109. [En ligne](#).

[137]

Brainard, Lael. 2007. « *Trade Votes 1974-2008* », Washington, D.C., Brookings Institution, 1 p. [En ligne](#).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos et Marcio HoUand. 2009. « Common Currency and Economic Integration in Mercosul », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, n° 2, p. 213-234.

Burney, Derek H. Avril 2008. « Nafta : Time to Plan, Not Panic », *Policy Options - Options Politiques*, p. 10-12. [En ligne](#).

Burns, William J. 2011. « Asia, the Americas, and U.S. Strategy for a New Century », Washington D.C., Gouvernement des États-Unis. [En ligne](#).

Busch, Marc L. Février 2011. « *Reading the Tea Leaves the 112th Congress and Canada-US. Trade* », Briefing, Ottawa, Conference Board of Canada.

Cimon, Yan, Claudia Rebolledo et Simon Veronneau. 2006. « The Diverse Facets of North American Integration », *Revista de Administração FACES Journal*, vol. 5, n° 1, p. 91-99. [En ligne](#).

Coiteux, Martin. 2005. « North American Integration and Monetary Policy Convergence a Canadian Perspective », *Latin American Business Review*, vol. 6, n° 1, p. 7-23.

Courchene, Thomas J. 2003. « FTA at 15, NAFTA at 10 : A Canadian Perspective on North American Integration », *North American Journal of Economics & Finance*, vol. 14, n° 2, p. 263-285.

Crawford, Jo-Ann et Roberto V. Fiorentino. 2005. « *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements* », Discussion Paper No. 8, Genève, Organisation mondiale du commerce, 33 p. [En ligne](#).

Devlin, Robert et Lucio Castro. 2002. « Regional Banks and Regionalism : A New Frontier for Development Financing », *Working Paper 13*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 47 p. [En ligne](#).

[138]

Dowd, Alan W. 2009. « *The Rising Tide of Protectionism in the United States* », Fraser Forum, No. 04. [En ligne](#).

Economist Intelligence Unit, 2011, « Mexico, Country Commerce », *The Economist Group*. [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

Estevadeordal, Antoni ; Matthew Shearer et Kati Suominen. 2011. « Regional Integration in the Americas : State of Play, Lessons, and Ways Forward », *Working Paper No. 277*, Tokyo, Asian Development Bank Institute, 28 p. [En ligne](#).

États-Unis d'Amérique, Comité du Sénat sur les affaires extérieures, sous-comité sur l'hémisphère occidentale. 2010. *Latin America in 2010 : Opportunities, Challenges and the Future of the U.S. Policy in the Hemisphere*, Washington D.C, US Gov Print. [En ligne](#).

États-Unis d'Amérique, Maison-Blanche. 2 avril 2012. Remarks by President Calderon of Mexico at Joint Press Conference, Washington D.C, Conférence de presse. [En ligne](#).

États-Unis d'Amérique, Maison-Blanche. 14 avril 2012. Remarks by President Obama at Ceo Summit of the America, Cartagena, Sommet des Amériques. [En ligne](#).

FTSE - Global Markets. 8 février 2012. « Latin America Trading : It's Written in the Stars », *FTSE - Global Markets*, no. 58. [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

[139]

Ghemawat, Pankaj. 2001. « Globalization as Market Integration and the Future of International Business », HBS Working paper, 28 p.

Glickhouse, Rachel. 22 mars 2012. « Explainer : An Alphabet Soup of Regional Integration Organizations », America's Society. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Hakim, Peter et Robert E. Litan. 2002. *The Future of North American Intégration : Beyond Nafta.*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 129 p.

Hanson, Daniel. 4 avril 2012. « *Missing the Slow Pitch on Free Trade* », American Enterprise Institute. [En ligne](#).

Hinojosa-Ojeda, Raúl. 2012. « The Economic Benefits of Comprehensive Immigration Reform », *CATO Journal*, vol. 32, n° 1, p. 175-199. [En ligne](#).

Huenemann, Jon et Sidney Weintraub. 22 juillet 2008. « *Nafta Revisited : How to Proceed* », Commentary, Center for Strategic and International Studies. [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

Ibarra-Yunez, Alejandro. Avril 2001. « Mexico and Its Quest to Sign Multiple Free Trade Agreements : Spaghetti Regionalism or Strategic Foreign Trade ? », Serie de Documentos de Investigacion, Monterrey, EGADE ITESM, 25 p. [En ligne](#).

Ikenson, Daniel et Scott Lincicome. 2011. « Beyond Exports : A Better Case for Free Trade », *Free Trade Bulletin*, no 43, Washington D.C., CATO Institute. [En ligne](#).

[140]

Kehoe, Timothy J. et Kim J. Ruhl. 2010. « *Why Have Economic Reforms in Mexico Not Generated Growth ?* », Working Paper 16580, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 34 p. [En ligne](#).

Klinger, Bailey et Daniel Lederman. 2006. « Innovation and Export Portfolios », *Policy Research Working Paper No. 3983*, Washington D.C., Banque mondiale, 28 p. [En ligne](#).

Kose, M. Ayhan ; Guy M. Meredith et Christopher M. Towe. Avril 2004. « *How Has Nafta Affected the Mexican Economy ? Review and Evidence* », IMF Working Paper no 04/59, Washington D.C., International Monetary Fund, 48 p. [En ligne](#).

Lederman, Daniel ; Marcelo Olarreaga et Isidro Soloaga. 2007. « *The Growth of China and India in World Trade : Opportunity or Threat for Latin America and the Caribbean ?* », Policy Research Working Paper Series No. 4320, Washington D.C, The World Bank, 25 p. [En ligne](#).

Lind, Michael et Joshua Freedman. Avril 2012. *Value-Added : America's Manufacturing Future*, Washington D.C, New America Foundation, 24 p. [En ligne](#).

Markheim, Daniella. 24 octobre 2008. « *Renegotiating Nafta and Other U.S. Trade Agreements : Fixing What Isn't Broken* », WebMemo No. 2116, Washington D.C, The Heritage Foundation. [En ligne](#).

Olson, Eric L. ; David A. Shirk et Andrew Selee (dir.). 2010. *Shared Responsibility, Us-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars - Mexico Institute et [141] University of San Diego Trans-Border Institute, 376 p. [En ligne](#).

Organisation des États américains. 2014. « *Foreign Trade Information System* ». [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

Organisation mondiale du commerce. 2014. « *Statistics Database* ». [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

Pastor, Robert A. 2001. *Toward a North American Community : Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C., Institute for International Economics, 207 p.

Pellicer, Olga. 2006. « *Mexico - a Reluctant Middle Power ?* », FES Briefing Paper, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung. [En ligne](#).

Rodriguez-Pose, Andrés et Javier Sánchez-Reaza. Septembre 2003. « *Economic Polarisation through Trade : Trade Liberalization and regional growth in Mexico* », WIDER Discussion Paper, vol. 2003/60. [En ligne](#).

Rosen, Howard. 2004. « Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools : The Us-Israel and Us-Jordan Ftas » dans Jeffrey J. Schott, *Free Trade Agreements : Us Strategies and Priorities*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, p. 51-77. [En ligne](#).

Schwab, Klaus (dir.). 2011. *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Genève, Forum économique mondial, p. 15. [En ligne](#).

Schwanen, Daniel. 2011. « *Beyond the Border and Back to the Future : Seizing the Opportunity to Enhance Canadian and Us Economic Growth and Security* », CD. Howe Institute Backgrounder, Toronto, CD. Howe Institute, 9 p. [En ligne](#).

Strategic Studies Institute. 2011. U.S. Army War College Key Strategic Issues List 2011-2012, Carlisle Barracks, [142] Département de la Défense, 23 p. [En ligne](#).

Suominen, Kati. 11 mars 2009. « *A New Age of Protectionism ? The Economic Crisis and Transatlantic Trade Policy* », GMF Paper Series, Washington D.C., The German Marshall Fund of the United States, 35 p. [En ligne](#).

Wilson, Christopher E. 2011. *Working Together : Economic Ties between the United States and Mexico*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars – Mexico Institute, 79 p. [En ligne](#).

Wood, Duncan. 22 février 2011. « *Perimeter Security in North America : Mexico's Latest, Greatest Rejection and the Emergence of a Two-Speed Region* » Simon Chair's Blog. [En ligne](#). (page consultée le 16 août 2014).

[143]

Première partie
Des bilans économiques mitigés

4

“La fin du monopole pétrolier d'État
au Mexique : crise du modèle de
souveraineté et défis pour la mise
en place d'une gouvernentalité
néolibérale.”

Isidro Morales ¹⁸⁸

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Depuis la nationalisation des compagnies pétrolières étrangères, en 1938, par le président Lázaro Cárdenas, jusqu'à la mise en marche de l'*Accord de libre-échange nord-américain* ¹⁸⁹ (ALENA) en 1994, le contrôle des ressources énergétiques par deux monopoles d'État (*Petroleos Mexicanos* [PEMEX] et la [144] *Comision Federal de Elctricidad* [CFE]) faisait partie d'une stratégie de gestion publique par laquelle l'État assurait sa suprématie et sa survie vis-à-vis une société

¹⁸⁸ L'auteur est professeur à l'école Escuela de Graduados en Administracion Publica y Politica Publica del *Tecnologico de Monterrey* (EGAP).

¹⁸⁹ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

dominée par le corporatisme. Monopole étatique, promotion de la souveraineté et du nationalisme, dirigisme et protection commerciale faisaient partie des stratégies de gouvernementalisation s'approchant d'une sorte de « raison d'État ».

Néanmoins, avec la mise en marche de l'ALENA, le dirigisme d'État comme modèle de gestion publique est mis en question par une stratégie néolibérale dans laquelle l'État est appelé à devenir un agent régulateur, et non plus un acteur actif dans l'économie. Même si la gouvernementalité néolibérale qui s'est mise en place depuis 20 ans demeure controversée chez les Mexicains, la « réforme énergétique », qui vient d'être votée par le Congrès mexicain à la fin de 2013, montre bien que cette stratégie sera dominante dans le domaine des hydrocarbures et de la génération d'électricité, des secteurs qui demeuraient jusqu'à récemment les symboles du dirigisme étatique. Comment expliquer ce bouleversement ? Serait-il le produit d'un agenda néolibéral qui ne cesse de se repeindre par l'entremise d'une mondialisation dominée par les compagnies organisées en réseau, dont l'ALENA ne serait qu'une version contractuelle ? Ou serait-il le signe d'une véritable crise de gouvernementalité, montrant la défaite d'une raison d'État axée sur le dirigisme, la souveraineté et le nationalisme, et l'émergence d'une rationalité gouvernementale appuyée sur les marchés dans laquelle l'intervention étatique demeure contestée ? Ce sont ces questions que cet essai propose d'explorer.

Nationalisation, souveraineté, mobilité de masses et industrialisation. La mise en place de l'État fort

1938 est une année décisive dans l'histoire politique, économique et sociale du Mexique. Le 18 mars de cette année-là, le président Lázaro Cárdenas (1934-1940) nationalisait les [145] compagnies pétrolières (d'origines américaine, anglaise et hollandaise, entre autres) à l'issue d'une dispute entre les syndicats des travailleurs pétroliers et les propriétaires des compagnies. Avec la nationalisation, Cárdenas a résolu le contentieux ouvrier d'une part, et de l'autre, il a finalement

réussi à récupérer les droits de propriété publics sur les ressources naturelles dans le sous-sol mexicain, tel que l'article 27 de la Constitution l'exigeait. Le 30 mars de la même année, 12 jours après la nationalisation du pétrole, le président mexicain transformait le parti politique de l'élite révolutionnaire, le Partido Nacional Revolucionario (PNR), fondé en 1929 par un autre général, Plutarco Elias Calles, en un parti de masses s'appuyant sur quatre piliers : les paysans mobilisés par la Révolution de 1910-1917 et réclamant l'accès à la terre ; les ouvriers radicalisés des industries naissantes, y compris la pétrolière qui était à l'époque la plus convoitée ; la bureaucratie publique ; et le sommet de l'armée. 1938 marque enfin l'adoption par le président américain Franklin D. Roosevelt d'une nouvelle approche vis-à-vis de l'Amérique latine, une politique du « bon voisinage ». L'objectif était de promouvoir un message de respect de la part des Américains, message qui était devenu d'autant plus important devant la menace du militarisme allemand et l'invasion de l'Éthiopie par l'Italie de Mussolini.

1938 a été donc une année charnière pour le Mexique dans les domaines juridique, suite aux réformes de la gestion de ses ressources pétrolières, politique, suite à la construction de ses institutions, et géopolitique, suite à la définition de son rôle à l'international à jouer pour les années à venir. Cela explique pourquoi la nationalisation des compagnies pétrolières et la fondation de PEMEX, qui allait bientôt devenir un monopole d'État, sont ancrées dans des discours nationalistes, dans des transformations du contrôle politique et social de l'État par des groupes mobilisés durant la période armée de la Révolution Mexicaine, et dans des enjeux géopolitiques avec les États-Unis.

La nationalisation pétrolière est rapidement devenue un symbole de la défense de la souveraineté de l'État mexicain [146] parce que la nouvelle constitution, issue du conflit armé qui a entraîné l'écroulement de la dictature de Porfirio Díaz (1876-1910) s'est écroulée, a radicalement modifié les droits de propriété entre les compagnies privées et la Nation mexicaine, elle-même représentée par le nouvel État révolutionnaire. Si, durant la période Diaz, les compagnies bénéficiaient des droits de propriété sur les ressources du sous-sol, la *Charte constitutionnelle de 1917* revenait sur l'ancien droit espagnol et établissait tout le territoire du pays, tant en surface qu'en le sous-sol, comme propriété de la Nation. Ce principe de « la propriété foncière originaire de la Nation » est devenue, dès l'administration de Carranza

(1917-1920), un symbole de la nouvelle souveraineté mexicaine à faire respecter devant les compagnies privées suivant les règles de l'ancien régime dans l'exploitation des ressources pétrolières. Cependant, la nouvelle législation s'est immédiatement heurtée à l'opposition des compagnies privées qui voulaient retenir leurs titres de propriétés à tout prix, d'autant plus que pendant les années 1920, la production mexicaine avait rapidement augmenté pour devenir l'une des plus importantes à l'époque. Le saga des tensions et conflits entre les gouvernements qui se sont succédés de 1920 jusqu'à la présidence de Cardenas témoigne de la pression que les compagnies ont exercée, soit sur le gouvernement mexicain, soit sur leurs propres gouvernements, afin d'éviter une modification de leurs droits de propriété. Le gouvernement américain a même retardé la reconnaissance de la présidence de Obregón (1920-1924) pour éviter une affectation rétroactive des droits et bénéfices des compagnies américaines ¹⁹⁰.

La nationalisation est donc dès ses débuts devenue le triomphe de l'État révolutionnaire en formation vis-à-vis des intérêts privés internationaux et des intérêts stratégiques des États dont les compagnies étaient originaires (notamment l'Angleterre et les États-Unis). Avec la nationalisation, l'État a [147] prouvé qu'il était en mesure de défendre la nouvelle constitution, selon laquelle les richesses du sous-sol et leur exploitation relevaient de la gestion publique. En même temps, l'étatisation des richesses pétrolières renforçait un sentiment nationaliste qui s'était déjà mis en place pendant les années 1920, lorsque le ministre de l'Éducation nationale du gouvernement Obregón avait invité les grands peintres de ce qu'on a plus tard appelé le « muralisme mexicain », notamment Diego Rivera et David Siqueiros, à représenter sur les murs des bâtiments publics le « triomphe » du peuple, comprenant dès lors notamment les paysans sans terre ou appauvris, et les ouvriers de l'industrie minière, des transports et des manufactures naissantes ¹⁹¹. Tandis que dans l'ancien régime, la Nation représentait les intérêts et privilèges d'une oligarchie foncière et urbaine, la nouvelle Nation, mise en place après le triomphe des leaders révolutionnaires provenait

¹⁹⁰ Lorenzo Meyer, 2009, *Las raíces del nacionalismo petrolero en Mexico*, México, Océano, 360 p.

¹⁹¹ Isidro Morales, 2010, « Mito y hermenéutica de la Modernidad de Estado en Mexico », dans Lilian Briseno et Susana Chacón (dir.), *Ideas y afanes de una Patria. México en el bicentenario*, Mexico, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, p. 207-245.

du Nord du pays (le Sonora et le Coahuila) et était formée de paysans, ouvriers, jeunes officiels des armées mobilisées, et par la suite des fonctionnaires des nouvelles institutions publiques en gestation. C'est donc à eux qu'appartenaient maintenant les richesses pétrolières que le gouvernement Cárdenas avait su conquérir grâce à l'exercice des pouvoirs étatiques. Le triomphe de la souveraineté faisait donc partie d'une sorte de « Raison d'État » par laquelle les nouvelles élites politiques faisaient valoir le nouveau pacte constitutionnel, qui dotait la branche exécutive de davantage de pouvoir, y compris dans la gestion du territoire et du sous-sol, et qui en même temps était voué à protéger la nouvelle Nation. C'est ainsi que la Nation, la souveraineté étatique et le nationalisme se renforcent conjointement, car les trois notions ont acquis leur nouveau contenu entre 1917 et 1938, lorsque l'expropriation de la richesse pétrolière leur a octroyé la force symbolique de l'État fort et protecteur qui a perduré jusqu'à la fin du siècle, moment de l'essoufflement du discours nationaliste.

[148]

Mais ce n'est pas un simple discours qui a permis à Cárdenas de nationaliser le pétrole, mais plutôt la force de la mobilisation des masses populaires, organisées et dirigées par l'État lui-même, avec le concours d'une géopolitique favorable aux intérêts mexicains, qui a fait de la fondation de PEMEX le triomphe de l'État fort. Dès la guerre d'indépendance, en passant par les guerres civiles du 19^e siècle, jusqu'à la Révolution mexicaine, les élites politiques, voire les *caudillos*, ont reconnu chez le peuple mobilisé une source de force, mais aussi de risque et de danger¹⁹². Maîtriser la force des masses soulevées, voire l'appriivoiser afin de conquérir le pouvoir et gouverner « le peuple », était l'un des buts de tous les *caudillos* révoltés ou révolutionnaires du passé. Le modèle de la dictature Diaz, reposant sur une oligarchie foncière et des « enclaves » dominées par le capital étranger dans le domaine des industries extractives, de la communication et du commerce, avait été la seule solution pour gouverner un pays avec tant d'écart sociaux, ethniques et économiques. La transformation du PNR en Parti de la Révolution Mexicaine (PRM), devenu en 1946 le

¹⁹² Friederich Katz, 2004, « Un intento único de modernización en México : el régimen de Lázaro Cárdenas », dans Günther Mailhod (dir.), *Las modernidades de México. Espacios, procesos, trayectorias*. Mexico, Asociación Alemana de Investigación sobre America Latina y Miguel Angel Porrúa.

Parti de la Révolution Institutionnalisée (PRI), était la nouvelle formule par laquelle les élites révolutionnaires réussirent à construire une nouvelle manière de mobiliser les masses autour d'objectifs politiques.

Pendant la phase violente de la révolution (1910-1917), mais après aussi, les masses paysannes du centre du pays, commandées par Emiliano Zapata, et du Nord, par Francisco Villa, avaient fait montre d'autonomie et de volonté pour lutter et défendre leurs intérêts. Il en allait de même pour les ouvriers radicalisés imbus d'idéologie socialiste voire marxiste, et qui à la fin avaient appuyé Obregón. Dans les deux cas, la mobilisation populaire avait abouti à une sorte de pacte hobbesien contenu dans le nouveau texte constitutionnel de 1917, par lequel les élites révolutionnaires s'engageaient à faire [149] valoir la répartition des terres et les droits sociaux des travailleurs vis-à-vis d'une oligarchie foncière qui avait fini par disparaître, et vis-à-vis d'une nouvelle classe d'entrepreneurs. En d'autres mots, le nouveau dispositif de gouvernance n'était pas de reproduire la dictature de l'ancien régime, mais plutôt une politique de masses par laquelle un échange stratégique s'avérait possible : respect des droits et transfert des bénéfices (réforme agraire et organisation syndicale), en échange d'un appui loyal, voire la sujétion des masses au régime dit révolutionnaire ¹⁹³.

Pourtant, et à la différence d'un pacte hobbesien, les masses n'avaient pas subordonné leurs libertés absolues à l'accroissement des facultés suzeraines de l'État. Elles ont fait du parti officiel le représentant de leurs intérêts collectifs, c'est-à-dire de leurs revendications sur la terre dont elles avaient besoin, du travail et du salaire auxquelles elles voulaient avoir accès, de la mobilité économique, sociale, voire politique que le parti et la Révolution même leur avaient promis. Cette représentation des intérêts collectifs étaient de surcroît exprimée à travers des « rassemblements » (*agrupaciones*) de classes ou de certains groupes, en évitant toujours la coalition des intérêts d'un groupe avec ceux des autres. C'est ainsi que le « peuple » révolutionnaire, subordonné à la discipline d'un parti d'État, défendait ses intérêts et se mobilisait à travers les représentants de son propre « corps ». C'est ainsi qu'une nouvelle société corporatiste est née, à travers laquelle l'État pouvait accroître ses ressources politiques, toujours en évitant que celles-ci puissent compromettre les structures de l'État. La politique des masses donc, en s'exerçant avec la mobilisation et la démobilisa-

¹⁹³ Arnaldo Córdova, 1989, *La revolución y el estado mexicano*, Mexico, Era.

tion des intérêts corporatistes, avait pour but d'augmenter les forces de l'État pour négocier avec d'autres groupes sociaux, qui eux n'étaient pas « le peuple », par exemple, les entrepreneurs, dont les intérêts étaient représentés par des organisations hors du parti officiel. Plus globalement, la politique des masses avait enfin pour but de défendre la société [150] contre ses ennemis. Dans le nouveau régime de vérité historico-politique, l'ennemi était l'oligarchie foncière liée à l'ancien régime, sans oublier, le poids culturel exercé par le clergé et l'Église catholique, ainsi que les intérêts des entreprises et puissances étrangères dans l'économie mexicaine.

L'appel aux masses est donc demeuré une stratégie de pouvoir par laquelle une rationalité d'État s'est imposée dès la fin des années 1930, renforcée par un discours nationaliste et de défense de la souveraineté, portant cette fois-ci non sur les frontières du pays, mais bien sur les ressources naturelles. C'est ici que le facteur géopolitique a bel et bien joué son rôle car, face aux menaces d'une guerre généralisée en Europe, la production et les réserves pétrolières mexicaines avaient acquis une valeur stratégique pour les États-Unis. La nationalisation a souligné aussi l'importance stratégique de récupérer pour la Nation ces ressources pétrolières convoitées. Pendant la guerre, ces mêmes ressources étaient devenues un véritable instrument de négociation pour obtenir des gains impossibles à obtenir autrement, tel que le triple accord signé avec les États-Unis en 1942, par lequel le Mexique obtenait un accès préférentiel au marché américain, des facilitations pour l'accès au marché de l'emploi américain, et l'assurance de sa défense face à une éventuelle agression allemande ou japonaise ¹⁹⁴.

Une fois la Seconde Guerre mondiale terminée et la Guerre froide commencée, le discours nationaliste reposant sur la politique des masses et les enjeux géopolitiques a joué un nouveau rôle dans la vie nationale et internationale du Mexique. L'organisation corporatiste de la société, alignée sur les intérêts de l'État, est devenue le pilier de la stabilité politique du pays, ce que Washington apprécia, d'autant plus que le radicalisme que manifestaient de temps à autre les présidents du PRI était une stratégie pour contrer le radicalisme émergent de la société. En ce qui concernait le pétrole, le Mexique avait fini [151] par

¹⁹⁴ Susana Chacón, 2008, *La relación entre México y los Estados Unidos (1940-1955). Entre el conflicto y la cooperación*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 232 p.

réduire et éliminer les exportations, afin de destiner toute sa production à la consommation nationale, à des prix subventionnés.

En effet, des années 1950 à la seconde moitié des années 1970, la production pétrolière subventionnée a eu pour but de satisfaire une demande domestique croissante, qui assurait à la fois la croissance d'un marché de consommation nationale et le développement d'une industrie manufacturière protégée par des tarifs douaniers et l'exigence de permis. L'âge d'or de l'industrialisation mexicaine, celui de la politique de substitution des importations, a eu lieu pendant cette période. Toute une critique de l'économie politique classique arguant que les forces du marché ne pourraient pas elles-seules déclencher une croissance soutenue a fait consensus chez les décideurs de la politique économique et financière du pays. Inspirée par la pensée critique de la Commission des Nations Unies pour l'Amérique latine et de la Caraïbe (CEPALC), et fortement influencée par le courant nationaliste dominant, la politique de substitution des importations avait pour but de renverser les inégalités prévalant dans les rapports commerciaux Nord-Sud¹⁹⁵, créer un marché intérieur favorable à la consommation des produits manufacturés élaborés par des producteurs mexicains, ou en alliance avec des investisseurs étrangers, et développer un secteur d'exportation manufacturier afin de modifier l'insertion du pays dans les marchés internationaux¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Échange inégal entre le « centre » industrialisé et une « périphérie » condamnée à exporter des matières premières, comme le montrait la CEPALC dans ses études publiées et inspirées par celui qui a été son directeur de 1950 à 1963, Raúl Prebisch. En Argentine, la pensée de M. Prebisch a été l'objet d'études critiques approfondies. Voir Benjamin Hopenhayn, 2005, « Crisis y transformación : vigencia del pensamiento de Raúl Prebisch », *Ciclos*, vol. 15, n° 29, p. 23-38 ; Martin Fiszbein et Kiper, Esteban, 2005, « El mundo del revés. Notas sobre el aporte conceptual de la obra de Raúl Prebisch », *Ciclos*, vol. 15, n° 29, p. 61-90.

¹⁹⁶ Voir Leopoldo Solís, 2000, *La realidad económica mexicana : retrovisión y perspectivas*. Mexico, El Colegio Nacional, 447 p.

[152]

Autour de ce paradigme, une approche dite « structuraliste » mettait l'accent sur la gestion des devises découlant des exportations primaires (notamment agricoles) du pays, se basant sur l'observation que le processus d'industrialisation reposant sur le protectionnisme rendrait les importations de biens ou de capitaux plus « élastiques ». Gérer le bon usage de devises toujours rares, afin de stimuler une industrie vouée à fournir un marché national en croissance était l'un des buts des politiques commerciales, financières et monétaires mises en place à l'époque ¹⁹⁷. L'ensemble de cette stratégie économique reposait sur un « développement stabilisateur », dont le but ultime était de maintenir la stabilité des variables macroéconomiques, afin de lier l'inflation des prix à celle des États-Unis, principal marché pour l'approvisionnement et les exportations du Mexique ¹⁹⁸.

Durant cette période, la stabilité financière sous-tendant la politique de développement industriel sous la protection de l'État a fonctionné comme une politique dont le but était d'assurer la « paix sociale ». La stratégie de « développement stabilisateur » était fondée sur un pacte entre l'État et les entrepreneurs, mexicains et étrangers, qui bénéficiait du protectionnisme gouvernemental et de la stabilité politique et sociale assurés par l'hégémonie du PRI. Le processus de la vie démocratique électorale, toujours biaisé pour garantir le triomphe du PRI, la stabilité financière, sociale et politique assurée par la volonté étatique de contrôler les masses, les ressources pétrolières, le marché national et les choix des entrepreneurs ¹⁹⁹, ont permis au pays de connaître une croissance [153] soutenue à des taux annuel de 6.2% en termes réels en moyenne pour la période 1950-1962, et de 7% pour

¹⁹⁷ René Villarreal, 1997, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, 3^e éd., Mexico, Fondo de Cultura Económica, 691 p.

¹⁹⁸ Un bilan de la philosophie et des buts de cette stratégie, écrit par la personne qui à l'époque était en charge du ministère du Trésor, peut être trouvé dans Antonio Ortiz-Mena, 1998, *El desarrollo estabilizador : reflexiones sobre una época*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, - Colegio de Mexico, 408 p.

¹⁹⁹ Le pouvoir d'État s'exerçait aussi sur les médias, à travers les chaînes de télévision privées et la presse. Voir Claudia Fernández et Andrew Paxman, 2013, *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*, Mexico, Grijalbo, 542 p.

la période allant de 1962 à 1970²⁰⁰. Cette période a été baptisée, même par les analystes contemporains, comme celle du « miracle » mexicain. La stabilité financière et politique, ainsi que la croissance économique dépassant les taux de croissance démographique, sont devenues la source principale de légitimité d'un régime qui, loin d'être démocratique, jouait avec les formes de la représentation électorale et de l'« alethurgie » de la politique des masses²⁰¹.

Tel que mentionné, la politique pétrolière, toujours ancrée dans le discours nationaliste, visait à garantir l'approvisionnement national à des prix subventionnés. Pour ce faire, PEMEX devait assurer son autosuffisance non seulement dans l'extraction du cru, mais aussi dans la production des produits raffinés. L'une des préoccupations durant la période analysée était, en effet, d'assurer une production nationale des produits pétroliers suffisante afin de supprimer les importations. L'autosuffisance énergétique est devenue le symbole de la solidité de PEMEX et de la consolidation du monopole d'État. Après la nationalisation, la participation des compagnies privées dans le secteur du pétrole était possible. Pendant la [154] présidence de Miguel Alemán (1952-1958), des contrats à risque partagé ont été signés avec quelques compagnies. À la fin des années 1950, il y avait encore des compagnies qui travaillaient dans des secteurs qui avaient été donnés en concession avant l'expropriation²⁰². En 1960, une révision à l'article 27 de la Constitution a finalement banni les concessions dans le domaine des hydrocarbures (mais non dans le domaine minier) et les contrats avec des particuliers. La même année, la production d'électricité a été nationalisée, et un nouveau monopole sur la production et la distribution de

²⁰⁰ Ce sont les secteurs de la production manufacture manufacturière et du commerce qui ont contribué le plus à cette croissance pendant toute la période. Voir Enrique Cárdenas, 1996, *La política económica en México, 1950-1994*, Mexico, Fondo de Cultura Económica -Colegio de México, p. 30 et 60.

²⁰¹ On entend par « alethurgie » l'ensemble des procédés verbaux et non verbaux par lesquels la manifestation du pouvoir se dévoile et se montre comme vérité (voir Michel Foucault, 2012, *Du gouvernement des vivants*, Paris, Seuil, p. 8). Dans le cas du Mexique, et pendant la période mentionnée, cette alethurgie se manifestait notamment pendant les campagnes présidentielles, organisées non pas pour gagner des élections qui n'étaient de toute façon pas compétitives, mais pour montrer, même dans les régions les plus reculées, la puissance matérielle et symbolique du futur président.

²⁰² Ortiz-Mena, *supra* note 11, p. 320.

ce produit stratégique a été créé, la *Comision Fédéral de Electricidad* (CFE). On voit bien la consolidation du modèle de monopole étatique de l'énergie, dont le but principal était d'assurer une offre nationale de produits pétroliers, à des prix « raisonnables » afin d'appuyer le « développement national » du pays ²⁰³.

On voit alors dans cet aperçu fort schématisé, auquel des nuances trop longues pour être développées ici devraient être apportées, que toute une gouvernementalité autour de l'État et du concept de souveraineté était bien entamée depuis la fin de la phase armée de la Révolution Mexicaine, jusqu'à la fin des années 1950. La classe politique mexicaine a su mettre en place des stratégies pour organiser et gérer la société, et lui trouver une utilité politique. En même temps, à partir des années 1950, les élites politiques ont réussi à mettre en œuvre des politiques visant l'exploitation stratégique des ressources naturelles et l'industrialisation afin de soutenir la croissance de l'économie et du marché national, la consolidation d'une classe financière et d'entrepreneurs, et une stabilité politique et économique. La gouvernementalité désigne une série des stratégies supportée par des discours et des savoirs variés, (historico-politique, nationaliste, voire ceux à prétention scientifique [tel que la critique de l'économie politique classique par un discours « structuraliste » de l'échange inégal]), dont le but est de gérer et diriger, l'activité [155] individuelle et collective des sujets sociaux, et par laquelle leurs propres subjectivités sont construites ²⁰⁴. C'est ainsi que les sujets sociaux de la « Révolution » ont été créés, et leur espace d'action politique et économique délimité, ainsi que leurs identités élaborées par un discours historico-politique fêtant le triomphe de l'État souverain, nationaliste et protecteur, par l'irruption des masses, la nationalisation du pétrole et des autres énergies, l'industrialisation, la croissance du marché national, la paix sociale, la stabilité financière, et la défense contre les « menaces » étrangères.

²⁰³ Ibid., p. 319.

²⁰⁴ J'emprunte ce concept, bien sûr, à Michel Foucault. Voir surtout Michel Foucault, 2004, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil, p. 403-411.

Crise de l'État rentier et la mise en place de l'ALENA

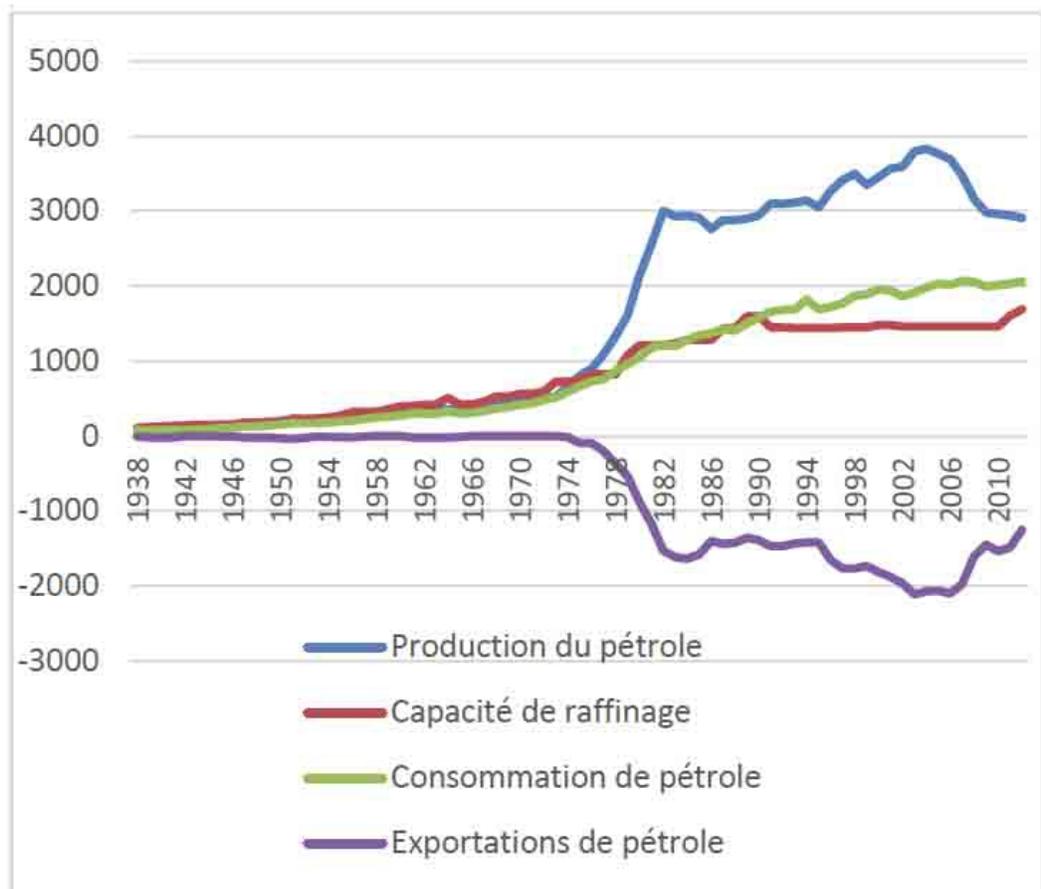
La consolidation du monopole pétrolier d'État

Le Graphique 1 fait état de l'évolution de l'industrie pétrolière mexicaine sur la longue durée depuis la date de la nationalisation jusqu'à nos jours. On voit bien que depuis la fin des années 1930 jusqu'au début des années 1970, la production et l'industrie du raffinage suivent globalement la consommation nationale. La politique pétrolière a donc bien réussi à satisfaire une demande domestique en croissance constante dans le cadre général du « développement stabilisateur » et de l'industrialisation ancrée dans la substitution des importations. Bien que le pays ait continué à exporter dans les années 1940, les exportations sont graduellement devenues résiduelles. Le but principal, tel que mentionné plus haut, était de maintenir l'autosuffisance énergétique. Ce but, qui s'est vu menacé durant les années 1970, a amené un renversement de politique qui s'est avéré radical. En effet, on voit bien qu'à partir de la seconde moitié des années 1970, la production pétrolière s'accroît d'une manière subite, passant de 806 000 barils par jour (b/j) en 1975 [157] à plus de 3 millions b/j (MBJ) en 1982²⁰⁵. La production a presque quadruplé en sept ans. La capacité de raffinage de PEMEX a aussi suivi le comportement de la consommation, afin de conserver l'autosuffisance, ce que montre aussi le Graphique 1. Plus radicale encore a été l'évolution des exportations, passant de 94 200 b/j en 1975 à 1,5 MBJ en 1982. En sept ans, le Mexique est devenu de nouveau un fournisseur important et stratégique sur le marché international du pétrole.

²⁰⁵ Les données comprennent le pétrole brut et les condensats de gaz.

Graphique 1.

Mexique. Production, Consommation, capacité de raffinage et exportations de pétrole 1938-2012 (barrils/jour)



Source : PEMEX et BP.

[157]

Comment expliquer ce changement majeur par rapport à la politique suivie pendant les 30 années précédentes ? Cela montre-t-il une nouvelle étape d'une gouvernementalité d'État qui se consolide et se projette sur le marché international, ou marque-t-il un point d'inflexion vers des changements plus radicaux ? De la moitié de la décennie 1970 jusqu'au début des années 1980, c'est-à-dire pendant la période connue par ses contemporains comme le *boom* pétrolier, les Mexicains croyaient que le pays était en voie de devenir rapidement un pays développé, grâce à la place prééminente de l'État dans l'éco-

nomie. Dès la fin de l'administration Lôpez-Portillo en 1982, et certainement après la chute subite des prix internationaux, en 1986, les Mexicains ont cessé de rêver et ont commencé à s'interroger sur les coûts et les risques d'une intervention étatique aussi généralisée.

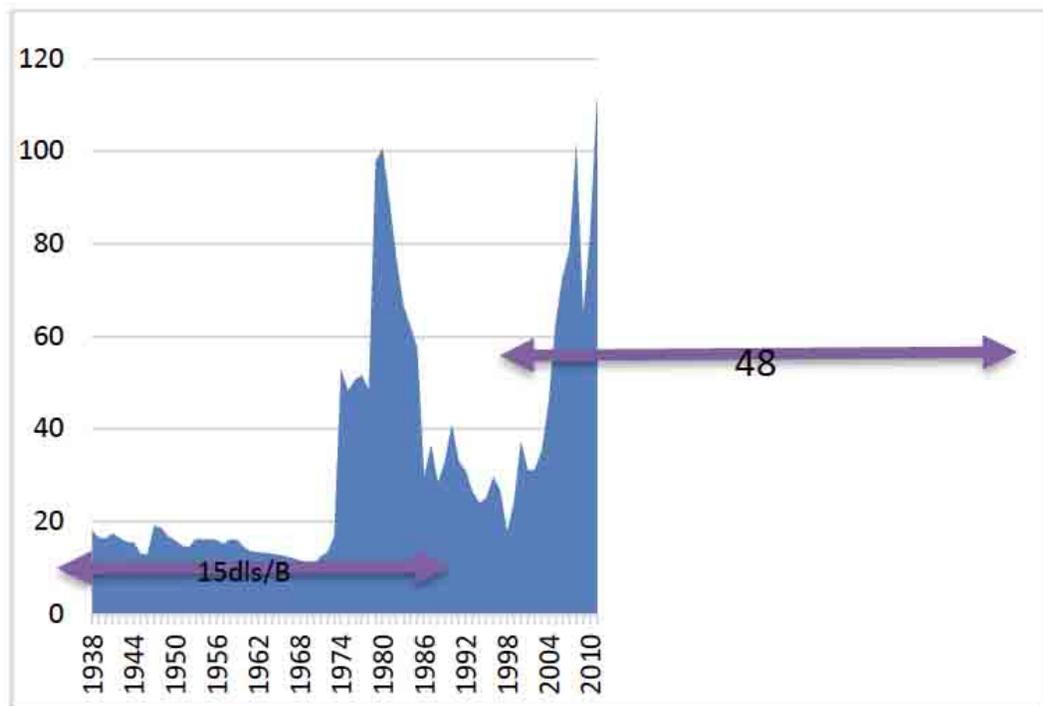
En effet, la réintégration du Mexique dans le marché pétrolier international, malgré les revenus importants empochés au tournant des années 1980, a plutôt marqué une crise du modèle de gouvernabilité étatique en vigueur jusque-là. Des évolutions géostratégiques internationales y ont certes contribué, mais des contraintes domestiques ont aussi fait des exportations pétrolières la soupape permettant d'échapper à la crise financière de 1982, dont les effets se sont fait duement sentir durant le reste de cette décennie.

Le Graphique 2 montre l'évolution des prix pétroliers internationaux, en termes réels, depuis 1938 jusqu'à nos jours. Grosso modo, on peut observer deux périodes distinctes : celle allant de 1938 à 1973, que l'on peut nommer cycle de pétrole « bon marché », et celle allant de 1974 jusqu'à nos jours, un cycle de pétrole plus dispendieux. On voit qu'il y a durant le cycle « bon marché » une tendance à la baisse des prix à la fin des années 1950 jusqu'au début des années 1970. Cela correspond à la période du développement stabilisateur au Mexique, alors que le pays destinait la totalité de sa production à la consommation nationale. C'est clair qu'il n'y avait pas d'« intérêts de marché » à ce que le Mexique maintienne des exportations. Par contre, une fois le pétrole devenu une ressource convoitée pour des raisons stratégiques (la célèbre [158] « arme pétrolière » brandie par les pays du golfe Persique afin d'obtenir des gains politico-économiques), géopolitiques (concentration asymétrique des ressources), ou pour des raisons géographiques (l'entrée des ressources non-conventionnelles, comme c'est le cas actuellement), ou par une combinaison de ces variables, les prix connaissent une tendance à la hausse, créant les conditions favorables à l'entrée de nouveaux exportateurs.

Graphique 2.

Évolution des prix internationaux du pétrole en dollars de 2011.

-1938-2011



Source : British Petroleum.

Mais la première moitié des années 1970 n'est pas seulement marquée par la « crise énergétique », telle qu'on l'a appelée à l'époque, mais aussi par la dévaluation du dollar et la fin de l'équilibre financier assuré par le leadership des États-Unis au sein du Fonds monétaire international (FMI) et du système de Bretton Woods. C'est l'essor du protectionnisme américain, aggravé par le désordre financier et la volatilité des marchés pétroliers. Pour le Mexique, la première moitié des [159] années 1970 est aussi marquée par la fin de la stratégie du « développement stabilisateur » et un retour à la politique des masses des années passées. Une sorte de radicalisme syndical, supporté par une rhétorique de « gauche » dans les affaires domestiques et surtout en politique étrangère, a été mis en place par le Président Luis Echeverría (1970-1976), cette fois-ci accompagné par des mesures « populistes » comme l'usage des finances publiques afin de diminuer la

charge fiscale de certains groupes, sans égard pour l'équilibre des finances. Le niveau de croissance s'est donc maintenu, mais grâce à une dette publique en constante hausse, nécessaire pour financer un budget national dont l'usage pour appuyer des secteurs non productifs favorisait l'inflation²⁰⁶. L'expansion du déficit public, accompagné d'un discours mobilisateur des masses, avait pour but de donner de l'emploi (dans l'administration publique, surtout) et de récupérer le support des classes moyennes professionnelles et estudiantines, hostiles à l'hégémonie du PPJ après les massacres d'étudiants en 1968 et 1971. Le radicalisme du président n'a cependant pas convaincu les nouvelles générations d'étudiants et a fini par aliéner les groupes financiers et industriels du pays, dont l'opposition au régime s'est manifestée par la fuite des capitaux, ce qui a précipité une crise de la balance des paiements et une sévère dévaluation qui a forcé le FMI à mettre en place une stratégie de stabilisation. La crise financière de 1976 a finalement enterré la stabilité économique comme mesure de légitimation du modèle de gouvernementalite nationaliste, et elle a remis en question la solidité de la « paix politique » mexicaine.

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle administration du PPJ a pris le pouvoir, avec à sa tête José López-Portillo (1976-1982), dont l'objectif avoué était de renouveler le pacte souverain, nationaliste, protectionniste avec les clientèles corporatistes, en s'appuyant cette fois-ci sur les vastes ressources d'hydrocarbures découvertes à la fin de [160] l'administration précédente. La conjoncture internationale aidant (les marchés internationaux connaissaient une hausse subite des prix), l'accroissement de la production, du raffinage, de l'élaboration des produits pétroliers et des exportations a été spectaculaire, comme le montre le Graphique 1. Cela a permis de maintenir une moyenne des taux de croissance de 6.7% en termes réels pour la période 1971-1981, représentant 3.7% *per capita*. Pourtant, et malgré l'essor d'une véritable « rente pétrolière²⁰⁷ » à la disposition du gouvernement, le déficit

²⁰⁶ C'est la période pendant laquelle les entreprises du « secteur public » ou « *paraestatales* », se sont multipliées. Voir Miguel Basáñez, 1991, *El pulso de los sexenios. 20 anos de crisis en Mexico*, Mexico, Siglo veintiuno, p. 48-68.

²⁰⁷ Selon le ministère de l'Énergie mexicain, la rente pétrolière est le montant du revenu obtenu en déduisant la valeur globale de la production des hydrocarbures, moins tous les frais engagés dans la production et la commercialisation. En plus, toutes sortes de subventions, remises et transferts de PE-

public a grimpé, passant de 2.5% du Produit intérieur brut (PIB) en 1971, à 14.1% en 1981. Pour la même période, l'inflation s'est maintenue à 17.9% et elle a même atteint 92.6% en 1982²⁰⁸, l'année où le président López-Portillo a dû suspendre les paiements du service de la dette, provoquant une nouvelle crise financière plus sévère encore que celle de 1976.

La mise en place de l'État « rentier », grâce à l'exploitation accrue des richesses pétrolières par le monopole public, a eu comme effet paradoxal de fragiliser les appuis de l'État. Le même jour de l'annonce de la faillite du pays, le président López-Portillo, dans une décision unilatérale²⁰⁹, a proclamé la nationalisation des banques mexicaines, tout en accusant leurs propriétaires d'avoir accéléré la crise en [161] contribuant à la fuite des devises. Dès 1982 et jusqu'à la fin des années 1980, l'économie mexicaine a été frappée par une importante récession, une inflation annuelle dans les trois chiffres et la sortie de devises pour rembourser les dettes publique et privées, résultat des politiques « populistes » adoptées précédemment. L'effondrement des prix pétroliers internationaux en 1986 a rendu encore plus pénible la crise et il a obligé le gouvernement, cette fois-ci dirigé par Miguel de la Madrid (1982-1988), à réformer la politique économique en vigueur. Ceci explique l'entrée du pays dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*²¹⁰ (GATT), en 1986, sa participation à la Ronde Uruguay, et la libération commerciale unilatérale que Madrid avait commencée dès le début de son administration. Pour sauver l'État, il fallait l'abriter de ses propres excès et, pour ce faire, il fallait activer et renforcer les mécanismes de marché.

MEX doivent être déduits de la rente pétrolière. C'est clair qu'à partir de l'année 2000, lorsque les prix ont de nouveau augmenté, la rente s'est accrue en parallèle. Voir Mexique, Secretaria de Energia (SENER), 2008, « *Iniciativas de Reforma Energética. La renta petrolera* ».

²⁰⁸ Toutes les figures ont comme source Cárdenas, *supra* note 13, p. 89.

²⁰⁹ Apparemment, López Portillo a pris la décision sans consulter son cabinet, tout comme sept ans plus tôt Salinas de Gortari avait pris la décision de négocier l'ALÉNA lors de sa participation au Forum de Davos, en 1990. Pour une histoire de la nationalisation bancaire, voir Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2008, 1982. *La decisión del presidente*. Fundación ESRU, Detalle Films.

²¹⁰ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 R.T.N.U. 187, R.T. Can 1947 n°217, (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948).

L'ALENA et la fin du dirigisme et du nationalisme d'État

Une fois le « miracle mexicain » enterré, les élites politiques du pays avaient un besoin urgent de renouveler les sources de la légitimité de leur exercice du pouvoir. Lorsque Carlos Salinas de Gortari a assumé la présidence, le parti officiel subit une grave division interne. Le fils de Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas, qui avait été gouverneur de l'État de Michoacán grâce au support du parti officiel, était devenu le principal adversaire à la candidature de Salinas, en dénonçant les fraudes commises durant les élections de 1988. La stabilité et la continuité politiques assurées autrefois par le PRI étaient donc menacées. La croissance économique ayant été anémique sous l'administration de la Madrid, il fallait au moins revenir à la stabilité des prix et récupérer la confiance des marchés financiers internationaux. Mis à part les compromis nécessaires pour devenir membre du GATT et les plans de stabilisation [162] signés avec le FMI, les réformes de marché initiées par l'administration précédente étaient essentiellement unilatérales, c'est-à-dire qu'elles contenaient toujours le potentiel de renforcer le modèle dirigiste de l'État. Tout au début de son administration, le président Salinas annonçait, en plus, que le Mexique n'avait pas intérêt à signer un accord de libre-échange similaire à celui que Washington avait déjà signé avec le Canada, et dont l'implantation démarrait en 1989.

C'est en 1990 que le Mexique a enclenché un virage majeur non seulement de sa politique économique, mais aussi de sa stratégie de gouvernementalité souveraine. La chute du mur de Berlin, en novembre 1989, et la fin de la Guerre froide modifiaient l'échiquier politico-économique du monde entier. Conscient des avantages et des risques que cet événement pouvait entraîner pour son pays, Salinas, lors de sa participation au Forum de Davos en février 1990, a pris l'initiative - selon ses propos - de signer un accord de libre-échange avec les États-Unis afin d'enclencher des réformes de marché durables et de positionner le pays comme pivot stratégique dans le grand marché de l'Amérique du Nord ²¹¹.

²¹¹ Carlos Salinas de Gortari, 2000, *Mexico. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelone, Plaza & Janés Editores S.A., p. 39-119.

Les négociations de l'ALENA sont achevées en 1992, et l'accord est entré en vigueur à partir de 1994. Dans l'intervalle, l'Union soviétique a implosé, ce qui a contribué à légitimer au Mexique les réformes du marché et d'austérité dans le budget public prônées depuis les années 1980 par le « consensus de Washington ». Le gouvernement Salinas, s'appuyant encore sur les mécanismes de la politique clientéliste et corporatiste, a réussi à introduire des modifications constitutionnelles afin de libéraliser des secteurs auparavant protégés, tels que l'agriculture, les investissements étrangers, le commerce extérieur et les services. La libéralisation de tous ces domaines a été aussi assurée par [163] l'ALENA, y compris la protection des droits de propriété intellectuelle ²¹².

Pour couper court à l'opposition des groupes nationalistes et protectionnistes à l'accord, le gouvernement a rendu explicite son refus d'y inclure le secteur énergétique ²¹³. Toutes les chaînes de valeur de l'industrie demeuraient « stratégiques » et donc, suivant le texte constitutionnel, sous la juridiction « exclusive » de l'État. L'ALENA a pourtant réussi à libéraliser une partie de l'industrie électrique en distinguant l'offre d'électricité destinée au « service public », réservée à la CFE, et la production d'électricité des compagnies privées, qui devaient remplir les critères suivants : i) produire pour l'autoconsommation ; ii) appliquer la cogénération ; iii) produire de l'électricité avec des producteurs indépendants ; et iv) vendre la production à la CFE, qui retenait le monopole de la distribution. L'ALENA a aussi permis de privatiser la plus grande partie de l'industrie pétrochimique ²¹⁴, de libéraliser le commerce transfrontalier d'électricité et d'ouvrir la possibilité de faire de même avec le gaz naturel. En effet, c'est pendant l'administration d'Ernesto Zedillo (1994-2000) que la libéralisation com-

²¹² Pour une analyse de PALENA et des politiques économiques du Mexique à l'époque, Voir Isidro Morales, 2008, *Post-NAFTA North America : Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region*. New York, Palgrave/MacMillan, 224 p. ; Ana Covarrubias, 2010, *Cambio de siglo : la politica exterior de la apertura economicay politica*, Mexico, El Colegio de Mexico, 229 p.

²¹³ Frederick D. Mayer, 1998, *Interpreting NAFTA : The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, p. 140-141.

²¹⁴ Isidro Morales, 1997, « Mexico's Post-NAFTA Deregulation Policies : The Case of the Petro-Chemical Sector », *New Political Economy*, vol. 2, n° 3, p. 427-450.

plète du commerce international de gaz a été possible, ainsi que la construction et la gestion des lignes de transmission grâce aux recours à des règlements administratifs, sans modifier la Constitution.

[164]

Même si le chapitre 6 de l'ALENA a institué les principes et les conditions pour une libéralisation graduelle du secteur énergétique mexicain, le Mexique a introduit beaucoup d'exceptions et a clarifié qu'en cas de conflit entre l'accord et la Constitution, celle-ci devait prévaloir comme document d'interprétation. Les réformes de marché ont donc surtout touché les secteurs industriel, commercial, agricole et financier du pays, car les politiques sectorielles suivies jusqu'alors ont libéralisées. Conscient du fait que l'ALENA représentait un tournant pour la rhétorique dirigiste et nationaliste, Salinas a, depuis 1990, tenté de se démarquer de ce qu'il a nommé la *nomenklatura*, la bureaucratie politique qui dominait encore les structures corporatistes du parti et des syndicats. Selon lui, cette *nomenklatura* était porteuse du nationalisme « négatif », identifié au dirigisme d'un État tutélaire devenu autoritaire, centralisateur et qui fonctionnait dans l'opacité ²¹⁵. Pour lui, l'ALENA était un moyen pour que le pays renouvelle sa stratégie de croissance économique, dans une ère globale qui poussait à une plus grande intégration politique.

Salinas s'est aussi démarqué de ses détracteurs, qui l'accusaient de mettre en place une sorte de « néolibéralisme autoritaire », où les forces du marché ne faisaient qu'exacerber les inégalités sociales sans résoudre le problème de la pauvreté mexicaine ni celui de la transparence et des lacunes du processus démocratique ²¹⁶. D'après lui, les réformes de marché portées par l'ALENA pointaient vers un retour au « libéralisme social », formule utilisée dans le lexique politique mexicain ²¹⁷, et qui prouvait que des institutions économiques et politiques libérales pouvaient coexister avec des organisations sociales et populaires solides, des organisations qui étaient à la base de la « souverai-

²¹⁵ Salinas de Gortari, *supra* note 22, p. 293.

²¹⁶ Lorenzo Meyer, 1995, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Mexico, Océano, p. 15-69.

²¹⁷ À ce sujet, on pourra consulter Jesús Reyes Heróles, 1974, *El liberalismo mexicano. III. La integración de las ideas*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, p. 539-60.

neté » mexicaine ²¹⁸. En effet, plutôt que de revenir à [165] la politique des masses, délégitimée à l'époque car identifiée au « populisme » critiqué par Salinas, celui-ci a institué son propre programme de « Solidarité », par lequel des transferts directs étaient assurés aux groupes sociaux considérés comme les plus vulnérables face aux réformes de marché ²¹⁹. À partir de ce moment, l'efficience était le nouveau mot d'ordre du gouvernement, plutôt que le contrôle de l'économie ou de la société. Une fois son mandat terminé, et après la débâcle financière de la fin de 1994, Salinas a dénoncé l'introduction du « néolibéralisme » et le dogmatisme autour des solutions de marché prônées par le gouvernement Zedillo (1994-2000), politiques maintenues par les deux administrations suivantes issues du Parti Action Nationale (PAN), un parti de centre-droit relégué aux marges de l'opposition dès sa fondation (1939) jusqu'à son arrivée au pouvoir en 2000, avec Vicente Fox ²²⁰.

« Néolibéralisme autoritaire » ou « libéralisme social », quelle que soit l'étiquette, les réformes ancrées sur l'ALÉNA ont transformé la politique économique et sociale du pays, ainsi que leur perception à l'international. Tout d'un coup, les marchés internationaux et les intérêts des puissances mondiales, anciennement hostiles au modèle de développement mexicain, étaient devenues des partenaires. Les États-Unis et son imposant marché sont devenus du jour au lendemain une opportunité à exploiter pour relancer la croissance mexicaine. Le capital étranger, autrefois considéré comme contraire aux intérêts de l'industrie mexicaine, est devenu la cible à conquérir, à un point tel que l'Institut mexicain pour la compétitivité, un « *think tank* » chargé d'élaborer le nouveau discours économique des entreprises, considérerait la capacité [166] d'attirer des investissements comme signe de compétitivité pour une région, ou le pays en général ²²¹.

²¹⁸ Salinas de Gortari, *supra* note 22, p. 293.

²¹⁹ Ce programme des transferts ciblés vers les groupes « vulnérables » a pris des noms différents. Ces réseaux d'assurance sociale, ou « *safety nets* » selon la Banque mondiale, sont devenus l'envers des programmes populistes mis en place avant les réformes de marché au Mexique et dans quelques pays d'Amérique latine.

²²⁰ Voir Carlos Salinas de Gortari, 2008, *La década perdida. 1995-2006. Neoliberalismo y populismo en México*, Mexico, Random House, 557 p.

²²¹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2011, *Indice de competitividad internacional. Más allá de los BRICS*, Mexico, Instituto Mexicano

Les réformes du marché au Mexique ont été introduites avec le même esprit que le discours et la pratique néolibérales en vogue aux États-Unis et en Europe (notamment au Royaume-Uni) dans les années 1980. Elles tentaient de contenir « l'excès » d'État et en finir avec les stratégies économiques héritées de la pensée de Keynes. Au Mexique, tel qu'exposé dans la première section de ce chapitre, ce n'est pas exactement la pensée de Keynes qui était à la base d'une gouvernamentalité d'État, dont l'éclosion se situe bien avant celle de la pensée de l'économiste britannique. Les réformes de marché avaient plutôt pour objectif de renouveler la légitimité des politiques publiques une fois la croissance économique annulée, et la stabilité politique et financière menacées. Et pour cela, il fallait attaquer les « abus » de l'État protectionniste, nationaliste, autoritaire et populiste, et la *nomenklatura* associée à ces pratiques.

Ironiquement, les réformes de marché ont été introduites de manière rapide et sans grande opposition politique grâce aux institutions corporatistes et à la *nomenklatura*, que Salinas avait pourtant critiquées de façon acerbe. Le PRI dominant toujours le Congrès national, la majorité des législatures des États fédéraux, les médias, et les institutions corporatistes, bien que fragilisées par la crise postpétrolière, Salinas a réussi à modifier sans problème la Constitution mexicaine afin de l'adapter au nouvel esprit des réformes.

1994 a été une année charnière dans l'histoire contemporaine du Mexique. Le jour de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, l'Armée Zapatiste de Libération Nationale (EZLN) se révoltait au sud du pays, dans l'État de Chiapas, et exigeait la démission du président Salinas. Tout d'un coup, le discours [167] nationaliste abandonné par les technocrates au pouvoir, le « nationalisme négatif » de Salinas, était récupéré par l'EZLN afin de dénoncer une stratégie dans laquelle les intérêts des paysans et des indigènes n'étaient pas pris en considération. Mais la révolte zapatiste montrait aussi que la politique des masses, celle que Lázaro Cárdenas avait consolidée à la fin des années 1930 comme dispositif de gouvernement, touchait à sa fin. 1994, c'est aussi l'année au cours de laquelle le PRI - c'est-à-dire, le président - devait choisir un successeur, où l'on assiste à une perte de contrôle au niveau des luttes domestiques, et à l'assassinat du président du parti et du candidat pour les élections présidentielles, Eduardo Colosio. En décembre

1994, enfin, le pays s'est enfoncé dans une nouvelle crise financière qui a accéléré les réformes de marché initiées durant l'administration Salinas.

Gouvernementalité néolibérale et mise en place de la réforme énergétique de 2014. Vers une optimisation de la rente pétrolière par les marchés ?

Au cours des 20 dernières années, le chapitre 6 de l'ALENA, ainsi que les principes inclus dans le traité concernant les services, les achats publics, le règlement des différends et les investissements étrangers dans le cas de services privés d'électricité, ont enclenché la plus importante réforme de l'industrie énergétique mexicaine. De 1994 à nos jours, les tentatives de réforme visant à ouvrir à la concurrence certaines chaînes de valeur de l'industrie, y compris la dernière modification réglementaire de 2008, ont toujours été faites à travers des amendements aux lois administratives, sans remettre en cause les mandats constitutionnels. Les résultats sont généralement modestes. La réforme de 2008, par exemple, a limité les changements à l'organisation interne de PEMEX, en élargissant son conseil d'administration avec quatre conseillers « professionnels », et en créant un organisme de surveillance, subordonné au ministère de l'Énergie, la *Comision Nacional de Hidrocarburos* (CNH), dont la mission était de réviser les [168] critères en vertu desquels PEMEX dirigeait ses activités en amont, comme celles conduites dans le Chicontepec. La réforme de 2008 n'a pas fait de changement majeur pour répondre aux problèmes les plus graves touchant l'industrie, en particulier, dans le secteur des hautes technologies et de l'organisation logistique pour assurer une exploitation plus efficace des ressources énergétiques.

L'ALENA a également encadré le secteur de l'énergie mexicaine dans une perspective de logistique continentale. Si le Mexique a tenté de diversifier ses exportations vers les États-Unis pendant les années du *boom* pétrolier, la contiguïté des marchés a joué en faveur d'une intégration avec le partenaire américain. Étant donné le fait qu'un bon

nombre de raffineries sont situées le long de la côte américaine du golfe du Mexique, principalement dans le Texas et la Louisiane, la production de pétrole brut mexicain est attirante pour ces centres de raffinage. PEMEX a même co-investi dans une raffinerie de la Royal Dutch Shell à Deer Park au Texas, où l'essence produite avec du pétrole mexicain est exportée au Mexique. Puisque le pétrole lourd (le Maya) forme la plus grande part des exportations mexicaines, les raffineries américaines sont les mieux adaptées techniquement et économiquement pour le traiter. Alors qu'en 1990, 56,4% des exportations mexicaines étaient destinées aux États-Unis, à l'heure actuelle 80% des ventes sont destinées à ce pays.

Durant les 20 dernières années, le Mexique est aussi devenu un importateur de gaz naturel américain. Les importations sont principalement gérées par PEMEX et la CFE, bien que des quantités mineures soient importées par des compagnies privées. Même si le Mexique est devenu un importateur important de gaz naturel liquéfié (GNL), ces importations pourraient bientôt être remplacées par des exportations provenant par terre du voisin du Nord, compte tenu de la révolution technologique que connaît ce pays, qui a rendu possible une production importante de gaz de schiste.

Néanmoins, et en dépit des réformes de marché qui ont été maintenues ou approfondies de Zedillo à Calderón (2006-2012), [169] le modèle de monopole étatique dans le domaine de l'énergie n'avait pas été remis en cause jusqu'à récemment, lorsqu'en décembre 2012, Enrique Peña est devenu président, marquant le retour du PPJ au pouvoir. Au moins deux raisons expliquent la réforme radicale que le président Peña vient de faire voter au Congrès fédéral et par les législatures des États, afin de modifier la Constitution et ouvrir toutes les chaînes de l'industrie pétrolière au capital privé : la première est l'étranglement financier de PEMEX provoqué par les transferts permanents de revenus pétroliers afin de maintenir les dépenses publiques constantes, et ses conséquences pour la production et de la restitution des réserves ; et la seconde, les transformations globales des marchés des combustibles fossilisés, notamment au Canada, avec l'essor des sables bitumineux, et aux États-Unis, avec la révolution dans la production du gaz et pétrole de schiste.

Crise du monopole pétrolier.

Selon une étude réalisée par Hartley et Medlock ²²² comparant l'efficacité technique des entreprises pétrolières dans le monde, qu'elles soient publiques, privées ou mixtes, pendant les neuf années de la décennie passée, PEMEX a été classé au 37^e rang sur 62 entreprises. L'efficacité technique désigne la capacité d'une entreprise à générer des revenus à partir d'un ensemble d'atouts tels que les réserves de pétrole et de gaz, la capacité de distillation, les employés, et la valeur de la production du pétrole et du gaz. Selon ce classement, PEMEX est bien au-dessous de la plupart des grandes entreprises privées (telles que British Petroleum, Exxon / Mobil, Shell ou Chevron), ce qui est en quelque sorte prévisible puisque les entreprises pétrolières nationales (EPN) poursuivent normalement des buts politiques que les entreprises privées ne poursuivent pas. Pourtant, PEMEX se positionne également moins bien que certains EPN importantes, tels que la norvégienne Statoil / Hydro (62% de [170] la participation vient du gouvernement), placée au 6^e rang, la chinoise SINOPEC, placée au 10^e rang (68% de la participation du gouvernement), et Saudi Aramco, classé 20^e (appartenant entièrement à l'État d'Arabie Saoudite) ²²³. Selon la même étude, PEMEX avait un « surplus » de personnes employées, se classant 52^e au chapitre du revenu par employé. Alors que des EPN telles que Statoil, Saudi Aramco, Petrobras et Petrôleos de Venezuela avaient un ratio de revenu par employés de 1,8 ; 3,3 ; 1 et 1,5 millions de dollars respectivement, le ratio de PEMEX était de 0,58 millions ²²⁴. Enfin, l'étude a conclu que PEMEX « aurait été en mesure de gagner plus de 48% des revenus supplémentaires chaque année, en moyenne, en utilisant plus efficacement les ressources à sa disposition » ²²⁵.

L'inefficacité avec laquelle PEMEX a géré les ressources pétrolières, en comparaison avec d'autres EPN similaires, montre bien les abus d'un État rentier dont le but principal était d'amasser rapidement

²²² Hartley, Peter et Kenneth B. Medlock. 2011. « The Revenue Efficiency of PEMEX : A Comparative Approach », Houston, University of Oxford and Baker Institute, 42 p.

²²³ *Ibid.*, p. 21.

²²⁴ *Ibid.*, p. 14-15.

²²⁵ *Ibid.*, p. 12.

les revenus de la compagnie pour financer le budget public, le tout avec très peu de transparence. Normalement, les transferts de PEMEX aux caisses publiques représentent entre 35-40% des revenus fiscaux de l'État, dans un pays qui n'est pas parvenu à taxer efficacement les entreprises privées. Bien que le revenu brut de PEMEX ait été constamment plus élevé que les coûts d'exploitation de l'entreprise, la compagnie souffre d'un déficit endémique à cause de son fardeau fiscal disproportionné ²²⁶.

[171]

Si, en 1980, les transferts provenant de l'industrie du pétrole représentaient 3,7% du PIB du Mexique, de 1982 à nos jours, ce chiffre a varié entre 6 et 8%. En 2008, pendant l'administration Calderón, ce chiffre a atteint 8,7%, propulsé par le prix élevé pour le mélange d'exportation mexicain ²²⁷. Bien qu'officiellement PEMEX indique que les revenus du pétrole transférés au gouvernement sont destinés entre autres à l'amélioration des services d'éducation et de santé, aux routes, à la construction de logements, au soutien rural, à la production et à la distribution d'électricité, à des fins de sécurité nationale et à combler les déficits de l'État ou des provinces, il est difficile de retracer la façon dont ces ressources sont effectivement dépensées. L'information fragmentée provenant de certaines enquêtes suggère que les dépenses publiques croissent ou décroissent en fonction de la fluctuation des revenus du pétrole, soulignant la vulnérabilité des finances publiques aux retournements du marché international.

En outre, le gouvernement mexicain a toujours subventionné les prix intérieurs de l'essence, du diesel, du gaz de pétrole liquéfié (GPL) et de l'électricité. Les subventions varient et n'impliquent pas un transfert direct aux consommateurs, mais fonctionnent comme différents types de remises de prix en fonction de l'emplacement et du type d'utilisateur final. Par exemple, l'essence est normalement commercialisée

²²⁶ Par exemple, en 2012 le revenu global des ventes de la compagnie atteignait USD 126,6 milliards dont près de 50% provenait des exportations. Bien que le revenu brut avant impôts s'élevait de 69,6 MMD, PEMEX a transféré au gouvernement fédéral (69,4 MME) seulement par des taxes sur la production pétrolière, provoquant un déficit de 28,7 MMD lorsque d'autres déductions sont prises en considération. Voir PEMEX, 2013, *Anuario Estadístico* 2013. México, PEMEX, p. 6.

²²⁷ Mexique, Congrès fédéral, 2014, « Cámara de Diputados ».

à des prix inférieurs à ceux du marché international. La subvention devient plus élevée si les prix internationaux s'élèvent brusquement comme cela a été le cas dans les dernières années. Le maintien et la gestion des subventions demeurent au cœur du régime de monopole étatique, comme une manière de maintenir le « pacte social » du modèle de gouvernamentalité souverain.

Cependant, les subventions à la consommation de l'énergie ne profitent pas nécessairement aux personnes les moins favorisées du pays. Traditionnellement défendu comme un moyen de promouvoir la « justice sociale » ou l'« égalité », la [172] plupart des subventions à l'énergie semblent avoir des effets néfastes, augmentant artificiellement la demande sur l'essence et l'électricité au-dessus de leur coût d'opportunité, ce qui a un impact toxique sur l'environnement et induit une pression sur l'offre nationale de carburants. Selon certaines études, 75% des subventions à l'essence, dont les importations atteignaient 54% de la consommation en 2011, bénéficient la tranche de 40% de la population la plus aisée. Seulement 12,5% de ces subventions bénéficient la tranche de 40% de la population la plus pauvre ²²⁸.

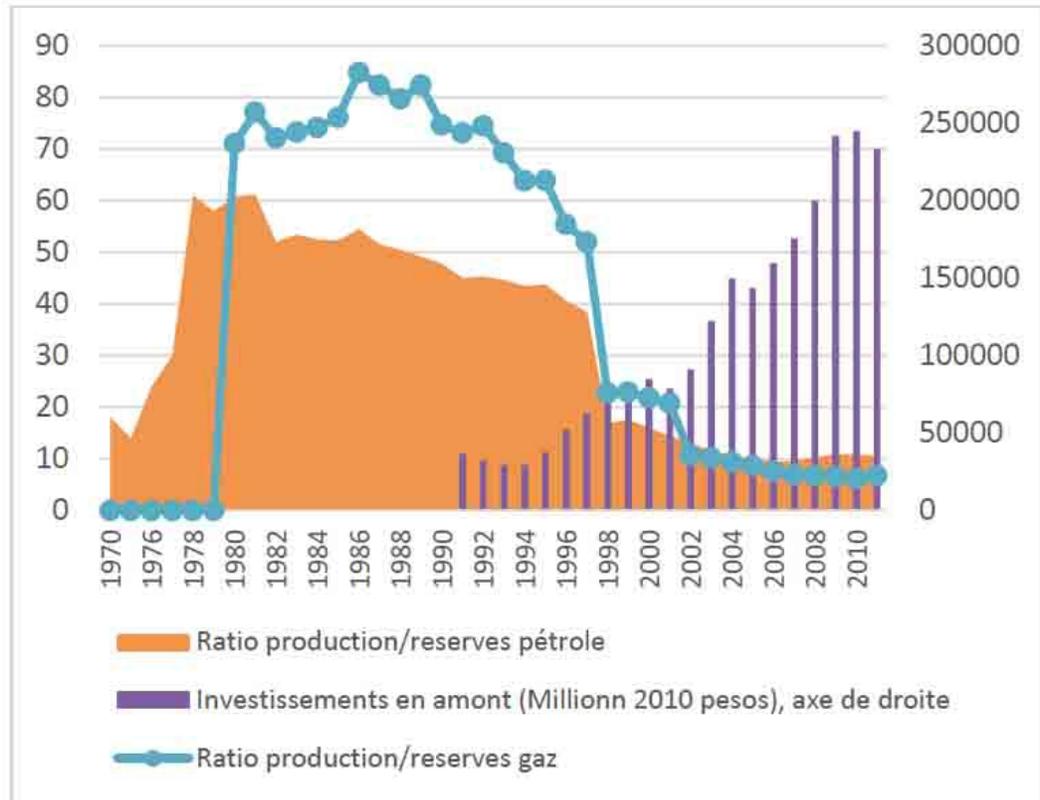
Les contraintes fiscales et politiques qui pèsent sur PEMEX, expliquent aussi la chute sévère des réserves et de la production. Après une révision à la baisse des réserves prouvées par PEMEX en 2002, les trois types de réserves traditionnellement acceptés par la compagnie (prouvées, probables et possibles) ont décliné pour se stabiliser à 44 530 millions de barils d'équivalent pétrole (MBEP). De ce stock, les réserves prouvées (13 868 MBEP) représentent 13 ans de la production actuelle (y compris les liquides de gaz naturel). Le Graphique 3 montre bien le déclin du total des réserves dans les dernières années, malgré le fait que les investissements, en termes réels, se soient accrus. Cela montre aussi que le développement des nouveaux gisements mexicains est devenu plus dispendieux et que la compagnie, ou même le Mexique, a besoin d'investissements plus importants que ceux effectués jusqu'à maintenant pour développer tout son potentiel.

[173]

²²⁸ CIDAC, 2012, « No más subsidios injustos », Mexico, CIDAC, p. 25.

Graphique 3.

Mexique. Ratio de réserves/production de pétrole et gaz (annuel) et évolution des investissements en amont (Millions 2010 pesos) -1980-2011



Source : BP et PEMEX.

Pour ce qui est de la production de pétrole brut, elle a atteint son sommet en 2005, avec 3,3 MBJ, pour diminuer progressivement au cours des années suivantes. En 2012, la production était 2,547 MBJ, représentant une baisse de près de 24% par rapport à 2005. Les exportations ont connu un déclin, passant de 1,79 MBJ en 2006 à 1,25 en 2012, une chute de 31%²²⁹. En même temps, les importations de produits pétroliers, en particulier de l'essence, ont augmenté, résultat du plafonnement de la capacité de traitement des raffineries mexicaines et des blocages de la construction d'un nouveau centre de raffinage (voir Graphique 1). La production de gaz naturel, après avoir connu une croissance soutenue au cours de la dernière décennie avec 7,031 milliards de pieds cubiques (BPC) de production annualisée, en 2009, a

²²⁹ PEMEX *supra* note 39.

commencé sa chute [174] pour atteindre 6,385 BPC, en 2012. Avec une consommation nationale croissant plus rapidement que la production, stimulée par la production d'électricité qui a progressivement substitué le combustible à pétrole par le gaz, les importations de gaz naturel se sont également accrues, passant de 592,5 millions de pieds cubiques par jour (MPCJ), en 2002, à 1 089,3 MPCJ, en 2012 ²³⁰.

La baisse des réserves et de la production de pétrole brut et de gaz naturel est en grande partie causée par l'épuisement du dernier gisement « super géant », Cantarell, découvert pendant le *boom* pétrolier de la fin des années 1970. Ce réservoir, qui fournissait jusqu'à tout récemment plus de 60% de la production totale de pétrole brut, contribue à l'heure actuelle à la hauteur de 17% seulement. D'autres puits situés dans la région marine, comme le complexe Ku-Maloob-Zaab, ont augmenté leur production au cours des dernières années, mais sans être en mesure de compenser la forte baisse de Cantarell. Pourtant, en plus des réserves probables et possibles situées principalement dans la région de Chicotepec, le Mexique a une quantité importante de réserves potentielles provenant aussi bien des ressources conventionnelles que non-conventionnelles. Au début de 2013, le ministère de l'Énergie (SENER) a estimé à 54 500 MBEP le montant des réserves potentielles, près de la moitié d'entre elles étant situées dans les eaux profondes du golfe du Mexique. De même, SENER a pour la première fois établi une estimation des réserves prospectives d'hydrocarbures non conventionnels à 60 200 MBEP ²³¹.

En d'autres termes, en plus des trois réserves que PEMEX a repérées qui équivalent à 44 530 MBEP, SENER estime le total des réserves potentielles, conventionnelles et non conventionnelles, de 114 700 MBEP. Les calculs peuvent être conservateurs, car SENER estime à 141,5 billions de pieds cubiques (BPC) les réserves potentielles de gaz de schiste, [175] tandis que le département de l'Énergie des États-Unis les estime à 545 BPC ²³². Une fois que le gouvernement mexicain a reconnu l'énorme potentiel des carburants non conventionnels dans

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Mexique, SENER, 2013, « Estrategia Nacional de Energia, 2013-2027 ».

²³² États-Unis d'Amérique, Energy Information Administration (EIA), 13 juin 2013, « Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources : An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States ».

le pays, la question qui s'est immédiatement posée aux fonctionnaires et aux experts était de savoir si PEMEX avait les capacités techniques et institutionnelles pour les développer et les exploiter.

La révolution énergétique en Amérique du Nord.

L'évolution du marché pétrolier international, ainsi que les priorités géopolitiques de Washington ont toujours pesé sur les politiques énergétiques du Mexique, tel que nous l'avons suggéré tout au long de ce chapitre. Comme on peut le voir au Graphique 2, les prix du pétrole ont connu une nouvelle hausse au tournant du 21^e siècle. Cependant, cette fois-ci, « l'arme pétrolière » n'a pas été brandie contre les intérêts de Washington. Au contraire, ce sont les États-Unis qui sont en train de mieux exploiter la conjoncture actuelle.

En effet, la sécurité énergétique est revenue au premier plan de la politique énergétique des États-Unis, en 2001, quand Dick Cheney, à l'époque vice-président de la première administration de George W. Bush, a publié sa Politique nationale d'énergie (PNE) qui est devenue le cadre stratégique de la plupart des projets de loi et des initiatives énergétiques qui ont été discutés depuis cette époque jusqu'à aujourd'hui, incluant les deux mandats de Barack Obama. La PNE a été publiée peu avant les événements tragiques qui ont eu lieu la même année, le 11 septembre. D'après ce document, les défis énergétiques pour l'Amérique étaient considérés comme une menace pour la prospérité et le niveau de vie de ses citoyens si le déséquilibre croissant entre la production et la consommation d'énergie n'était pas réduit. Le rapport Cheney recommandait [176] qu'on ait recours à l'innovation technologique, au développement des infrastructures, à la croissance de l'offre, aux combustibles fossiles - conventionnels et non conventionnels - ainsi qu'aux ressources renouvelables, et que l'on resserre les liens avec le Canada et le Mexique comme autant de mesures importantes pour améliorer la sécurité du pays ²³³. Après les attaques terroristes sur les tours jumelles à New York et au Pentagone, et le recours par le président Bush à la notion de guerre préventive pour justifier la guerre

²³³ États-Unis d'Amérique, National Energy Policy Development Group (NEPDG), mai 2001, *National Energy Policy. Final Report*, Washington D.C., gouvernement des États-Unis, 169 p.

américaine contre l'Afghanistan et ensuite contre l'Irak, il est devenu clair que le lien entre énergie, prospérité et sécurité constituait un axe crucial des politiques nationales et étrangères des États-Unis.

La même année, et en accord avec les recommandations du rapport Cheney, les présidents Bush et Vicente Fox du Mexique, ainsi que le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, ont créé le Groupe de Travail nord-américain de l'Énergie (GTNAE), un club interministériel dont le but était de partager des informations et des données pour améliorer et renforcer le commerce de l'énergie et des interconnexions en Amérique du Nord. Les réunions et les publications de ce groupe trilatéral ont gagné en pertinence quand l'énergie est devenue un pilier majeur du Partenariat pour la Sécurité et la Prospérité (PSP), lancé par les trois gouvernements, en 2005.

Bien que le PSP fut initialement créé par l'administration Bush afin de renforcer la sécurité aux frontières dans la région²³⁴, son rapport de juin 2005 proposait la création d'un « environnement de politique publique » propice pour stimuler l'approvisionnement durable et l'utilisation efficace de l'énergie dans la région. Il a également reconnu que l'énergie était devenue « essentielle à la prospérité et à la [177] sécurité » des trois nations. Le GTNAE et le PSP ont publié des données, des études et des déclarations mettant en évidence l'importance de considérer les politiques énergétiques des États membres dans une optique continentale. En revanche, rien n'a été fait en vue de créer un « environnement de politique publique » afin de renforcer la coopération continentale en matière d'énergie. Avec l'administration Obama, la gouvernance de la sécurité énergétique de la région est revenue dans le cadre des programmes bilatéraux de chaque pays, mais aucune initiative « continentale » n'a été poursuivie. C'est qu'à ce moment, la révolution technologique américaine avait accéléré le développement et la production de gaz et de pétrole de schiste, ce qui allait affecter l'ensemble des marchés énergétique dans la région.

Depuis le début de l'administration de George W. Bush, jusqu'au second mandat d'Obama, un ensemble de mesures législatives et administratives, fiscales ou autres, et ne provenant pas uniquement du

²³⁴ Voir Louis Bélanger, 2010, « Governing the North American Free Trade Area : International Rulemaking and Delegation in NAFTA, the SPP, and Beyond », *Latin American Policy*, vol. 1, n° 1, p. 22-51.

gouvernement fédéral, ont radicalement modifié le paysage énergétique américain. L'*Energy Policy Act* (EPA) de 2005, et l'*Energy and Independence Security Act* (EISA) de 2007 sont les mesures législatives et réglementaires les plus importantes prises par l'administration Bush. Le premier mandat de l'administration Obama n'a pas vu le Congrès adopter un projet de loi comparable, en dépit des efforts du Président pour promouvoir une politique énergétique en vertu de laquelle les ressources propres et renouvelables auraient un poids plus important. L'EPA et l'EISA ont mis en place une série d'incitations fiscales et des programmes de recherche qui sont parvenus à stimuler l'offre intérieure de combustibles fossiles non conventionnels, ainsi qu'à encourager le développement des énergies renouvelables et des mesures d'économie et de conservation de l'énergie.

Ces mesures prises au niveau fédéral, ainsi que les mandats introduits par les États, grâce auxquels on a établi des quotas obligatoires à la consommation de ressources renouvelables pour la production d'électricité, ont déclenché une véritable révolution, avec une croissance spectaculaire de la [178] production non conventionnelle des combustibles fossiles, en particulier le gaz de schiste. Une première conséquence de cette forte augmentation a été la baisse des prix du gaz vis-à-vis du pétrole brut et la possibilité que les États-Unis deviennent un exportateur net de ce carburant en seulement sept ans. Bien que les prix du gaz puissent augmenter en raison d'une croissance de la demande intérieure, le département de l'Énergie américain estime qu'ils resteront en dessous des prix du pétrole brut.

Selon les estimations les plus récentes du département, les réserves techniquement récupérables de gaz non conventionnel dans l'Union américaine (de schiste et du « gaz peu perméable » [*tight gaz*]) représentent 665 billions de pieds cubes (BPC), plus du double des réserves prouvées de gaz conventionnel ²³⁵. Ce montant équivaut à 27% du total des réserves récupérables de gaz (conventionnel ou non). De même, 26% du total des réserves américaines techniquement récupérables de pétrole brut constituent du pétrole non conventionnel (de schiste et du pétrole « peu perméable » [*tight oil*]). Bien que ces chiffres impressionnants puissent être révisés à la baisse, ils pourraient également croître en raison d'avancées technologiques, ou de découvertes de nouvelles réserves. Au cours des deux dernières décennies, les innova-

²³⁵ EIA, *supra* note 45.

tions technologiques américaines touchant l'exploration, l'exploitation, la récupération et la consommation de ressources énergétiques s'est avérée cruciale pour expliquer le nouveau *boom* de l'offre d'énergies renouvelables et non conventionnelles.

Enfin, les politiques énergétiques mises en œuvre aux États-Unis ont également eu un impact sur la production nationale de pétrole brut. La tendance à la baisse de la production de pétrole conventionnel qui a débuté en 1986 s'est interrompue en 2009 en raison de l'offre croissante de pétrole léger de réservoirs étanches. En 2012, la production annuelle a atteint 6,34 MBJ et pourrait culminer à 7,5 MBJ au cours de la prochaine décennie, selon les estimations les plus récentes.

[179]

Fin du monopole pétrolier et les nouvelles règles du jeu.

Depuis l'administration Calderôn, sécurité et énergie vont de pair, comme aux États-Unis, et la mise en œuvre des stratégies nationales vise à freiner le déclin des réserves, de la production et des exportations. L'objectif est de revenir aux records historiques de 3,5 MBJ et d'éliminer les importations d'essence et de gaz naturel. En même temps, les industries mexicaines ont commencé à articuler un discours sur la compétitivité dont la cible est double : premièrement, éviter un renouveau du protectionnisme américain, une fois que la sécurité des frontières est devenue une priorité de la politique étrangère de Washington ; deuxièmement, faire des contraintes énergétiques mexicaines l'opportunité pour libéraliser la seule industrie encore soustraite aux normes de l'ALÉNA. En effet, la réforme de l'industrie énergétique est devenue un sujet du débat pour la première fois pendant les élections présidentielles de 2012.

Le lendemain de l'accession au pouvoir du président Pena (2012-2018), celui-ci signe avec les dirigeants du PAN et du Partido de la Revolución Democrática (PRD) un « Pacte pour le Mexique », dans lequel les deux principaux partis d'opposition (de droite et de gauche, respectivement) et le PRI s'engageaient dans une série de grandes ré-

formes en s'appuyant sur le principe selon lequel le parti qui proposait un projet de loi devait consulter les deux autres afin de faciliter son passage au Congrès²³⁶. Le Pacte couvrait une multitude de réformes concernant la sécurité publique, la réforme judiciaire, l'éducation, la lutte contre la pauvreté, la promotion de la science et de la technologie, et la transformation du secteur de l'énergie, parmi plusieurs autres. Bien que le Pacte prônait une réforme énergétique comme catalyseur du développement au Mexique, en attirant les investissements et en stimulant le changement technologique et des nouvelles chaînes de valeur, [180] la plupart des buts et principes énoncés alors se limitaient à une réforme dans la gestion de PEMEX.

Selon l'accord tri-partisan, le monopole pétrolier d'État devait être transformé en une entreprise publique avec un profil « productif », en mesure de faire face à la concurrence mondiale afin de devenir une EPN de première classe. Bien que le Pacte ne disait rien concernant la manière d'atteindre cet objectif, il établissait toutes les réformes nécessaires aux niveaux réglementaires, fiscaux et de gestion. Le document soulignait que les ressources du sous-sol resteraient sous contrôle de l'État au bénéfice de la Nation et que PEMEX se comporterait comme une entreprise publique. Bien que les actifs du monopole d'État ne seraient pas privatisés, le document reconnaissait la nécessité de créer un environnement « compétitif » pour les opérations en aval, telles que la construction des raffineries, des pipelines, des réseaux de transport, ainsi que dans la pétrochimie.

Dans ce contexte qui exigeait déjà un changement majeur, en août 2013, le président Enrique Peña a soumis au Congrès un nouveau projet de réforme pétrolière dont le but était de modifier radicalement le célèbre article 27 de la Constitution afin de légaliser la participation du capital privé dans toutes les chaînes de valeur de l'industrie, y compris l'électricité. Il s'agissait d'une rupture d'avec les précédentes réformes, où l'ouverture de l'industrie empruntait la voie des modifications administratives, sans amender la Constitution. En décembre de la même année, le Congrès mexicain et la majorité des législatures des États, ont voté la modification des articles 25, 27 et 28 du texte constitutionnel afin d'en finir avec le monopole d'État et de garantir la participation du capital privé pour exploiter les ressources du sous-sol.

²³⁶ Le contenu du Pacte a été obtenu de la source suivante : Anonyme, 3 décembre 2012, « Texto completo del '*Pacto por México*' ».

Conformément à la nouvelle législation ²³⁷, PEMEX passerait d'un monopole d'État à une entreprise publique [181] « productive », ce qui signifie que son principal objectif sera le même que pour les sociétés privées : optimiser la production pour engranger des profits. Pour ce faire, PEMEX aura l'autonomie pour préparer son plan d'opération annuel avec un Conseil de direction de 10 membres dont cinq seront issus du secteur public et le reste de la société civile. Les représentants du syndicat pétrolier qui, avant la réforme, faisaient partie du Conseil, sont dorénavant exclus. Le Conseil de direction aura la possibilité de démettre le directeur de PEMEX de ses fonctions et de prendre des décisions importantes concernant l'investissement et l'allocation des ressources, un changement radical par rapport aux pratiques actuelles, qui exigent l'approbation du département du Trésor pour la plupart des décisions financières. Néanmoins, le Congrès et le Trésor demeurent des acteurs majeurs dans le régime post-monopole, car tous les deux doivent approuver le plan d'affaires annuel de PEMEX.

En outre, le département du Trésor déterminera les conditions financières des contrats entre l'État et les entreprises privées ou publiques. Le but de la réforme est d'établir un régime particulier pour les contrats entre l'État et ceux qui sont négociés avec les « entreprises publiques productives » et les compagnies privées. Selon la nouvelle législation, PEMEX ou toute autre entreprise publique mexicaine est en droit d'opérer à travers des *leasings* ; les opérateurs privés peuvent seulement participer de façon contractuelle (la production ou les profits peuvent être partagés) ou par licences. Bien que la loi ne définisse pas les distinctions entre les *leasings*, les contrats et les licences, les droits et les avantages découlant de chacun d'entre eux sont significativement différents.

Le secrétaire de l'Énergie détient le pouvoir de consentir des *leasings*, en tenant compte de l'évaluation des aspects techniques et économiques ainsi que des considérations stratégiques qui ont une incidence sur les priorités en matière de sécurité énergétique pour le Gouvernement. Ce processus explique pourquoi la première ronde d'enchères a été exclusivement réservée à PEMEX, à travers la « Ronde Zéro », par laquelle la compagnie d'État essaiera de retenir la plupart

²³⁷ Toute l'information sur la nouvelle législation énergétique a été obtenue des documents officiels affichés sur le site du Mexique, Presidencia de la República, 2014, « Reforma Energetica ».

[182] des gisements avec des réserves prouvées et probables, soit sous terre, soit sous une plateforme maritime peu profonde. Les partenariats public-privés ne sont pas autorisés sous le régime du *leasing*, où les opérateurs privés sont autorisés à conclure des contrats de services uniquement. Si PEMEX ou toute autre entreprise publique désire travailler ou s'associer avec des entreprises privées, il serait nécessaire de migrer du régime du *leasing* à celui des contrats ou de créer une société étrangère affiliée. Le régime de *leasing* demeure donc le domaine exclusif de l'État avec ses entreprises publiques, et la participation du secteur privé y est limitée à la fourniture de services, comme c'était le cas sous le régime monopolistique. Mais comment expliquer ce « double standard », alors que l'objectif de la réforme approuvée par le Congrès était d'ouvrir toutes les chaînes de l'industrie ?

Bien que les modifications à l'article 27 de la Constitution aient ouvert toutes les chaînes de l'industrie à la participation privée, les articles 25 et 28 ont maintenu l'exploration et la production des hydrocarbures comme des secteurs stratégiques, et donc sous le contrôle « exclusif » de l'État. L'article 27 permet donc une participation privée dans les activités en amont, sous certaines conditions, toujours définies par l'État. Les compagnies privées peuvent fournir des services sous le régime du *leasing*, ou gérer les activités de forage en exploration et en production primaire dans le cadre du régime des contrats / licences. Dans les deux régimes néanmoins, les droits et les avantages pourraient être suspendus par les autorités de l'État, si les investisseurs publics ou privés ne se conformaient pas aux objectifs et aux exigences des contrats signés. En cas de litige, les différends pourraient être traités par les tribunaux internationaux dans le cas des entreprises privées, et par les tribunaux nationaux dans le cas de PEMEX.

Le nouveau régime oblige aussi le ministre de l'Énergie à assumer 30% de la participation, par l'entremise de PEMEX, au moment d'établir des contrats avec des opérateurs privés, si les champs sont contigus à ceux de PEMEX ou si le gouvernement décide que les possibilités de transferts de [183] technologie amélioreront les capacités de la compagnie publique. Dans le cas des champs transfrontaliers, régis par un accord avec les États-Unis, un investissement minimal de 20% est obligatoire pour PEMEX. Enfin, la loi prévoit que des « zones de sauvegarde » pourraient être créées (et libéralisées) par décret prési-

dentiel, si les intérêts nationaux du Mexique et d'autres considérations de sécurité énergétique étaient enjeu.

La nouvelle législation impose également un minimum de 35% de « contenu national », cible pour tout opérateur participant à des activités en amont. Bien que l'ALENA interdise explicitement les « prescriptions de résultats » favorisant l'industrie nationale d'un pays membre, le Mexique a explicitement exempté son secteur de l'énergie dans le chapitre 6 de l'accord, tel que mentionné précédemment. Étant donné le fait que les amendements constitutionnels introduits à la fin de 2013 stipulent explicitement que les activités d'hydrocarbures en amont resteront sous le contrôle « exclusif » de l'État, pourrait-on en déduire qu'aussi bien l'exploration que la production de pétrole et du gaz se situent en dehors du cadre de l'ALENA, contrairement au reste de l'industrie ? En tout cas, le fait que l'on soit revenu à des politiques industrielles pré-ALENA montre clairement l'importance stratégique que l'industrie en amont garde encore pour l'État mexicain. Les exigences de contenu national donneront en effet du poids au ministère de l'Énergie et à la CNH lors de l'élaboration des contrats entre entreprises publiques et privées. Ces deux organismes gouvernementaux seront en charge de la défense des objectifs de contenu national lors de l'élaboration des *leasings*, des contrats et des licences.

La nouvelle législation prévoit aussi la création d'un fonds pétrolier alimenté par les recettes provenant de la rente pétrolière et géré indépendamment du ministère du Trésor, qui reçoit actuellement la plupart des transferts de PEMEX. Jusqu'à présent, et en raison de la logique du modèle monopolistique d'exploitation, ce revenu a été approprié par une classe politique formée par des fonctionnaires, des membres du Congrès et des dirigeants syndicaux, dont la gestion manque de transparence et de responsabilité sociale. Une sorte de [184] « renationalisation » de la rente pétrolière est cruciale pour que ces revenus soient réinvestis et utilisés pour la réalisation d'objectifs sociaux. Dans le cadre du régime fiscal esquissé par la nouvelle législation, PEMEX devra payer jusqu'à 71,5% de ses revenus d'opération non au Trésor, mais au nouveau fonds pétrolier administré par la Banque du Mexique. En réalité, le Fonds pétrolier mexicain sera composé de plusieurs fonds, le plus important étant le fonds de compensations, des revenus fiscaux, qui gère l'argent qui sera transféré au Trésor pour équilibrer les dépenses du gouvernement. La rémunération du fonds

de compensation devrait atteindre l'équivalent de 4,7% du PIB annuel du Mexique ²³⁸. Le Fonds pétrolier prévoit également la création d'un fonds de réserve, dont le montant atteindrait 3% PIB, administrant des ressources excédentaires pour les besoins des générations futures. Bien que les nouvelles dispositions fiscales imposent d'autres transferts, le but visé est de réduire le déficit de PEMEX. Reste à savoir si le nouveau régime fiscal rendra l'entreprise publique compétitive et en mesure d'attirer les investissements des compagnies privées. En tout cas, les alternatives fiscales pour les différents types de relations contractuelles entre l'État et les entreprises visent à maximiser le taux de la rente pétrolière générée par n'importe quel genre d'opérateur.

Il est clair que la nouvelle réforme énergétique vise à approfondir les réformes de marché entamées il y a 20 ans avec l'entrée en vigueur de l'ALENA. L'esprit néolibéral de la réforme est aussi clair, c'est-à-dire la remise en cause du rôle de l'État dans l'économie, et la dénonciation des « abus » du modèle de monopole rentier qui a fait de PEMEX et de la stratégie d'exploitation des ressources énergétiques en général, une activité publique opaque et inefficace. Mais il est vrai aussi que les réformes de marché par lesquelles la nouvelle gestion énergétique sera assurée ne compromet pas constitutionnellement ou juridiquement les droits de propriété de la Nation sur les ressources du sous-sol.

²³⁸ En 2012, les transferts de PEMEX se sont élevés à 5,9% du PIB.

[185]

La fin du régime monopolistique pétrolier est sans doute la culmination d'un cycle de remise en cause de l'État dirigiste. C'était bien une administration issue du PRI qui avait initié il y a 20 ans la transformation d'un système de gouvernementalité nationaliste et souveraine par des mécanismes de concurrence et de marché, dont l'entrée en vigueur de l'ALENA a été le cadre stratégique. Et c'est bien le retour d'une administration issue de nouveau du PRI, après 12 ans de règne du PAN, qui a donné le dernier coup de force pour faire de l'énergie, et surtout du pétrole, ressource stratégique et convoitée tout au long de l'histoire récente du Mexique, une marchandise à exploiter par les marchés, dont les rentes seront en principe encore appropriés par l'État, mais cette fois-ci en toute transparence. Il est clair également que les organismes gouvernementaux ne seront pas de simples régulateurs une fois le monopole d'État achevé. Le ministère de l'Énergie, la CNH, le département du Trésor, le ministère de l'Économie, la Banque du Mexique et le président lui-même resteront des acteurs cruciaux dans la détermination du développement futur des activités d'hydrocarbures en amont, qui demeurent domaines stratégiques sous le contrôle de l'État. PEMEX pourrait rester l'opérateur public privilégié pour assurer l'exploration et la production dans la plupart des gisements conventionnels ou sur les plateformes maritimes peu profondes. Étant donné le fait que des acteurs majeurs, tels que le ministère de l'Énergie, la CNH et le département du Trésor peuvent appliquer des politiques discrétionnaires justifiées par des raisons de sécurité, ou des mesures relatives au contenu national, ils pourraient biaiser les règles du jeu au profit de PEMEX ou de toute autre entreprise publique, au détriment des investisseurs privés, ou vice-versa, selon les inclinations politiques ou idéologiques des décideurs.

Il faut rappeler, enfin, que la réforme pétrolière de 2013-2014 a été encadrée non seulement par le discours de la sécurité et de l'efficacité énergétique entamé par le gouvernement depuis l'administration Calderón, mais par celui de la « prospérité » et de la « compétitivité » prônés par les entrepreneurs mexicains, renforcé par le PSP en Amérique du Nord. Le discours prônant la compétitivité de l'économie [186] mexicaine, tenu et développé par les entreprises privées, a appuyé l'émergence d'une nouvelle rationalité de marché, permettant la gouvernance des masses, suite à la crise généralisée du modèle de

gouvernementalité étatique. En effet, contrairement à la « politique des masses » développée par les élites politiques afin de mobiliser et démobiliser une population organisée en corps reconnus par l'État, le discours sur la compétitivité et la prospérité vise également une intervention tactique des masses, surtout les plus appauvries, afin de développer leur « capital humain » et d'extraire, non une utilité politique, mais économique. Au cours des 20 dernières années au moins, l'on parle de plus en plus du Mexique et de ses défis en termes de taux de croissance médiocres, de crise énergétique qui s'aggrave, d'inefficacité de PEMEX pour gérer les ressources appartenant en principe à la Nation, d'un environnement social qui se dégrade rapidement, et d'un climat d'insécurité publique. On parle aussi de plus en plus d'étendre les réformes de marché aux domaines exclus jusqu'alors tels que l'énergie, et de transformer les compétences d'une population dont le « capital humain » est encore important. On est, si l'on veut, devant l'éventualité de la naissance d'une « biopolitique » des masses, fort contrastée par rapport à la politique des masses de « l'ancien régime », comme nouvelle formule de gestion sociale du travail, d'une gouvernementalité dominée par le calcul économique ²³⁹.

[187]

Conclusions

On ne peut nier l'importance historique qu'ont eue les richesses pétrolières dans l'histoire mexicaine récente, depuis la phase armée de la Révolution. Plus important encore a été le modèle de gestion de ces richesses, car c'est ce modèle même qui a formé la base d'une stratégie de gouvernementalité grâce à laquelle les élites politiques sont parve-

²³⁹ J'entends par une « biopolitique » des masses la gestion des besoins et conflits sociaux, surtout au sein de la population la plus appauvrie (ce qui représente au Mexique à peu près la moitié d'une population de 112 millions habitants), par des programmes ciblés, tels que ceux créés par Salinas et par l'entremise de programmes de « Solidarité ». Ces programmes visent non seulement à réduire les écarts de revenus, mais s'attaquent aussi à la vulnérabilité de certaines populations en matière de santé, d'éducation, et de manière plus générale, aux menaces qui pèsent sur elles les empêchant de mener une vie normale et productive. Sur ce concept, voir Michel Foucault, 2004, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France*, Paris, Seuil, p. 221-71.

nues à légitimer une politique de masses dont le but était de mobiliser les « forces populaires » servant des « objectifs d'État ». Il s'agit d'une politique protectionniste vouée à créer un marché national en mesure d'alimenter une industrialisation rapide, d'une politique monétaire et sociale maintenant la stabilité économique et politique et, enfin, d'un discours nationaliste défendant les « intérêts nationaux » devant des menaces venant de « l'extérieur ». La construction du monopole public de l'énergie s'est faite en parallèle à ces pratiques et discours. Le monopole énergétique a donc été intimement lié au rôle de l'État au cours du siècle passé, tellement lié que les gloires de la Révolution, les victoires des masses, la croissance économique et la paix sociale sont devenues autant de bannières brandies par le pouvoir pour défendre la souveraineté du pays contre les compagnies et les gouvernements étrangers.

Cette complicité entre monopole énergétique et gouvernementalité d'État s'est maintenue tout au long du siècle passé, même après une crise sévère du modèle, entre 1982 et 1986, qui a obligé les élites de l'époque à remettre en cause les discours qui fondaient et légitimaient le modèle en question. Dès la crise de gestion de « l'abondance pétrolière » (1982) jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ALÉNA (1994), une véritable lutte intra-élite s'est déclenchée afin de sauver ou modifier le modèle. Le résultat est bien connu. Au cours des 20 dernières années, une bonne partie des élites politiques, financières, industrielles, voire intellectuelles, ont tentés de construire un modèle de gouvernementalité alternatif, axé sur le marché, visant à modifier, parfois radicalement, les rapports entre gouvernants et gouvernés. Après 20 ans, les promesses esquissées par les réformes de marché dont l'ALÉNA est devenu le cadre le plus général ne se sont pas encore [188] matérialisées. Le Mexique est bien devenu un pays plus ouvert au commerce international, avec une place plus importante sur le marché américain. Mais sa performance économique demeure médiocre, tout comme sa compétitivité, et les inégalités sociales s'agrandissent. Pourtant, après 20 ans d'implantation de l'ALÉNA, les bases de la légitimité, des savoirs et des pratiques sur lesquelles le modèle dirigiste s'appuyait se sont écroulées. La réforme énergétique qui vient d'être votée par le Congrès fédéral mexicain a bouclé la boucle des réformes de marché dont le but central a été de modifier les rapports entre l'État et la société.

L'essor d'une nouvelle rationalité de gouvernement, celle du marché et de la biopolitique des masses -contrairement à la politique des masses du modèle souverain -ne signifie ni la chute de l'État ni le triomphe irréversible du calcul économique comme pivot de la gestion sociale. Les stratégies néolibérales ont posé des limites à l'activité étatique, mais elles ont fait également de la frontière entre État et marché, ou celles entre État et gestion sociale, des frontières convoitées. Si le néolibéralisme questionne l'intervention d'État et la considère généralement abusive, inefficace et coûteuse, il reconnaît en même temps que les « failles de marché » requièrent l'intervention du gouvernement. Et les « failles de marché » sont toujours des produits sociaux, des constructions complexes où savoirs, discours, pratiques et luttes politiques s'entrecroisent. Il en va de même des crises de la gouvernabilité néolibérale, comme celle qui a frappé les États-Unis en 2008, et celle qui frappe l'Europe à l'heure actuelle. Face à ces crises généralisées exposant les « failles de marché », les gouvernements sont forcés de revenir à des politiques interventionnistes, récemment encore stigmatisées.

La réforme énergétique, qui a été votée au Mexique à la fin de 2013, témoigne de ce double mouvement. D'un côté, c'est bien le modèle néolibéral qui s'est imposé pour rendre plus transparente la gestion d'une ressource stratégique dont les revenus demeuraient entre les mains d'une clique politique. De l'autre côté, la nouvelle législation confirme les droits de propriété des ressources pétrolières pour la Nation, et maintient [189] le contrôle de l'État sur les activités en amont, sans doute les plus stratégiques de toutes les chaînes de l'industrie. La frontière entre l'État et le marché est floue et elle se déplacera encore dans le futur en fonction des enjeux qui émergeront quand l'industrie s'adaptera à son nouvel environnement économique, politique, social et symbolique.

Bibliographie

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 321.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1er janvier 1994).

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947, 58 *R.T.N.U.* 187, R.T. Can 1947 n° 217, (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948).

Anonyme. 3 décembre 2012. « Texto completo del 'Pacto por Mexico' ». [En ligne](#). (page consultée le 23 août 2014).

Basáñez, Miguel. 1991. *El pulso de los sexenios. 20 anos de crisis en México*, Mexico, Siglo veintiuno, 411p.

Bélanger, Louis. 2010. « Governing the North American Free Trade Area : International Rulemaking and Délégation in NAFTA, the SPP, and Beyond », *Latin American Policy*, vol. 1, n° 1, p. 22-51.

British Petroleum. 2014. « Statistical Workbook ». [En ligne](#). (page consultée el 23 août 2014).

Cárdenas, Enrique. 1996. *La política económica en Mexico, 1950-1994*, Mexico, D.F. Fondo de Cultura Economica - Colegio de Mexico.

Centra de Estudios Espinosa Yglesias. 2008. *1982. La decision del presidente*. Fundación ESRU, Detalle Films.

Chacón, Susana. 2008. *La relación entre Mexico y los Estados Unidos (1940-1955). Entre el conflicto y la cooperación*, Mexico, Fondo de Cultura Economica, 232 p.

[190]

CIDAC. 2012. « No mas subsidios injustes », Mexico, CIDAC. [En ligne](#).

Córdova, Arnaldo. 1989. *La revolución y el estado mexicano*, Mexico, Era.

Covarrubias, Ana. 2010. *Cambio de siglo : la politica exterior de la apertura economica y politica*, Mexico, El Colegio de Mexico, 229 p.

États-Unis d'Amérique, Energy Information Administration (EIA). 13 juin 2013. « Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources : An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States » . [En ligne](#). (page consultée le 23 août 2014).

États-Unis d'Amérique, National Energy Policy Development Group (NEPDG). Mai 2001. *National Energy Policy. Final Report*, Washington D.C., gouvernement des États-Unis, 169 p. [En ligne](#).

Fernández, Claudia et Andrew Paxman. 2013. *El Tigre. Emilio Azcárragay su imperio Televisa*, México, Grijalbo, 542 p.

Fiszbein, Martin et Esteban Kiper. 2005. « El mundo del revés. Notas sobre el aporte conceptual de la obra de Raúl Prebisch », *Ciclos*, vol. 15, n° 29, p. 61-90.

Foucault, Michel. 2004. *Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil, 436 p.

Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France*, Paris, Seuil, 356 p.

Foucault, Michel. 2012. *Du gouvernement des vivants*, Paris, Seuil, 400 p.

Hartley, Peter et Kenneth B. Medlock. 2011. « The Revenue Efficiency of PEMEX : A Comparative Approach », Houston, University of Oxford and Baker Institute, 42 p. [En ligne](#).

Hopenhayn, Benjamin. 2005. « Crisis y transformación : vigencia del pensamiento de Raúl Prebisch », *Ciclos*, vol. 15, n° 29, p. 23-38.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). 2011. *Indice de competitividad internacional. Más allá de los BRICS*, Mexico, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. [En ligne](#).

Katz, Friederich. 2004. « Un intento único de modernización en Mexico : el régimen de Lázaro Cárdenas », dans Günther Mailhod (dir.), *Las modernidades de Mexico. Espacios, proceso, trayectorias*. Mexico, Asociación Alemana de Investigación sobre America Latina y Miguel Angel Porrúa.

Mayer, Frederick D. 1998. *Interpreting NAFTA : The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 374 p.

Meyer, Lorenzo. 1995. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Mexico, Océano, 282 p.

Meyer, Lorenzo. 2009. *Las raíces del nacionalismo petrolero en Mexico*, Mexico, Océano, 360 p.

Mexique, Congrès fédéral. 2014. « Cámara de Diputados » . [En ligne](#). (page consultée le 23 août 2014).

Mexique, Président de la république. 2014. « Reforma Energetica » . [En ligne](#). (page consultée le 23 août 2014).

Morales, Isidro. 1997. « Mexico's Post-NAFTA Deregulation Policies : The Case of the Petro-Chemical Sector », *New Political Economy*, vol. 2, n° 3, p. 427-450.

Morales, Isidro. 2008. *Post-NAFTA North America : Reshaping the Economie and Political Governance of a Changing Region*. New York, Palgrave/MacMillan, 224 p.

Morales, Isidro. 2010. « Mito y hermenéutica de la Modernidad de Estado en Mexico », dans Lilian Briseno et Susana Chacón (dir.), *Ideas y afanes de una Patria. Mexico en el bicentenario*. Mexico, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, p. 207-245.

Ortiz-Mena, Antonio. 1998. *El desarrollo estabilizador : reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 408 p.

[192]

PEMEX. 2013. *Anuario Estadístico 2013*. Mexico, PEMEX, 72 p. [En ligne](#).

Reyes Heróles, Jesús. 1974. *El liberalismo mexicano. III. La integración de las ideas*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 728 p.

Salinas de Gortari, Carlos. 2000. *Mexico. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés Editores, S.A., 1393 p.

Salinas de Gortari, Carlos. 2008. *La década perdida. 1995-2006. Neoliberalismo y populismo en Mexico*, Mexico, Random House, 557 p.

Mexique, Secretaria de Energia. 2008. « *Iniciativas de Reforma Energética. La renta petrolera* ». En ligne <www.energia.gob.mx> (page consultée le 23 août 2014).

Mexique, Secretaria de Energia. 2013. « *Estrategia Nacional de Energia, 2013-2027* ». [En ligne](#).

Solis, Leopoldo. 2000. *La realidad económica mexicana : retrovisión y perspectivas*. Mexico, El Colegio Nacional, 447 p.

Villarreal, René. 1997. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en Mexico. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, 3^e éd., Mexico, Fondo de Cultura Económica, 691 p.

[193]

Première partie
Des bilans économiques mitigés

5

“Requiem pour l'État révolutionnaire :
l'influence de l'ALENA sur
la réforme du secteur de l'énergie
au Mexique.”

Julián Castro-Rea ²⁴⁰

L'histoire ? - Chance offerte aux peuples pour se discréditer à tour de rôle.

Emile Cioran.

[Retour à la table des matières](#)

Le 12 décembre 2013, le Congrès mexicain a pris une décision historique, celle d'ouvrir le secteur de l'énergie aux investissements privés, y compris étrangers. Cette décision renversait un principe constitutionnel que le gouvernement du pays avait mis en pratique pendant 75 ans selon lequel la propriété, la production et la distribution de l'énergie doivent être sous le contrôle ultime de l'État. Ce principe était autrefois si solide qu'il a même été défendu par le gouvernement

²⁴⁰ L'auteur est professeur au département de science politique de l'Université de l'Alberta.

néo-libéral [194] qui a négocié l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) ²⁴¹.

Paradoxalement pourtant, la réforme de 2013 a été promue par le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), un parti politique qui se dit héritier et défenseur du nationalisme révolutionnaire ²⁴², qui avait décidé la nationalisation des compagnies pétrolières en 1938 et qui avait abrité le secteur énergétique mexicain de l'application des règles établies par l'ALENA. Cela dit, il n'en demeure pas moins que la majorité de l'opinion publique au Mexique n'est pas d'accord avec cet important changement de cap.

La présente contribution vise à montrer que ce revirement confirme un effet culturel, voire idéologique de l'ALENA, en ce sens que l'accord servirait à rééduquer des élites politiques et certains citoyens pour leur faire accepter un nouveau paradigme concernant les rapports entre l'État et le marché. La réforme du secteur de l'énergie exprime ainsi une nouvelle vision du nationalisme et l'usure de l'idée de la défense de la souveraineté économique comme condition pour le développement du pays. La réforme manifeste donc un nouveau paradigme idéologique, résultant de 20 ans d'application de l'ALENA.

Le contexte

L'ordre constitutionnel mexicain actuel a été créé à la suite de la révolution qui a bouleversé la société, l'économie et les institutions politiques dans ce pays au tournant du 20^e siècle. Dans la mesure où cette révolution a mobilisé la masse des travailleurs politisés urbains, mais surtout ruraux, elle n'a pas [195] pu se contenter de changements superficiels et d'effectuer une simple relève des élites au pouvoir. Au contraire, le nouvel ordre a combiné les composantes essentielles d'une démocratie libérale - libertés individuelles, égalité devant la loi,

²⁴¹ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

²⁴² C'est-à-dire, hérité du processus révolutionnaire ayant eu lieu entre 1910 et 1917.

droits civiques, etc. - avec des pouvoirs extraordinaires accordés à l'État pour la régulation de l'économie, tels que la protection musclée des droits des travailleurs, l'expropriation des grands domaines pour les redistribuer aux paysans sans terre, et le monopole étatique des ressources naturelles, dont les minéraux et le pétrole.

Ces pouvoirs économiques extraordinaires ont été mis en pratique à mesure que l'État post-révolutionnaire consolidait son pouvoir. Une pièce clé de cette consolidation a été la création du Parti national révolutionnaire (PNR) en 1929, parti dont la fonction était de gérer le partage des pouvoirs entre les nombreuses factions de la coalition révolutionnaire. C'est ce parti qui a assuré la succession au poste de Président, une succession menée de manière généralement pacifique tout au long de l'histoire. Le parti trouvait bien entendu sa légitimité dans sa loyauté aux principes de la révolution. Au fil des ans et sous différentes formes, il est devenu le porte-étendard de l'orthodoxie idéologique et de la continuité institutionnelle du régime post-révolutionnaire.

Le gouvernement du président Lázaro Cárdenas (1934-40) est sans doute celui qui a renforcé et raffermi de la manière la plus ferme les pouvoirs économiques de l'État. Il a fait avancer la distribution des terres et les droits des travailleurs industriels, comme aucun gouvernement ne l'avait fait auparavant. Fort des nouvelles alliances politiques tissées grâce à ces réformes, Cárdenas a également promu la restructuration du PNR qui, en 1938, adopta une structure corporatiste et un nouveau nom, celui de Parti de la révolution mexicaine (PRM). Le parti renouvelé allait fournir les bases politiques pour l'action la plus osée du gouvernement Cárdenas, soit l'expropriation de toutes les firmes privées, en grande majorité étrangères, engagées dans l'industrie pétrolière.

[196]

Cette action a eu des effets importants, tant sur la politique interne que sur le plan international. À l'interne, elle a représenté le point culminant des politiques radicales de la révolution tout en demeurant dans les limites d'une économie capitaliste. Elle a aussi provoqué la réaction des secteurs conservateurs de la société mexicaine, laissés pour compte par la révolution. Ces secteurs ont été à l'origine de la

création du Parti action nationale (PAN), en 1939, qui se voulait une alternative à l'étatisme et au sécularisme du PRM ²⁴³.

Sur le plan international, l'expropriation a mis le Mexique dans la cible des puissances dont les intérêts économiques étaient affectés, soit les États-Unis et la Grande-Bretagne, en tout premier lieu, mais aussi d'autres partenaires, tels que la France et le Canada. Toutefois, la conjoncture internationale et le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale permirent au gouvernement mexicain de sortir de l'isolement dans lequel ces pays l'avaient placé. En effet, la contribution pétrolière du pays à l'effort de guerre a été perçue comme un atout important dont les Alliés ne pouvaient se passer.

L'ALENA : le Mexique obtient un régime d'exception

Fort d'une expropriation légitime aux yeux de la majorité de la population mexicaine et désormais respecté par la communauté internationale, le gouvernement mexicain a fait de l'entreprise d'État *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) un monopole en charge de l'exploration, de l'exploitation, de la production et de la distribution du pétrole et de ses sous-produits. Cette politique a été remise de l'avant en 1960, lorsque le gouvernement a nationalisé l'industrie de l'électricité, désormais gérée par l'entreprise d'État *Comision Federal de Electricidad* (CFE).

[197]

Ce contrôle gouvernemental des deux principales sources d'énergie du pays, indispensables pour les besoins quotidiens des foyers et des industries, s'est avéré une source inestimable de revenu public. Grâce à lui, le Mexique a été capable de maintenir des niveaux de taxation parmi les plus bas en comparaison aux autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tant pour les individus que les entreprises. En même temps, le gouvernement avait le loisir de distribuer des subventions, tant dans un ob-

²⁴³ Le parti a changé son nom une deuxième fois en 1946, pour adopter son appellation actuelle, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI).

jectif de développement économique, que dans celui de la manipulation populiste des marchés et des élections.

PEMEX et ses opérations ont connu une croissance sans précédent à la fin des années 1970, lorsque des gisements majeurs ont été découverts dans le Golfe du Mexique, au moment où les prix internationaux du pétrole atteignaient des plafonds historiques. En revanche, la croissance a plongé quand, en 1982, les prix internationaux sont brusquement descendus, résultat de l'éclatement d'une bulle spéculative. Le Mexique s'est alors trouvé incapable d'honorer son énorme dette.

PEMEX et CFE sont néanmoins demeurés des piliers pour les finances publiques, au-delà de leur simple importance symbolique en tant que fleurons du nationalisme révolutionnaire. En 2013, PEMEX était la plus grande compagnie mexicaine avec un chiffre d'affaires de 125 milliards USD, alors que CFE se trouvait en troisième position avec 24 milliards ²⁴⁴. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement ait identifié l'industrie de l'énergie comme l'exception principale au régime de libéralisation créé par l'ALENA.

[198]

En effet, le chapitre six de l'ALENA exempte l'industrie mexicaine de l'énergie de l'application de la clause de traitement national et l'abrite de la concurrence étrangère en interdisant les investissements privés dans ce secteur. De plus, le Mexique est également exempté de la clause de proportionnalité liant le Canada et les États-Unis, selon laquelle tout tarif douanier, quota ou manipulation de prix doit être appliqué également aux marchés internes et externes. En somme, le cadre normatif de l'industrie énergétique mexicaine est demeuré inchangé depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA.

²⁴⁴ Yan Cimon, 13 février 2014, « ALE(N)A jacta est : les relations canado-américaines au-delà de la grande récession », communication présentée dans le cadre du colloque international *20 ans de l'ALENA. L'ALENA et les nouveaux modèles d'intégration*, Institut d'études internationales de Montréal - UQAM.

La réforme du secteur de l'énergie

Les firmes multinationales, notamment nord-américaines, opérant dans le domaine de l'énergie n'ont jamais tout à fait accepté le régime d'exception accordé à l'industrie mexicaine. Maints efforts ont été déployés pour limiter la portée des exceptions avec des degrés de succès variables. Toutefois, de nombreux obstacles constitutionnels freinent encore l'investissement privé. Depuis l'adoption de l'ALENA, tous les gouvernements mexicains ont tenté d'opérer des changements à ces obstacles constitutionnels, sans grand succès. Plus déterminés sans doute, furent les gouvernements élus sous les couleurs du PAN, porté au pouvoir de décembre 2000 à novembre 2012. Cela peut se comprendre dans une perspective historique, puisque le PAN avait proposé une telle réforme dès sa naissance²⁴⁵. Pourtant, ces tentatives se sont heurtées à l'opposition des autres partis politiques et à une opinion publique majoritairement hostile à de tels changements.

Les conditions politiques ont changé de manière significative avec le retour du PPJ au pouvoir, en décembre 2012. La nouvelle équipe à la tête du gouvernement fédéral a réussi, contre toute attente, à convaincre les principaux partis d'opposition d'établir une entente de gouvernabilité nommée [199] « Pacte pour le Mexique ». Le PAN, à droite de l'échiquier politique, et le Parti de la révolution démocratique (PRD), à gauche, se sont ainsi engagés à appuyer les initiatives législatives majeures du président en échange de leur inclusion, ne serait-ce que symbolique, dans les délibérations menant à l'adoption de ces réformes. Cette stratégie politique a livré les résultats escomptés, puisqu'elle a permis l'adoption de réformes majeures dans les domaines électoral et fiscal, dans le secteur de l'éducation, des télécommunications et dans celui de l'énergie. C'est ainsi que la réforme fiscale a été approuvée avec la coopération du PRD, en particulier, et celle du secteur de l'énergie, avec les votes des élus du PAN. Cependant, dans la foulée des désaccords concernant les objectifs principaux de ces réformes, les deux partis d'opposition ont été marginalisés, ce

²⁴⁵ Plus surprenante était l'opposition du PAN à l'ALENA en 1992, au moment où l'accord était en négociation.

qui a conduit à l'éclatement du « Pacte pour le Mexique », mais les réformes n'en avaient pas moins été adoptées pour autant à la grande satisfaction de l'exécutif

Pour faire passer la réforme du secteur de l'énergie, le PRI a aussi déployé ses ressources au niveau régional. Puisque toute réforme constitutionnelle requiert l'approbation d'une majorité des législatures des États de la fédération, le PRI a réussi à faire approuver sa réforme rapidement en réunissant les votes de seize législatures en deux jours, un temps record ²⁴⁶.

La réforme en soi consiste en une modification des articles 25, 27 et 28 de la Constitution. Ces articles octroyaient à l'État mexicain la propriété des ressources naturelles et le monopole de leur exploitation. À ces amendements constitutionnels sont venues s'ajouter 21 clauses provisoires qui précisent les termes de la réforme et qui établissent des garde-fous législatifs en vue de leur application.

[200]

Ces clauses reflètent l'engagement de l'État mexicain à ouvrir le secteur de l'énergie aux investissements privés et, en particulier, aux investissements étrangers. Aucune condition n'est posée aux investisseurs, ni protection en cas de crise et aucun avantage n'est réservé aux investisseurs privés mexicains. L'entreprise d'État PEMEX est mise sur un pied d'égalité avec les compagnies étrangères, puisque tous les intervenants du secteur de l'énergie doivent désormais entrer en concurrence en respectant des lois du marché. Dans les faits, le gouvernement renonce ainsi au traitement d'exception âprement négocié il y a plus de 20 ans dans l'ALENA.

Le gouvernement mexicain a ainsi négligé de protéger les intérêts des capitaux nationaux. L'organisme d'affaires *Confederacion de Cámaras Industriales* (CONCAMIN) avait pourtant demandé explicitement aux législateurs de protéger les investisseurs mexicains dans la législation d'application en promettant au passage de veiller à la créa-

²⁴⁶ Rappelons que le Mexique compte 32 unités fédérales : 31 États auxquels s'ajoute le District fédéral, siège de la capitale. Les États qui ont approuvé la réforme en un temps record furent le Chiapas, Querétaro, Veracruz, l'État de Mexico, Durango, Hidalgo, la Basse-Californie du Sud, le 13 décembre ; Jalisco, Sonora, Campeche, Quintana Roo, Nayarit et Coahuila, le lendemain ; et finalement le Yucatân, Puebla et Tamaulipas, le 15 décembre.

tion d'emplois dans le secteur. Les membres de CONCAMIN espéraient, fort de cette protection, pouvoir remporter les contrats d'exploration et d'exploitation des ressources d'énergie ou, du moins, d'être en mesure de fournir l'équipement ou les services nécessaires aux grandes compagnies pétrolières internationales investissant dans le pays ²⁴⁷.

Comment expliquer la transformation ?

La réforme du secteur de l'énergie semble de prime abord absurde. D'ailleurs, nous n'avons pas affaire à un geste personnel et autoritaire de la part du président Enrique Pena Nieto qui aurait pris au dépourvu son propre parti. En fait, à l'occasion de la 21^e Assemblée tenue en mars 2013, le parti avait donné son aval à une réforme éventuelle du secteur de l'énergie.

[201]

La réforme a donc non seulement été introduite par le parti qui était censé défendre la constitution héritée de la révolution et qui a négocié l'exception dans l'ALENA, mais elle laisse de surcroît l'État mexicain dans une situation de vulnérabilité financière et politique majeure. Comment comprendre qu'un État souverain prenne de bon gré une mesure qui l'affaiblisse et que cette mesure ait été prise justement par les héritiers d'une révolution nationaliste ?

Hugh Heclo et Peter Hall avancent quelques réflexions théoriques qui, une fois appliquées au contexte mexicain, offrent une explication possible à ce paradoxe. Ces deux auteurs mettent l'accent sur le rôle que les idées jouent dans les processus de prise de décisions en politique publique. Selon Heclo ²⁴⁸, les décisions en politique sont le résultat d'une combinaison de pouvoir et d'incertitude. Autrement dit, au moment de prendre une décision majeure affectant les politiques publiques, les politiciens ont en tête non seulement les impératifs de la concurrence partisane, mais ils assument aussi leurs options dans une

²⁴⁷ Adela Navarro Bello, 18 décembre 2013, « La reforma energética transformará a Mexico : Videgaray », *Proceso*.

²⁴⁸ Hugh Heclo, 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New-Haven, Yale University Press, p. 312.

perspective d'optimisation. Ce faisant, ils entament un processus d'« apprentissage social », dans lequel l'appareil d'État réfléchit aux problèmes sociaux dans leur ensemble. En d'autres termes, les politiciens et les bureaucrates bâtissent leurs idées à partir du contexte social dans lequel ils vivent et tentent d'adapter ces idées aux problèmes qu'ils sont appelés à résoudre. Le contexte social, bien entendu, est une notion très vaste. Elle inclut tant la formation universitaire des décideurs, que leurs relations sociales immédiates et la conjoncture internationale. Heclo remarque également que ce processus d'apprentissage social est particulièrement présent dans les décisions de politique économique, à cause de leur complexité technique ²⁴⁹.

Peter Hall reprend la théorie d'Hecllo en la poussant un peu plus loin. D'abord, il suggère que toute décision en [202] politique publique est le résultat de la convergence de trois influences majeures : les institutions, les intérêts et les idées ²⁵⁰. L'influence des idées, ou l'apprentissage social, a lieu au sein d'un cadre d'interprétation établi, autrement dit, un système d'idées que tous les acteurs comprennent et acceptent. Hall appelle cela un « paradigme de politique publique » ²⁵¹, semblable à toutes fins pratiques au paradigme scientifique tel qu'analysé par Thomas Kuhn ²⁵².

Ce parallèle a plusieurs implications pertinentes dans le contexte actuel. D'abord, on constate que la transition d'un paradigme à un autre peut résulter d'un processus social, culturel ou politique, et non pas seulement scientifique ou économique. La justesse des arguments militant en faveur d'un paradigme, ou leur solidité scientifique, importe moins que l'autorité de l'acteur qui les exprime et leur place dans la hiérarchie des valeurs du moment. Parmi la panoplie des opinions offertes par les experts, les décideurs choisissent donc les idées provenant des sites d'autorité et de prestige, surtout lorsque les décisions

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Peter A. Hall, 1997, « The Rôle of Interests, Institutions and Ideas in the Political Economy of Industrialized Nations » dans Mark I. Lichbach et Alan S. Zuckerman, (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 174, p. 175-176.

²⁵¹ Peter A. Hall, 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 279.

²⁵² Thomas Kuhn, 1970, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.

comportent une complexité technique. Le changement ou le passage d'un paradigme à un autre est alors le résultat d'un déplacement des centres de pouvoir et de prestige concernant un domaine particulier de la politique publique ²⁵³.

Un processus de la sorte a eu lieu au Mexique au début des années 1990, avec des conséquences toujours visibles aujourd'hui. Ce processus fournit, à mon avis, l'explication centrale du paradoxe de la réforme du secteur de l'énergie.

[203]

L'ALENA exprime une transition de paradigme dont la réforme du secteur de l'énergie est la culmination

L'adhésion du Mexique à l'ALENA fut le résultat de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau groupe politique. Au centre de ce groupe était Carlos Salinas, devenu président en 1988, à la suite d'élections vivement contestées. Salinas a proposé un nouveau paradigme pour affronter les dilemmes économiques du pays, un paradigme fortement influencé par le néo-libéralisme alors en vogue. Il s'est entouré d'une équipe qui partageait ses idées fondamentales en politique économique. Cette équipe a fait du Mexique un pays où le paradigme néo-libéral allait bientôt régner. Parmi les membres les plus en vue de son entourage, on peut mentionner Jaime Serra Puche, qui était à la tête du secrétariat de Commerce et du développement industriel, Pedro Aspe Armella, ministre des Finances, et Herminio Blanco, négociateur en chef de l'ALENA. Salinas lui-même et ces hommes politiques ont en commun d'avoir étudié l'économie dans des universités étatsuniennes qui privilégient les théories orthodoxes, voire néo-libérales : Harvard (Salinas), Yale (Serra), Massachusetts Institute of Technology (MIT) (Aspe) et Chicago (Blanco) ²⁵⁴.

²⁵³ Hall, 1993, *supra* note 12, p. 280-81.

²⁵⁴ Octavio Rodriguez Araujo, 2010, « The Emergence and Entrenchment of a New Political Régime in Mexico », *Latin American Perspectives*, vol. 37, n° 35.

James Cypher et Raúl Delgado Wise soulignent le rôle central que les économistes orthodoxes ont joué dans la promotion de l'ALENA, tant au Mexique qu'aux États-Unis ²⁵⁵. La consolidation du projet néolibéral a tourné autour de la construction d'un paradigme intellectuel qui affirmait, à voix haute et à répétition, que l'ALENA répondait à un besoin immédiat et promettait des bénéfices pour les trois pays [204] participants. En particulier, pour le Mexique, l'ALENA était censé relancer la croissance économique, augmenter les flux d'investissements étrangers, réduire la dette externe, éliminer le déficit du secteur public, rendre plus compétitives les sociétés d'État par leur privatisation et augmenter les exportations du secteur manufacturier. Tout cela aboutirait, selon les promoteurs du projet, à une création d'emplois sans précédent, ce qui rendrait désuète la migration vers les États-Unis comme stratégie de survie pour des millions de sans-emploi mexicains.

20 ans plus tard, du point de vue du Mexique, toutes ces promesses ont fait place à un bilan plutôt médiocre, comme en témoignent plusieurs chapitres inclus dans cet ouvrage ²⁵⁶.

Toutefois, les conditions se sont aussi présentées pour la poursuite du changement de paradigme. Luis Videgaray Caso est l'architecte actuel de la réforme. Ministre des Finances du gouvernement Pena Nieto, il a, lui aussi, été formé au MIT. Mais la source ultime du projet est, encore une fois, Carlos Salinas. L'ancien président a fait partie de l'équipe de campagne de Pena Nieto, dirigée par Videgaray Caso. Tous les trois puisent leur pouvoir politique de l'État de Mexico, l'unité fédérale entourant la capitale du pays dont Pena Nieto fut gouverneur et Videgaray Caso, ministre des Finances.

Salinas est toujours membre informel du groupe des conseillers du président. Il possède donc une influence importante sur ses décisions majeures, en particulier, sur celles qui touchent à la politique économique.

²⁵⁵ James M. Cypher et Raúl Delgado Wise, 2010, *Mexico's Economic Dilemma : The Developmental Failure of Neoliberalism. A Contemporary Case Study of the Globalization Process*, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 60-61.

²⁵⁶ En particulier, les contributions d'André Downs, Christian Deblock, Isidro Morales, David Biette et Claude Vaillancourt.

Au moment où la réforme était l'objet de débats au Congrès, le président du Sénat (PRI), Raúl Cervantes Andrade, a exprimé avec justesse toute son importance : « Aujourd'hui nous étudions un nouveau paradigme constitutionnel (...). Sans aucun doute, de mon point de vue, (il s'agit du) changement le plus important auquel on a assisté au cours des dernières [205] décennies »²⁵⁷. Moins optimiste, l'ancienne présidente du PRI, Dulce Maria Sauri Riancho, considère que la réforme représente l'aboutissement d'un modèle d'État « non seulement plus réduit mais aussi plus faible devant les pouvoirs réels »²⁵⁸.

La réforme, exprime-t-elle aussi un nouveau consensus social ?

Les sondages d'opinion au sujet de la réforme du secteur de l'énergie ne permettent pas de dégager de consensus clair. En fait, la comparaison de cinq enquêtes récentes présente même des résultats contradictoires, comme le montre le Tableau 1 ci-dessous. La seule régularité que l'on peut observer est que l'appui à la réforme est plus élevé lorsque l'enquête est menée par téléphone et plus faible lorsque les entrevues sont réalisées en personne. Cela exprime à mon avis un biais lié à une appartenance de classe. En effet, il est fort probable qu'au Mexique les classes moyennes disposent davantage d'une ligne de téléphone fixe que les classes populaires. Or les classes moyennes ont tendance à être plus favorables aux réformes visant la libéralisation des marchés que les classes populaires.

En somme, tout ce qu'on peut avancer pour le moment c'est que ce changement de paradigme a touché l'élite politique au pouvoir et probablement les classes moyennes et qu'il est probable qu'il ait moins affecté le reste de la société mexicaine.

[206]

Tableau 1. Quelques sondages d'opinion sur la réforme au secteur de l'énergie au Mexique, 2012-2013

²⁵⁷ Juan Carlos Cruz Varas, 20 décembre 2013, « Promulga Pena decreto de reforma energética », *Proceso*. [Traduction de l'auteur].

²⁵⁸ Jenaro Villamil, 24 décembre 2013, « Reforma energética : salto mortal, sinred de protección », *Proceso*. [Traduction de l'auteur].

Maison de sondage	BGC-Ex-célsior	Parametria	CESOP	CIDE	Buendia/Laredo
Date de levée	16/8/13	13-16/7/13	6-7/7/13	16-31/7/12	8-13/8/13
Grandeur de l'échantillon	400	800	618	2400	1000
Marge d'erreur (%)	5	3.5	3.9	4.4	3.5
Méthode	téléphone	face à face	téléphone	face à face	face à face
Pourcentage à faveur	63	16	36	31	20
Pourcentage contre	pas indiqué	49	54	65	62

Source : Miguel Angel Vargas, « Cinco encuestas sobre la reforma energética y el capital privado » dans ADNPolitico.

Cela dit, la gauche a cherché à mobiliser ses forces avec un succès mitigé pour tenter de stopper la réforme. Des manifestations sur les places publiques, aussi bien au niveau des États que de la capitale, ont sans doute débouché sur une plus grande diffusion des critiques de la réforme dans les médias. Elles ont pourtant été incapables de freiner la stratégie gouvernementale. Dans les jours critiques, au cours des dernières phases de délibération au Congrès, Andrés Manuel López Obrador, le leader le plus farouchement opposé à la réforme, a subi une crise cardiaque qui l'a maintenu à l'hôpital du 3 décembre 2103 au 6 janvier 2014. Or, il s'agissait là de la phase la plus critique dans la discussion et l'approbation de la réforme.

La gauche a donc été incapable de créer un véritable mouvement de masse en opposition à la réforme, sans doute parce qu'elle ne semblait pas avoir d'effet immédiat sur la vie de tous les jours. Qui plus est, le gouvernement a promis, par l'entremise d'une importante campagne de publicité, que la réforme permettrait la baisse des prix des produits de l'énergie, notamment de l'électricité. Voilà autant de facteurs qui ont vraisemblablement nuit à l'efficacité politique de l'opposition de la gauche.

[207]

Misant sur le manque de popularité de la réforme, les partis de gauche et certaines organisations civiles souhaitent organiser un référendum qui devait permettre de renverser le projet constitutionnel du gouvernement. Selon un de ses leaders, Cuauhtémoc Cárdenas, un référendum pourrait être organisé à l'été 2015, en même temps qu'auront lieu des élections fédérales partielles. Malheureusement, le projet risque de demeurer sans suite puisqu'il sera alors trop tard pour défaire la réforme, d'autant que le gouvernement mexicain s'empresse d'inviter les investisseurs étrangers intéressés à profiter du nouveau régime juridique et de négocier avec eux des engagements contractuels. Par exemple, en janvier 2014, à Davos en Suisse, dans le cadre du Forum économique mondial, PEMEX a signé un contrat avec la pétrolière russe Lukoil pour démarrer l'exploration conjointe dans les eaux du Golfe du Mexique. Bref, même si l'invalidation de la réforme est possible en principe, en pratique, elle pourrait entraîner de fortes indemnisations judiciaires.

Le référendum a également peu de chances de changer la situation. Selon la loi mexicaine, les référendums ne peuvent ni forcer des changements constitutionnels, ni modifier des dispositions fiscales déjà approuvées par la législature. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement, par l'entremise du président de la Commission pour la régulation de l'énergie, présente les modifications récentes comme étant au-delà de la portée d'une consultation populaire quelconque ²⁵⁹.

La gauche explore également la voie judiciaire et le recours aux tribunaux pour tenter de renverser la réforme. López Obrador, de retour dans la sphère politique, a récemment annoncé que son mouvement allait poursuivre le président Peña Nieto, l'accusant de trahison pour avoir négocié la réforme avec des compagnies pétrolières étrangères plutôt que de consulter le peuple mexicain. Il a ajouté qu'il était prêt à faire appel aux [208] tribunaux internationaux au cas où les instances internes ne lui donneraient pas raison.

Plusieurs événements en dehors de la politique partisane pourraient pourtant compromettre l'avenir de la réforme. Si les promesses d'amélioration des services de distribution de l'énergie et de réduction de leurs coûts n'étaient pas respectées, le gouvernement pourrait faire

²⁵⁹ Alejandro Gutiérrez, 29 janvier 2014, « Consulta para la reforma energética no tiene sentido : Salazar Diez », *Proceso*.

face aux protestations du public. Déjà, en janvier 2014, la CFE annonçait une augmentation mineure des tarifs, d'entre 0,67% et 1,2% ; ce qui n'a pas manqué de susciter une réaction encore que limitée du public. Par ailleurs, la situation d'insécurité juridique et d'application sélective de la loi vécue dans certaines régions du pays pourrait décourager les investissements étrangers, une réalité soulignée par les gens d'affaires dans l'État de Nuevo León, centre de l'activité industrielle mexicaine ²⁶⁰. Enfin, quand on souligne que les pertes massives d'emplois consécutives à la réforme, autant à PEMEX qu'à la CFE, sont estimées à 40% du personnel actuel, celles-ci pourraient être à la source d'un mouvement de contestation beaucoup plus profond et étendu.

Conclusion

La réforme du secteur de l'énergie au Mexique reflète un changement de cap important de la part de l'élite politique du pays. Une conversion totale au paradigme néo-libéral en politique publique semble atteinte grâce aux effets idéologiques et culturels de 20 ans de libéralisation des échanges commerciaux en Amérique du Nord. Pourtant, cette conversion des élites ne fait pas consensus au sein du public mexicain, en général, où une vision plus critique à l'égard du néo-libéralisme semble toujours dominer. Certes, cette réforme fait du Mexique un partenaire plus « normal » pour le Canada et les États-Unis en ce sens qu'elle renforce son adhésion à l'approche néolibérale de libéralisation des marchés en vigueur en Amérique [209] du Nord. Les médias les plus reconnus n'ont pas manqué de souligner et d'accueillir ce développement. Par exemple, le *Washington Post* a salué la réforme comme une preuve de la capacité du PRI d'établir des consensus avec le PAN, ce qui selon le *Post* est un signe de la maturité de la démocratie mexicaine qui ouvre la voie pour relancer l'économie du pays ²⁶¹. Rappelons pourtant que ce même journal avait dénoncé au cours des deux dernières années les méthodes autoritaires du gouver-

²⁶⁰ Luciano Campos Garza, 23 janvier 2014, « Piden protección para inversionistas atraídos por reforma energética », *Proceso*.

²⁶¹ Jesús Esquivel, 16 décembre 2013, « La reforma energética de México, modelo a seguir : The Washington Post », *Proceso*.

nement de Pena Nieto, méthodes qui, par ailleurs, ont rendu la réforme possible.

Déjà les compagnies pétrolières canadiennes semblent se bousculer pour signer des contrats d'exploration, de production et de vente de technologie et services avec le gouvernement mexicain²⁶². Il est fort possible que d'autres compagnies, notamment étatsuniennes, proposent des contrats similaires en coulisses. La réforme du secteur de l'énergie crée en effet une nouvelle réalité politique, économique et même idéologique en Amérique du Nord, réalité que tous les acteurs n'ont pas manqué de souligner.

Le sommet trilatéral des leaders nord-américains, qui a eu lieu au Mexique durant la troisième semaine de mars 2014, a jeté plus de lumière sur la façon dont la réforme affectera le fonctionnement futur de l'ALENA et confirmé que la réforme est déjà traitée comme un fait accompli.

Bibliographie

Campos Garza, Luciano. 23 janvier 2014. « Piden protección para inversionistas atraídos por reforma energética », *Proceso*. [En ligne](#).

[210]

Cimon, Yan. 13 et 14 février 2014. « ALE(N)A jacta est : les relations canado-américaines au-delà de la grande récession », communication dans le cadre du colloque international *20 ans de l'ALENA. L'ALENA et les nouveaux modèles d'intégration*, Institut d'études internationales de Montréal-UQAM.

Cruz Varas, Juan Carlos. 20 décembre 2013. « Promulga Peña decreto de reforma energética », *Proceso*. [En ligne](#).

Cypher, James M. et Raúl Delgado Wise. 2010. *Mexico's Economic Dilemma : The Developmental Failure of Neoliberalism. A Contemporary Case Study of the Globalization Process*, Lanham, Rowman & Littlefield.

²⁶² Kim Mackrael, 10 février 2014, « Canada-Mexico air travel accord set to boost tourism and business links », *The Globe and Mail*.

Esquivel, J. Jesús. 16 décembre 2013. « La reforma energética de Mexico, modelo a seguir : The Washington Post », *Proceso*. [En ligne](#).

Gutiérrez, Alejandro. 29 janvier 2014. « Consulta para la reforma energética no tiene sentido : Salazar Diez », *Proceso*. [En ligne](#).

Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275.

Hall, Peter A. 1997. « The Rôle of Interests, Institutions and Ideas in the Political Economy of Industrialized Nations » dans Lichbach, Mark I. et Alan S. Zuckerman, (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 174.

Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.

Kuhn, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.

Mackrael, Kim. 10 février 2014. « Canada-Mexico air travel accord set to boost tourism and business links », *The Globe and Mail*.

Vargas, Miguel Angel « Cinco encuestas sobre la reforma energética y el capital privado », [ADNPolitico.com](#). [En ligne](#). (consulté le 29 janvier 2014).

[211]

Navarro Bello, Adela. 18 décembre 2013. « La reforma energética transformará a Mexico : Videgaray », *Proceso*. [En ligne](#).

Rodriguez Araujo, Octavio. 2010. « The Emergence and Entrenchment of a New Political Régime in Mexico », *Latin American Perspectives*, vol. 37, n° 35, p. 35.

Villamil, Jenaro. 24 décembre 2013. « Reforma energética : salto mortal, sin red de protección », *Proceso*. [En ligne](#).

[212]

[213]

Première partie
Des bilans économiques mitigés

6

**“L'ALENA et la sous-primarisation
de l'économie mexicaine.”**

Nicolas Foucras ²⁶³

[Retour à la table des matières](#)

Nous partirons d'une prémisse selon laquelle la sous-primarisation au Mexique ²⁶⁴, ainsi que ses conséquences, sont principalement le fait d'un manque d'activisme et de volontarisme de l'État mexicain qui tend à omettre de connecter les dynamiques issues de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) ²⁶⁵ à celles qui subsistent dans le tissu socio-économique [214] local ²⁶⁶. Le problème est d'autant plus

²⁶³ L'auteur est professeur au département de relations internationales et sciences politiques de l'Université TEC de Monterrey et chercheur affilié au Centre de recherche sur le développement durable. Il peut être rejoint à l'adresse nicolas.foucras@itesm.mx.

²⁶⁴ Par sous-primarisation nous reprenons la définition donnée par Martin Cypher : spécialisation d'une économie dans l'exportation de marchandises élaborées à bas coûts production. James Martin Cypher, 2009, « ¿Vuelta al Siglo XIX ? El Auge de las Materias Primas y el Proceso de 'Primarización' en America Latina », *Foro International*, vol. 49, n° 1, p. 119-162.

²⁶⁵ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994) (ALENA).

²⁶⁶ Cypher, *supra* note 2 ; Joseph Stiglitz, 2007, « Making Trade Fair », dans *Making Globalization Work*, New-York, Norton & Company, p. 61-101.

important à résoudre qu'il décuple la violence sociale sans que celle-ci soit prise en considération de manière structurelle par les politiques publiques qui continuent à fonctionner sur la base d'une rationalité de marché technique et instrumentale issue du modèle néolibéral ²⁶⁷. Dans un premier temps nous analyserons de quelle manière le modèle de développement mexicain s'est assez rapidement construit en s'appuyant sur l'investissement direct étranger (IDE) au regard de son importance dans la détermination des indicateurs macroéconomiques du pays. Dans un deuxième temps, nous tenterons de mieux comprendre les conséquences d'un tel modèle et les raisons pour lesquelles la stabilité des indicateurs fondamentaux de l'économie mexicaine tend à occulter les externalités du modèle ALENA, qui ne sont conséquemment pas prises en considération par les autorités publiques.

Un modèle de développement basé sur l'investissement direct étranger et donc sur l'importance de facteurs et acteurs exogènes

L'insertion mexicaine dans la globalisation économique, qui à vrai dire tend à se limiter à l'accès aux dynamiques productives nord-américaines, s'est réalisée de manière accélérée, voire incontrôlée, et sans que le pays ait pu véritablement conclure [215] les débats internes que suscitait cette insertion. En effet, le Mexique, au moment d'accéder au *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ²⁶⁸ en 1986 ou même lors de la mise en œuvre de l'ALENA, en 1994, n'avait pas terminé son processus de consolidation de l'espace national, aussi bien sur les

²⁶⁷ Norma Samaniego, 2009, « La Crisis, El Empleo y Los Salarios en Mexico », *Economía UNAM*, vol. 16, n° 6, p. 67 ; Eric Léonard et Bruno Losch, 2009, « La Inserción de la Agricultura Mexicana en el Mercado Norteamericano : Cambios E estructurales, Mutaciones de la Acción Pública y Recomposición de la Economía Rural y Régional », *Foro Internacional*, vol. 49, n° 1, p. 5.

²⁶⁸ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 R.T.N.U. 187, R.T. Can 1947 n° 217, (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948).

plans social, politique et culturel qu'économique. Ceci contraste avec la stratégie adoptée par les pays composant le groupe BRICA (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) qui ont toujours conditionné leur ouverture à la consolidation de l'espace national, afin de pouvoir contrôler les effets de l'insertion et ainsi ne pas voir leur souveraineté s'effriter ²⁶⁹.

Du fait de la crise du modèle d'industrialisation par substitution des importations (ISI) qui, dans le cas mexicain, est en fait davantage liée à sa mauvaise gestion plutôt qu'à ses caractéristiques propres, de nouveaux acteurs, aussi bien internes et qu'externes, en faveur d'un changement radical de paradigme, ont rapidement coopté les espaces décisionnels clés de politiques publiques du pays et ceci en toute légitimité ²⁷⁰. Ils ont alors formé des *policy networks* hermétiques, très influencés par l'école néolibérale, en charge de la prise de décisions dans de nombreux secteurs. Leur objectif primordial était de défendre les indicateurs macroéconomiques mexicains, ce qui est toujours le cas aujourd'hui. Le marché est donc devenu [216] assez rapidement la variable indépendante obligeant l'élite politique nationale à rompre avec le « pacte postrévolutionnaire » pour favoriser plutôt un pacte de type élitiste ²⁷¹. À vrai dire, cet important déficit démocratique garantit encore aujourd'hui l'immunité aux réseaux décisionnels de politiques publiques, et ce, malgré les externalités croissantes que nous analyserons plus tard ²⁷².

²⁶⁹ Mario Ojeda Gãmez, 2010, « Mexico y el Conjunto de Paises Llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China) », *Foro Internacional*, vol. 50, n° 2, p. 350-84 ; Juan Podestá Arzubiaga, 2006, « Globalización, Mercado, Estado y Modernismo, Los Debates Pendientes en America Latina », *Revista Ciencias Sociales*, n° 17, p. 125-46.

²⁷⁰ Isabelle Rousseau, 2001, *Mexico : iuna revolucion silenciosa ? 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, Mexico, El Colegio de Mexico ; Antonio Ortiz Mena, 2003, « La Dimension econômica de la Politica Exterior Mexicana : Retos y Disyuntivas », dans Remedios Gomez Arnau et al. (dir.), *Las Políticas Exteriores de Estados Unidos, Canada y Mexico en el umbral del Siglo XXI*, Mexico, UNAM, p. 223-38.

²⁷¹ Rita Giacalone, 2006, « Region y Regionalismo en los Acuerdos de Integración Econômica : de Latinoamérica a Sudamérica », *The Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series*, vol. 6, n° 19, p. 1-27 ; Ilan Bizberg, 2003, « La transformation politique du Mexique : fin de l'ancien régime et apparition du nouveau ? », *Critique internationale*, n° 19, p. 117-135.

Au regard des objectifs du nouveau paradigme (croissance économique basée sur les exportations et sur l'IDE, contrôle des prix, stabilité de la monnaie, etc.), il était devenu rationnel d'opérer un rapprochement quasi inconditionnel avec la structure économique des États-Unis d'Amérique (EUA) et ceci malgré l'asymétrie initiale entre les deux pays. Il faut préciser que les EUA eux-mêmes étaient alors désireux d'offrir la possibilité à leur structure industrielle, notamment dans le secteur automobile, de délocaliser certaines activités afin de conserver leur compétitivité face à concurrence croissante venant du Japon et de l'Union européenne (UE).

Dans ce contexte de *market governance*, l'IDE occupe une place privilégiée au sein des réseaux décisionnels, dans la mesure où son seul comportement influence le niveau de stabilité des indicateurs macroéconomiques. Le succès de la [217] stratégie de développement initiée au cours des années 1980, basée sur la croissance macro et le volume des exportations, dépend par conséquent de l'IDE qui est aujourd'hui responsable de près de 85% des exportations mexicaines ²⁷³.

À vrai dire, l'alliance avec les acteurs productifs et financiers transnationaux ²⁷⁴ a permis d'obtenir un panorama macroéconomique extrêmement satisfaisant au cours des 20 dernières années, applaudi aussi bien par le Fonds monétaire international (FMI) que par Washington et les agences d'accréditation : contrôle des prix, relative stabilité de la monnaie nationale en comparaison aux autres devises latino-américaines, excédents commerciaux avec les deux partenaires de l'ALÉNA

²⁷² Alberto Olvera, 2007, « Hacia una Nueva Conjunción entre Política y Sociedad : Los Contornos de una Reforma Política Participativa en Mexico », dans Enrique Florescano (dir.), *La Política en Mexico*, Mexico, Taurus, p. 265-90 ; Andrés Pérez Baltodano, 2006, « Ejes de reflexión para una discusión sobre el Estado, el mercado y la pobreza en América Latina », Encuentro de los(as) Embajadores(as) en Cuzco del 27 al 29 de octubre 2006 y Seminario de la Sección América Latina del 30 de octubre al 2 de noviembre 2006 en Valle Sagrado organizados por la División América Latina de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la cooperación (COSUDE), 22 p.

²⁷³ John Cavanagh et Robin Broad, 2012, « Occupy vs. The Global Race to the Bottom », *YES ! Magazine*.

²⁷⁴ Bizberg, *supra* note 9 ; Irma E. Sandoval Ballesteros, 2005, « Intervención Neoliberal y Desregulación Financiera : Evolución Institucional del Sector Bancario en Mexico », *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, n° 3, p. 593-631.

et accès privilégié au marché financier international, par exemple. On pourrait penser que ce qui est bon pour l'ALENA est bon pour le Mexique. Cependant le succès du pacte élitiste analysé au travers de l'évolution des indicateurs macroéconomiques tend à occulter de manière préoccupante les fortes externalités qui croissent depuis le début du processus d'ouverture.

L'investissement direct étranger et le modèle de développement non intégral

Compte tenu des conditions socio-économiques présentes à la signature de l'ALENA et de la forte asymétrie en termes de compétitivité, l'arrivée massive d'IDE a eu pour conséquence d'orienter l'économie mexicaine vers une spécialisation dans l'exportation de produits à bas coûts de production, ce qui a conduit à une situation de sous-primarisation accélérée. Pour le pays, les externalités de ce modèle d'intégration basé sur la [218] consolidation de la compétitivité de l'ALENA à l'international (et non pas la consolidation de la compétitivité de l'ensemble des secteurs et espaces locaux) sont nombreuses.

La spécialisation du Mexique dans l'exportation de biens à bas coûts de production a entraîné de nombreuses conséquences qui ont freiné le processus de développement national et que nous tenterons de synthétiser en sept points :

- 1) Dans ce cadre de ce modèle de développement, les bénéfices accumulés par les acteurs transnationaux ne sont pas réinvestis et encore moins redistribués dans la société mexicaine, empêchant ainsi la mise en place d'un modèle de croissance par répartition. En effet, la spécialisation dans les phases primaires des chaînes productives, ainsi que les lois étatsuniennes favorisant le rapatriement des bénéfices adoptées majoritairement sous l'administration de George W. Bush, ne favorisent pas l'investissement dans les opérations situées en territoire mexicain.

- 2) Le transfert de savoir-faire, ou encore de technologie, attendu de l'IDE ne s'est pas réalisé principalement à cause de l'absence de liens entre les structures productives étrangères et le tissu économique local et national. Ce divorce est surtout le fait d'un manque de structures productives nationales véritablement compétitives et capables de collaborer avec des acteurs transnationaux. Par exemple, on constate une quasi-absence de synergie entre les petites et moyennes entreprises et les *maquiladoras*, puisque 97% des inputs utilisés sont importés et 50% de la valeur des exportations mexicaines est d'origine étatsunienne ²⁷⁵. On peut parler d'échec [219] des *clusters* sur ce plan dans la mesure où les fournisseurs ne sont que très peu des nationaux empêchant tout phénomène de *spill-over*.
- 3) Reprenant le point antérieur, puisque les fournisseurs ne sont pas nationaux, il est difficile de conditionner l'IDE. Ceci est renforcé par le fait que les clients de l'IDE non plus ne sont que très rarement des nationaux. Par exemple, dans le secteur automobile, depuis 1994, 80% des autos produites au Mexique sont destinées à l'exportation contre 10% dans le cas de la Chine ²⁷⁶. Il existe donc peu d'attaches et d'engagement de l'IDE envers le développement national, ce qui est d'autant plus inquiétant dans la mesure où, comme nous l'avons mentionné plus haut, les acteurs transnationaux sont très présents au sein des espaces décisionnels de la politique publique ²⁷⁷.
- 4) Un autre thème de préoccupation concerne la concurrence croissante avec d'autres pays à bas coûts de production pour l'accès au marché étatsunien et donc aussi pour la captation d'IDE visant à produire pour exporter aux EUA. En effet, les EUA ont pris part à des négociations commerciales de façon active depuis l'échec de l'accord visant à créer une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), mais aussi depuis l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Mexique est donc inséré dans une dérégulation normative (*race to the bottom*) afin de continuer à attirer l'IDE et de maintenir

²⁷⁵ Carla A. Hills, 2014, « NAFTA's Economic Upsides : The View From the United States », *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 1.

²⁷⁶ WardsAuto Infobank, 2013, « 2013 Special Reports ».

²⁷⁷ Ojeda Gómez, *supra* note 7.

l'attractivité du pays devant les pays émergents ²⁷⁸. Les législations du [220] secteur fiscal, environnemental et celles du travail sont devenues flexibles vis-à-vis des acteurs transnationaux (au service des intérêts de l'IDE), et ceci au détriment du bien-être social ²⁷⁹. Par exemple, le salaire minimum au Mexique est resté extrêmement faible, ce qui a empêché la convergence des salaires au niveau de l'ALENA. Au contraire, le salaire minimum réel a même fortement diminué depuis 1994. Parallèlement à la chute des bas salaires, on constate dans l'ALENA un nivellement par le haut des prix de nombreux produits et services, ce qui affecte en tout premier lieu le Mexique et accroît l'asymétrie croissante des pouvoirs d'achat. Ceci affecte des produits fondamentaux pour l'économie mexicaine comme l'avocat ou encore le maïs. Quant aux conditions de travail, toujours en considérant la spécialisation nationale dans les activités de bas coûts de production, elles restent extrêmement précaires. Ceci se traduit par une croissance alarmante du sous-emploi, ainsi que de l'économie informelle ; cette dernière absorbant dorénavant environ 60% de la population économiquement active selon l'Institut national de statistiques et de géographie ²⁸⁰.

- 5) Autre conséquence de la spécialisation de l'économie nationale au sein de l'ALENA, l'investissement en recherche et développement (R&D) reste faible puisque, compte tenu de la structure productive mise en place depuis 1994, il est devenu irrationnel d'orienter des fonds dans ce domaine. Le déficit de productivité vis-à-vis des EUA est donc croissant, ce qui affecte la [221] compétitivité nationale, mais aussi encore une fois les salaires des travailleurs du secteur industriel. Le problème est d'autant plus important que le peso mexicain est maintenu à un niveau surévalué compte tenu des différences de productivité et de salaires entre les EUA et le Mexique. Il faut dire que la dépendance à l'IDE plutôt que les importations *d'inputs* et la forte présence d'investissement financier étranger rend difficile un réajustement de la monnaie par rapport au dollar étatsunien. À ces

²⁷⁸ Pérez Baltodano, *supra* note 10.

²⁷⁹ Giacalone, *supra* note 9.

²⁸⁰ Selon l'Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014, « Indicadores económicos para 2012 ».

derniers éléments expliquant l'impossibilité pour les autorités mexicaines de dévaluer le peso, il faut ajouter le fait que le pays a perdu petit à petit sa souveraineté alimentaire (en important environ 43% de ses produits de première nécessité) et énergétique (deux litres d'essence sur trois sont importés des EUA), mais aussi le fait que la dette libellée en dollars étatsuniens contractée par le gouvernement fédéral, ainsi que les administrations provinciales et municipales, tend à croître de manière inquiétante.

- 6) Autre point important, on constate une forte concentration de l'IDE dans les zones géographiques connectées au marché des EUA, particulièrement le nord du pays, les ports, les aéroports ou encore les grands axes routiers. Ceci a pour conséquence d'exclure de nombreux secteurs du modèle de développement proposé par l'ALÉNA, ou alors de les intégrer à un coût qu'ils doivent entièrement assumer, les décideurs politiques n'étant pas disposés à assumer les frais d'une inclusion des secteurs sociogéographiques marginalisés ; un tel investissement serait irrationnel, du moins à court terme, au regard du paradigme qui prévaut et favorisant les indicateurs macroéconomiques.

[222]

- 7) Finalement, nous pouvons constater une rupture des chaînes productives et une perte de la valeur ajoutée (VA) au sein de la production ²⁸¹. À vrai dire, le Mexique éprouve d'énormes difficultés à internaliser la VA afin d'opérer un développement vertical de son industrie. Les emplois demeurent par conséquent précaires et peu qualifiés. En outre, dans ce contexte d'absence de chaînes productives intégrées, il est difficile de consolider la classe moyenne et d'offrir une mobilité sociale, ce qui affecte la politique éducative (le modèle produit peu d'emplois qualifiés), détériore l'indice GINI (il existe un écart énorme entre les très hauts salaires d'une petite élite surqualifiée et le reste des tra-

²⁸¹ Quintero Soto, Maria Luisa. 2008. « Negociar o no el TLC, el Caso del Sector Agropecuario en Mexico y Chile », *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, n° 5.

vailleurs), limite les rentrées fiscales ou encore freine la démocratisation ²⁸².

Il existait une très forte asymétrie initiale au moment de la mise en œuvre de l'ALÉNA en termes de productivité, de pouvoir d'achat, de participation démocratique, d'éducation, de capacité de subventions, de capacité d'accès au marché financier ou encore de capacité fiscale. On comprend pourquoi la quête d'indicateurs macroéconomiques fiables a encouragé les autorités publiques à opter pour une action publique bicéphale. Les plus gros efforts tendent à consolider les dynamiques de l'ALÉNA et des IDE, ce qui constitue la dimension structurelle de son action. Les programmes plus modestes en termes de ressources se contentent de chercher à préserver la stabilité sociale d'une partie croissante de la population, ce qui constitue sa dimension conjoncturelle. Il en résulte une perte de la stratégie intégrale du modèle étatique et [223] la formation d'énormes vides politiques au sein de l'espace socio-territorial, qui sont malheureusement comblés par des acteurs criminels bien souvent eux aussi transnationaux ²⁸³. Ces derniers opèrent bien souvent en toute légitimité puisqu'ils fournissent à de nombreux secteurs sociogéographiques situés en marge du modèle de développement de l'ALÉNA des services que l'État n'est plus capable d'offrir, compte tenu de sa nouvelle logique d'action basée sur le paradigme néolibéral, notamment en santé, en éducation, en opportunités de travail et même en sécurité.

En guise de conclusion, même si les EUA ont pu préserver la compétitivité de leurs chaînes productives, et ceci au bénéfice de la croissance de l'économie mexicaine, l'ouverture est loin d'avoir généré les effets de *spillover* attendus au sein du tissu socioéconomique mexicain et elle n'a pas permis l'établissement d'un modèle de développement durable et encore moins inclusif. De très nombreux secteurs géographiques, sociaux et économiques sont restés en marge de cette croissance, et la tendance nous laisse croire que la perpétuation du modèle

²⁸² Maxwell A. Cameron et Carol Wise, 2004, « The Political Impact of NAFTA on Mexico : Reflections on the Political Economy of Democratization », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 37, n° 2, p. 301-323.

²⁸³ Léonard et Losch, *supra* note 5.

actuel d'intégration régionale n'est pas en mesure de résoudre le problème.

La dimension macroéconomique tend à occulter dangereusement les réalités sectorielles, les contrastes sociaux croissants et le fait qu'une proportion grandissante de la population trouve une solution en marge de l'autorité publique, par exemple, par l'économie informelle, la migration, la criminalité, les églises, les ONG, etc. Il est devenu urgent dans le cas d'un pays dont les dynamiques nationales n'ont pas été consolidées avant son insertion dans un modèle supranational, d'opter pour une approche beaucoup plus sectorielle, mais aussi géographique et identitaire. C'est pour cela qu'il est devenu nécessaire de penser à un processus de politisation de l'ALÉNA, afin que le modèle soit plus inclusif et que le Mexique puisse récupérer une partie du contrôle sur son propre destin. Considérant l'asymétrie initiale, il est crucial de passer à [224] l'étape suivante de l'intégration, qui serait celle d'une union politique, et ceci, malgré les éventuelles réticences des EUA puisqu'à terme, ce pays pourrait se voir fortement affecté par l'instabilité croissante qui règne chez son voisin du sud.

En outre, tant que les indicateurs macroéconomiques resteront le baromètre principal de l'autorité publique mexicaine, mais aussi l'angle privilégié par les experts (notamment académiques), une politique de développement cohérente sur le plan humain et éthique qui connecterait les acteurs transnationaux au tissu local ne pourra être mise en œuvre. Le modèle ne pourra donc pas avoir la prétention d'être juste et durable ²⁸⁴. Il est devenu nécessaire de repositionner la politique au centre de l'économie en vue de promouvoir l'intégralité du modèle et afin que les prémisses nationales et locales puissent être considérées dans la construction des objectifs à atteindre, mais aussi de la manière dont ils doivent être réalisés.

²⁸⁴ Alberto Grana, 2006, « Volatilidad externa, crecimiento y política económica internas », *Nueva Sociedad*, n° 199, p. 141-59.

Bibliographie

Bizberg, Ilian. 2003. « La transformation politique du Mexique : fin de l'ancien régime et apparition du nouveau ? », *Critique internationale*, n° 19, p. 117-35.

Cameron, Maxwell A. et Carol Wise. 2004. « The Political Impact of NAFTA on Mexico : Reflections on the Political Economy of Democratization », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 37, n° 2, p. 301-323.

Cavanagh, John et Robin Broad. 2012. « Occupy vs. the Global Race to the Bottom », *YES ! Magazine*. [En ligne](#). (page consultée le 20 août 2014).

[225]

Cypher, James Martin. 2009. « ¿Vuelta al Siglo XLX ? El Auge de las Materias Primas y el Proceso de 'Primarización' en America Latina », *Foro International*, vol. 49, n° 1, p. 119-162.

Giacalone, Rita. 2006. « Region y Regionalismo en los Acuerdos de Integración Económica : de Latinoamérica a Sudamérica », *The Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series*, vol. 6, n° 19, p. 1-27.

Grana, Alberto. 2006. « Volatilidad externa, crecimiento y política económica internas », *Nueva Sociedad*, n° 199, p. 141-159.

Hills, Carla A. 2014. « NAFTA's Economic Upsides : The View From the United States », *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 1.

Léonard, Eric et Bruno Losch. 2009. « La Inserción de la Agricultura Mexicana en el Mercado Norteamericano : Cambios Estructurales, Mutaciones de la Acción Pública y Recomposición de la Economía Rural y Regional », *Foro International*, vol. 49, n° 1, 5.

Ojeda Gómez, Mario. 2010. « Mexico y el Conjunto de Países Llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China) », *Foro International*, vol. 50, n° 2, p. 350-384.

Olvera, Alberto. 2007. « Hacia una Nueva Conjunción entre Política y Sociedad : Los Contornos de una Reforma Política Participativa en Mexico », dans Enrique Florescano (dir.), *La Política en Mexico*, Mexico, Taurus, p. 265-290.

Ortiz Mena, Antonio. 2003. « La Dimension económica de la Política Exterior Mexicana : Retos y Disyuntivas », dans Remedios Gomez Arnau et al. (dir.), *Las Políticas Exteriores de Estados Unidos, Canada y Mexico en el timbrai del Siglo XXI*, Mexico, UNAM, p. 223-38.

Pérez Baltodano, Andrés. 2006. « Ejes de reflexión para una discusión sobre el Estado, el mercado y la pobreza en America Latina », Encuentro de los(as) Embajadores(as) en Cuzco del 27 al 29 de octubre 2006 y Seminario de la Sección America Latina del 30 de octubre al 2 de noviembre 2006 en Valle Sagrado organizados por la Division America Latina de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la cooperaciôn (COSUDE), 22 p. [En ligne](#)

[226]

Podestá Arzubiaga, Juan. 2006. « Globalización, Mercado, Estado y Modernismo, Los Debates Pendientes en America Latina », *Revista Ciencias Sociales*, n° 17, p. 125-46.

Quintero Soto, Maria Luisa. 2008. « Negociar o no el TLC, el Caso del Sector Agropecuario en Mexico y Chile », *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, n° 5.

Rousseau, Isabelle. 2001. *México : ¿una revolution silenciosa ? 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, Mexico, El Colegio de Mexico.

Sandoval Ballesteros, Irma E. 2005. « Intervención Neoliberal y Desregulación Financiera : Evolución Institucional del Sector Bancario en Mexico », *Revista Mexicana de Sociologia*, vol. 67, n° 3, p. 593-631.

Samaniego, Norma. 2009. « La Crisis, El Empleo y Los Salarios en Mexico », *EconomiaUNAM*, vol. 16, n° 6, p. 57-67.

Stiglitz, Joseph. 2007. « Making Trade Fair », dans Joseph Stiglitz *Making Globalization Work*, New-York, Norton & Company, p. 61-101.

WardsAuto Infobank. 2013. « 2013 Special Reports ». [En ligne](#).
(page consultée le 20 août 2014).

[227]

Première partie

Des bilans économiques mitigés

7

“The Automotive Industry
in North America 20 years
after NAFTA.”

*Francisco Ernesto Navarrete Baez*²⁸⁵

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

The negotiations on a *North American Free Trade Agreement*²⁸⁶ (NAFTA) between Mexico, Canada and the United States (US) began in the late 1980s, at a time when Mexico was implemented a scheme of import substitution (SIS). NAFTA's main objectives were to eliminate barriers for trade, promote conditions of fair competition, increase investment opportunities, provide adequate protection for intellectual property rights, establish effective procedures for the implementation of the Treaty and the settlement of disputes, as [228] well as promote trilateral, regional and multilateral cooperation²⁸⁷.

²⁸⁵ The author is professor at the Universidad del Valle Atemajac in Mexico.

²⁸⁶ *North American Free Trade Agreement*, December 17th, 1992, R.T. Can. 1994 no. 2, 32 I.L.M. 289 (entry into force : January 1st, 1994).

²⁸⁷ Mexico, Secretaría de Economía, April 15th, 2013.

NAFTA was signed on December 17th, 1992, and took effect on January 1st, 1994. One year was deemed enough for the countries involved to prepare for a new endeavor ²⁸⁸.

Among the most important items included in the agreement were the setting objectives and general definitions, including national treatment and access of goods to market, rules of origin, customs procedures, energy and basic petrochemicals, and, within the productive sectors, agriculture with animal and plant health measures, emergency measures, standardization measures, government procurement, investment, trade in services, telecommunications and financial services.

In Mexico, the main beneficiaries would be the business, public, labor, agricultural and academic sectors, exporters and importers alike. But there was also beyond economic gains, structural benefits, mainly for the US, and to a lesser extent for Canada.

General aspects of NAFTA

There were three internal factors that led the US to accelerate the process, and somehow push Canada and Mexico to sign the treaty. The first was the little growth, if any, and the declining production of certain manufactured goods in the automotive sector, computer equipment and electronics, primary metal and clothing. Those industries, in the post World War II years to the early 1980s, were the pillars of the US economy, and were gradually decreasing due to their high production costs, [229] especially in labor, and due to the increasing transfers of technologies to other regions with cheaper labor force and better tax breaks than their own ²⁸⁹.

The work force, when compared with other regions, was not sufficiently qualified and trained, so meant that the production processes were slow, inflexible and more expensive.

²⁸⁸ Mexico, Secretaria de Relaciones Exteriores de México (SRE), February 12th, 2013, "Tratdos Internacionales Celebrados por Mexico".

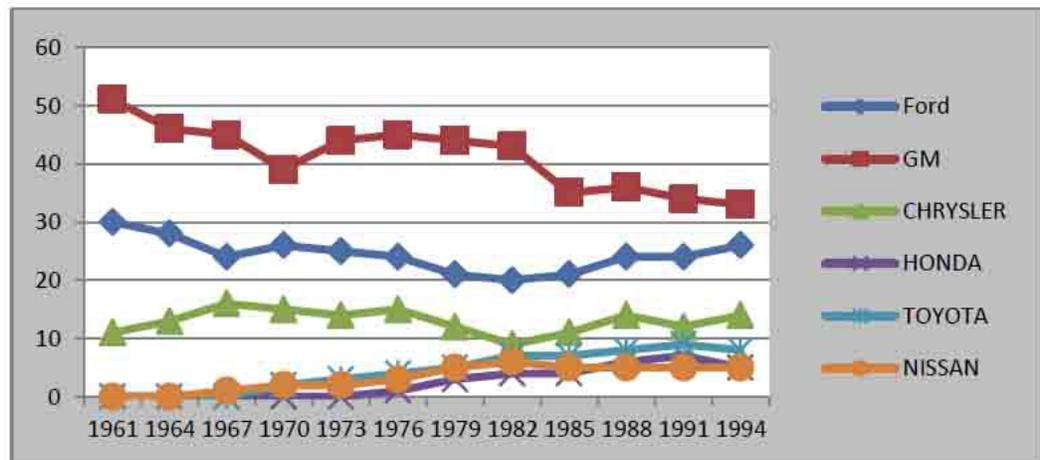
²⁸⁹ United States of America, Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (BEA), August 17th, 2009.

A second aspect was the (still very much present) strength of the unions in the US which was threatening the productivity of the country due to the high wages paid out to their members.

A third aspect involved the Asian economic competition which had been growing after WW II. In the early 1950s, Japan started to grow until it became an industrially powerful country in the 1970s, consolidating itself strongly in the following two decades. An example of this is clearly seen in Chart 1, where, in the automotive sector, the three most powerful Japanese brands (Toyota, Honda and Nissan) entered the US car market, previously controlled almost entirely by General Motors (GM), Ford and Chrysler. During the late 1960s (WardsAuto, 2011), Japanese firms had almost no presence ²⁹⁰. In the 1980s they had already grabbed nearly 25% of the US market ²⁹¹.

[230]

Chart 1. US : Autos Market Share by brand 1951-1994



Source : Wards Auto and IOMVM.

Canada had similar incentives as those of the US to sign NAFTA rapidly. First, labor costs were very high for automotive manufactures. Moreover there was a very strong and inflexible union, added to a strict environmental policy that affected the manufacturing of certain

²⁹⁰ Wardsauto, May 27th, 2011, "Data Center".

²⁹¹ International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (IOMVM, February 25th, 2013, "Production Statistics".

products for alleged environmental pollution (use of oils, lubricants, heavy metals, etc.), which forced the closure of several companies and their transfer to Mexico.

Mexico was forced to sign NAFTA because, on one hand, the national manufacturing industry was backward and relied in some cases on obsolete technology. Based on the SIS policy of the 1950s, where imports of manufactured goods were made almost impossible by high duties and tariffs, only products made in Mexico were consumed, but they did not have the high technologies required to compete globally. The country had also suffered a severe financial crisis in the 1980s, which led to repetitive devaluations of the Mexican peso against the dollar and runaway inflation which reached up to three digits annually.

NAFTA Overview

Since NAFTA, the manufacturing industry in the three countries has transformed itself rather significantly.

[231]

For the reasons discussed, the most notable change was a move of manufacturing activities to Mexico. But the Mexican automotive market grew as well. In consequence, many American companies located for more than 30 years in the US and Canada either closed, or moved their production to Mexico.

Along with the auto factories, secondary auto parts companies (spare parts) that supply these large firms were also moved to Mexico.

Business opportunities in the automotive sector covered by NAFTA can be classified based on the type of manufacturing and production processes that are performed. These have been broken down into four levels ranging from major components, which involve technology and investment, such as engine manufacturing, stamping, body assembly and manufacture of transmissions, to processes that do not require high technology, such as the forging of parts, parts of fiberglass, smaller prints, etc.

The two other levels are the production of minor components by both direct suppliers (called Tier 1) such as arrows, pistons, pins, etc., and those by indirect suppliers (Tier 2) such as the prints and injection of plastic parts, among others ²⁹².

Based on these items, the automotive industry in North America was repositioned and the different factories located in the three countries created an original international supply network of auto parts.

The Automotive Industry

At the same time, a global auto industry began to emerge. Sales increased due to the access to a greater market. A growing middle class with purchasing power meant that, in the last [232] 20 years, the global automotive industry has been changing, and not only in North America. New players wishing to access the large US market were incorporated, players that would not allow the benefits of a growing market to be concentrated only in these three countries.

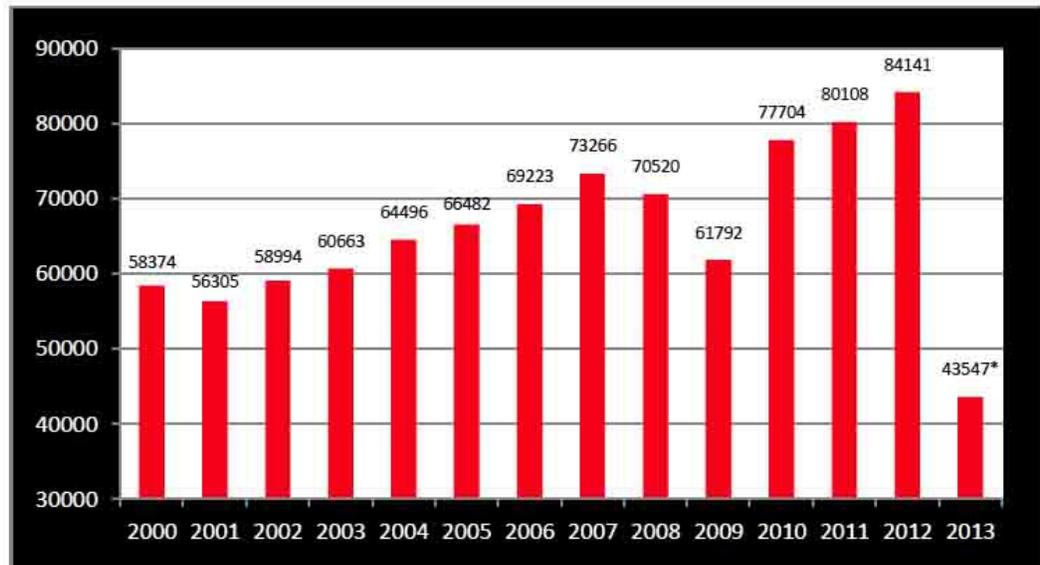
Both the US and Mexico, and more recently Canada, have signed free trade agreements with other countries and other geographical blocks covering many industries, including the automotive industry. This sector has diversified and expanded worldwide, inducing an industrial and commercial repositioning throughout the world ²⁹³.

As observed in Chart 2, the volume of automotive production worldwide has increased considerably in the last decade.

²⁹² Mexico, Secretaría de Economía, *supra* note 3.

²⁹³ IOMVM, *supra* note 7.

Chart 2.

Annual Production Cars (including cars & light vehicles ²⁹⁴)

Source : IOMVM.

[233]

We can observe a general upward trend, except for the year 2009, due to the global financial crisis. The year 2012 closed with more than 84 100 000 cars produced worldwide. It is expected that 2013 will close with more than 90 000 000 cars assembled.

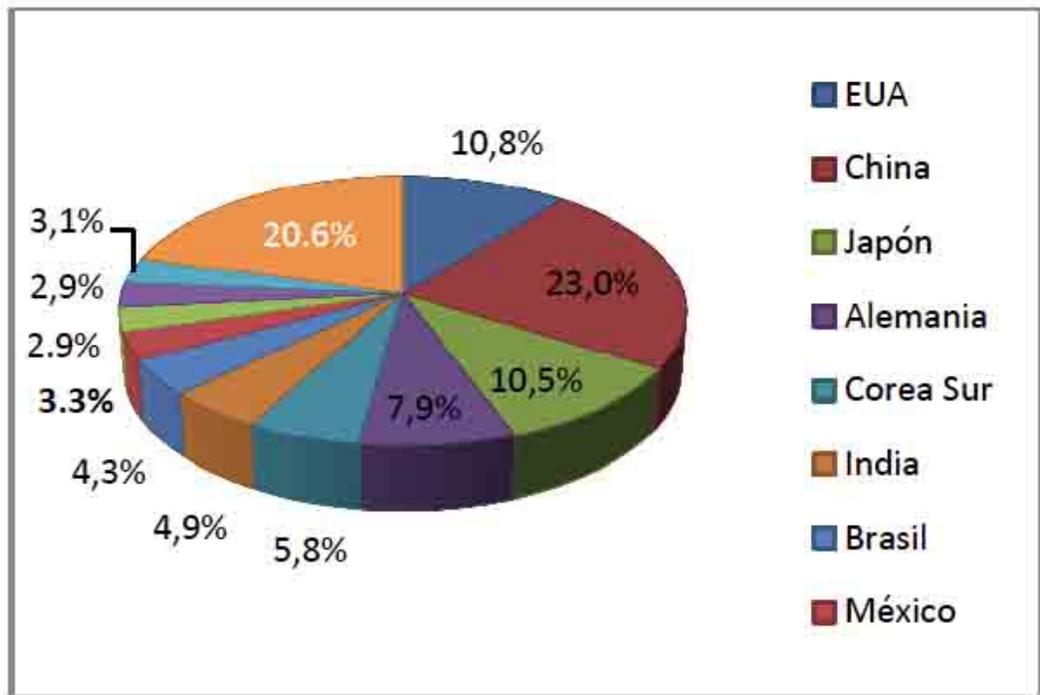
In terms of production by country, Chart 3 shows that China currently accounts for 23% of the world production, followed by the US with 10.8%, and Japan with 10.5%. Mexico ranks eighth with 3.3%, and Canada ranks eleventh with 2.9% of the global production. In addition, the chart shows a steady growth in South Korea, India and Brazil.

Total indexed costs worldwide have been a dominant factor for relocating the automotive manufacturing facilities, as shown in Chart 4. This explains that, considering the US production costs as an index of 100, China, the largest car producer, currently produces a 77.9, 22.1%

²⁹⁴ Light vehicles : motor vehicles with or without four-wheel chassis, intended for the transport of goods under 2 tons or a maximum of 10 people.

below US costs. Mexico's production costs is 11.2% below the US, and Canada produces at lower costs as well, but only by 2.9%. We also find nations with higher production costs, such as Japan, third place, and Germany in fourth place ²⁹⁵.

Chart 3.
Automotive producing countries 2012-2013



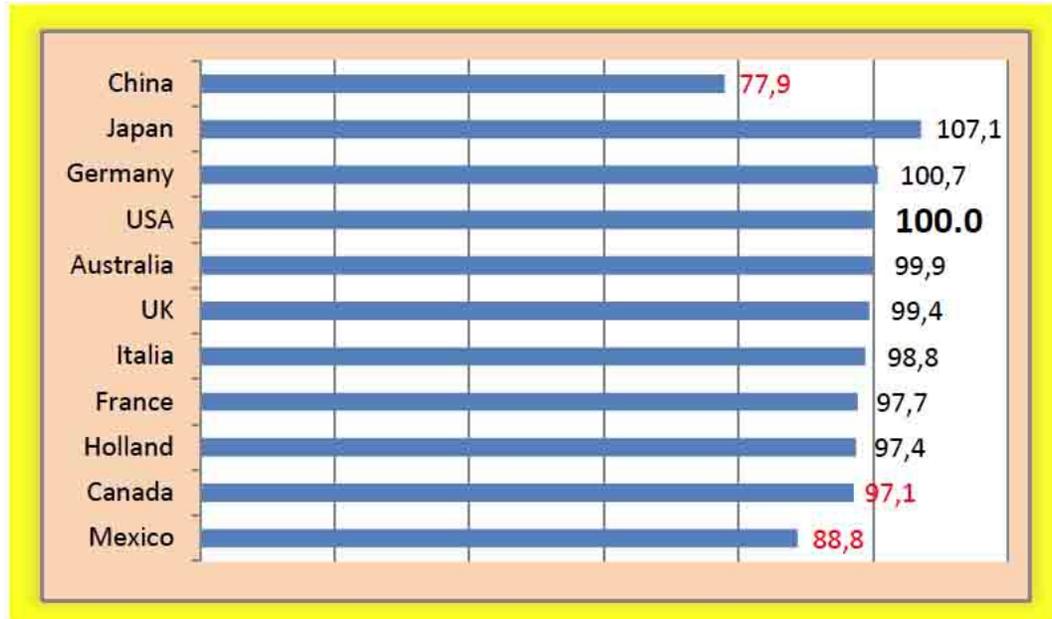
Source : IOMVM.

²⁹⁵ KPMG, February 12th, 2013, "Acerca de".

[234]

Chart 4.

Indexed Cost : Manufacturing International Auto Parts (USA = 100.0)



Source : KPMG.

Automotive Industry in Mexico and NAFTA 20 years later

This global scenario affected the NAFTA countries, especially Canada which went through the closure of several assembly and auto part plants. The US had to restructure their union employment contracts, particularly after the financial crisis of 2009, when labor costs were reduced by almost 50%, in addition to the sudden closure of several plants which not only moved to Mexico, but also to China, India, South Korea and other Asian nations.

In Mexico, the issue was different. In 1994, before the impacts of NAFTA were felt, there were five assembly plants in the country. 20 years later, there are 30 companies operating in Mexico, and three or

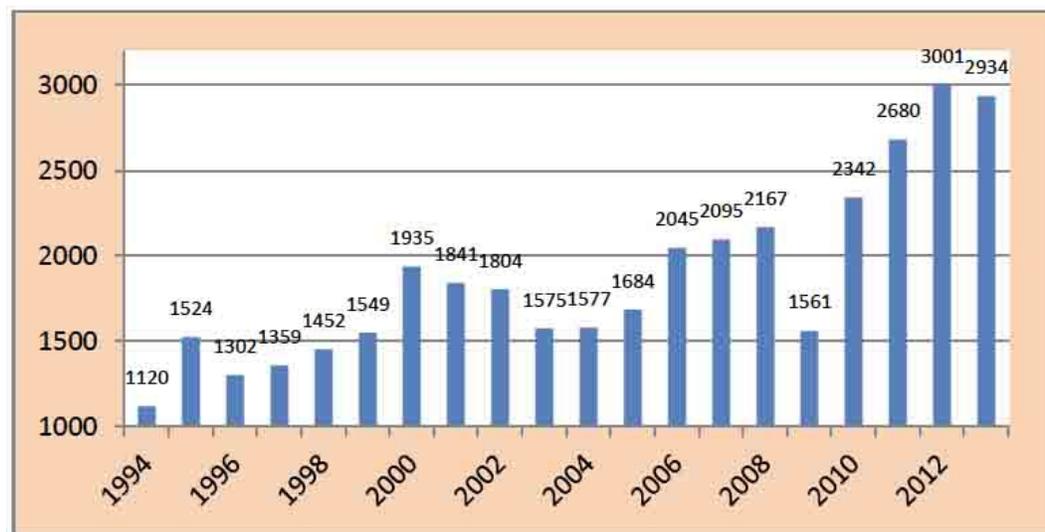
four are to be added by 2014. Besides, several enlargements have taken place in the past 10 years ²⁹⁶.

[235]

But despite these factors, often adverse to the three NAFTA countries, the automotive production volume continued to increase in the last 20 years, thus causing the creation of spare part plants and generating new jobs. Charts 5A, 5B and 5C, illustrate the annual production of Mexico, the US and Canada ²⁹⁷ since they signed NAFTA.

Chart 5A.

Mexico : Annual Production Cars (thousands)



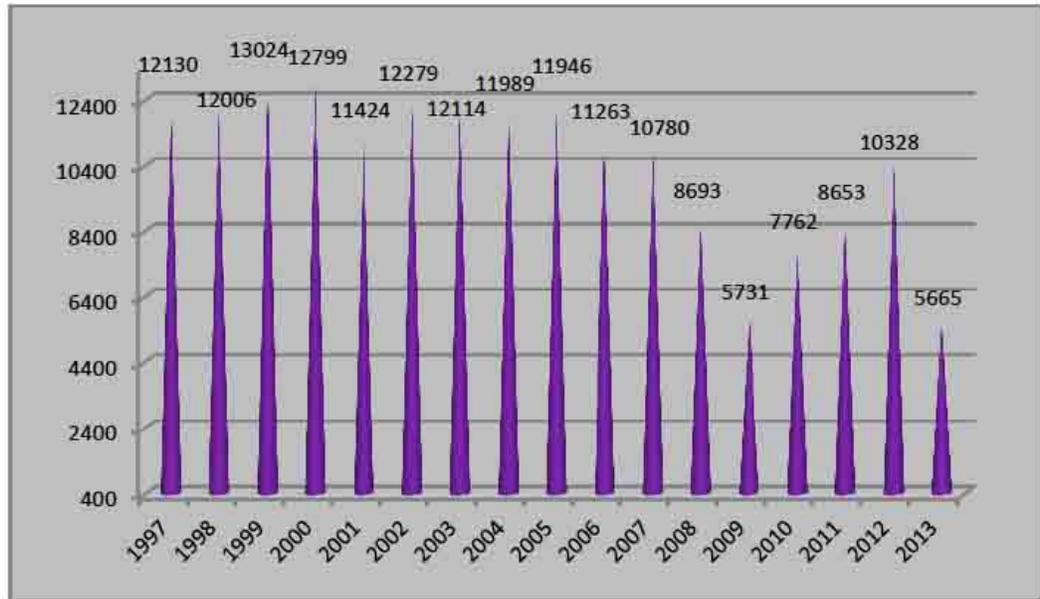
Source : IOMVM.

²⁹⁶ Mexico, Secretaría de Economía, *supra* note 3.

²⁹⁷ For information on Canada's production, see Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), February 15th, 2013, "Estadísticas". US and Canada data are available up to June 2013.

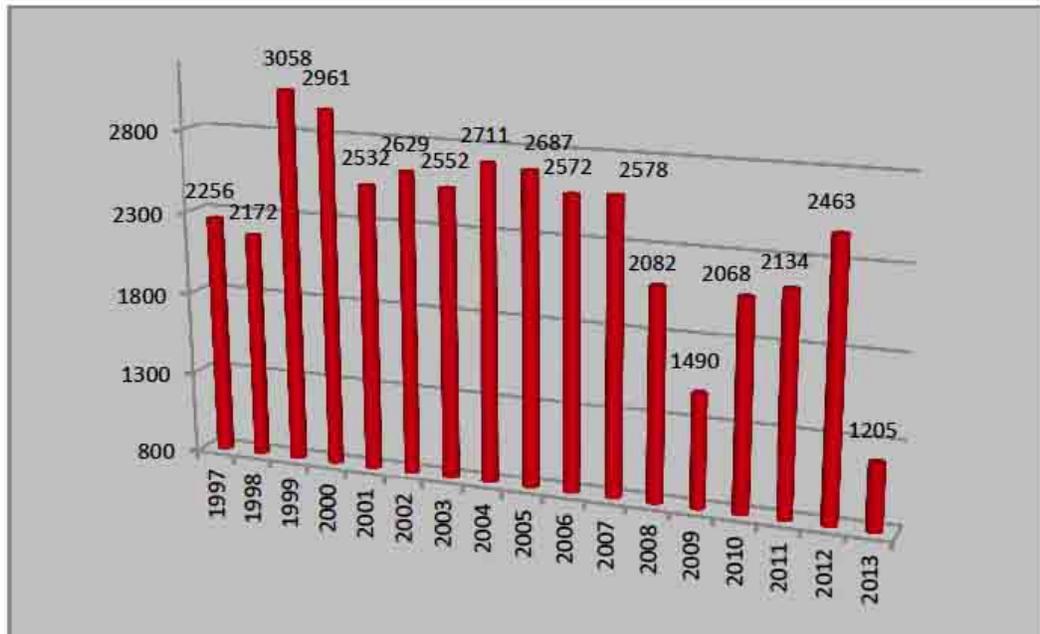
[236]

Chart 5B. USA : Annual Production Cars (thousands)



Source : IOMVM.

Chart 5C. Canada : Annual Production Cars (thousands)



Source : AMI A.

Particularly for Mexico, the automotive industry, since the signing of NAFTA, has been highly favored. Producing on average 1,000,000 cars per year in the early 1990s, it has for the last two years surpassed 3,000,000 units, in addition to the arrival of new auto parts companies that supply this sector. This has generated thousands of jobs. Table 1 shows this [237] phenomenon of job creation by country. In Mexico, in the last three years, over 132,000 new jobs were generated ²⁹⁸. For the US, after the financial crisis of 2009, 108,000 new jobs were created, although Canada could only generate 2,000 new jobs in this period ²⁹⁹.

Table 1. Automotive Industry : New Jobs generation

Country	2010-2012
Mexico	132,000
USA	108,000
Canada	2,000

Source : Owner development based on ILO ; INEGI.

Regarding the assembly car plants in Mexico, we can see that they are located in different Mexican states, thus generating a highly productive industry and producing wealth globally. The automotive industry accounts for 23% of the Mexican manufacturing exports ³⁰⁰.

Tables 2A and 2B show the Mexican cities where the plants are located by brand ³⁰¹ and which models are produced, both for cars and light vehicles. In the center of the country, the [238] most productive areas include the states of Guanajuato, Aguascalientes and Puebla ³⁰².

²⁹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), June 23rd, 2013, "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo", 19 p.

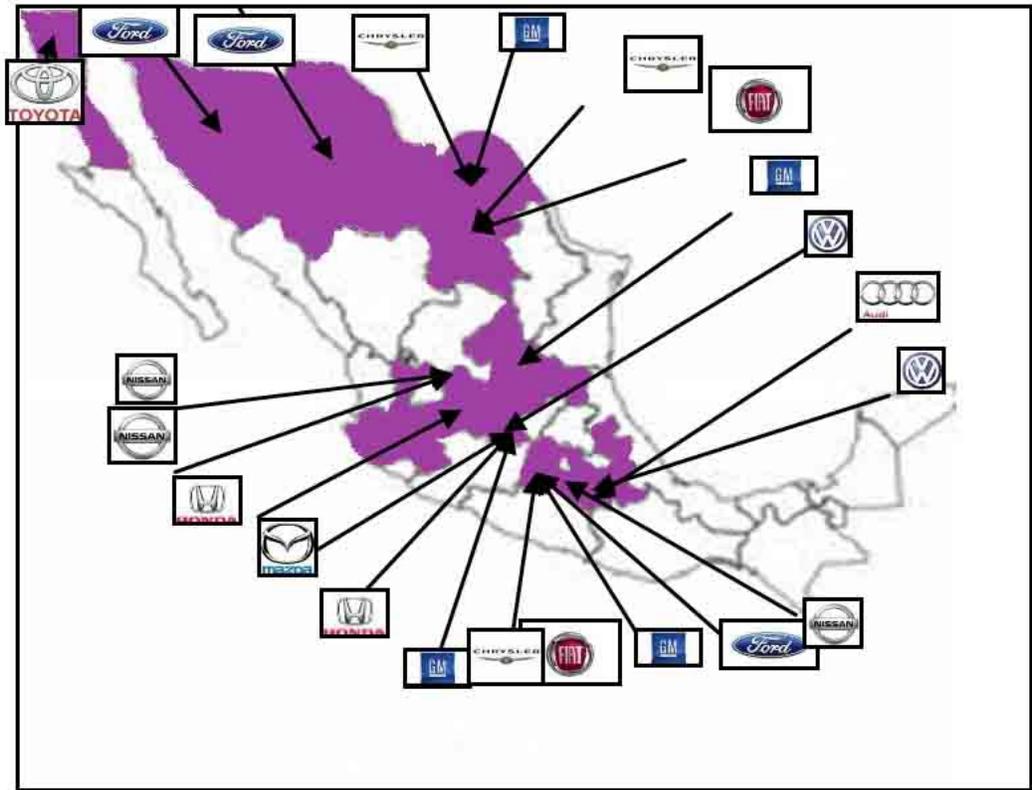
²⁹⁹ International Labor Organization (ILO), December 2013, "Key Indicators of the Labour Market".

³⁰⁰ Mexico, Secretaría de Economía, Banxico, September 12, 2012, "Estadísticas".

³⁰¹ AMIA, *supra* note 13.

³⁰² Mexico, Secretaría de Economía, ProMéxico, October 14th, 2012.

Table 2A.

Cars and light vehicles : Manufacturing plants location in Mexico ³⁰³

Sources : AMIA ; ProMexico.

In addition, more than 500 auto part plants are located in four Mexican regions : the Northwest with 70 plants, which includes the states of Baja California, Sonora, Sinaloa and Durango ; the Northeast, the largest, with 198 plants, which includes the states of Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon and Tamaulipas ; the *Bajío* region, with 142 plants, which includes the states of Jalisco, San Luis Potosi, Aguascalientes, Guanajuato and Queretaro ; and the Centre Region with 101 [239] auto parts plant, which includes the states of Mexico, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos and the Federal District ³⁰⁴.

³⁰³ Data provided by AMIA, *supra* note 13 for the year 2012. Some models may have been discontinued in 2013, and new ones have been added.

³⁰⁴ ProMexico, *supra* note 19.

Conclusions

From the data analyzed, NAFTA has been good for Mexico, at least in the automotive industry. The opening of new plants generated thousands of new jobs. In addition, many of these new jobs are among the best paid in the industry. Thousands of [240] new engineers around the country have found lucrative and stable jobs ³⁰⁶.

The global automotive production in many regions has also been thriving. The volumes of units produced and consumption have been satisfactory despite the financial crises of the past years.

Mexico reached almost 3 000 000 units produced in 2013, 1.7% higher than in 2012. 2 423 084 cars were exported, a 2.9% increase in comparison with 2012. This is to be added to a domestic consumption of 1 063 363 cars, also a unprecedented number, which indicates that domestic consumption is being stimulated ³⁰⁷.

Another relevant fact is that the Mexican automotive export market diversified, closing the 2013 year with 68% of the total exports to the US, 12.7% to Latin America, 8% to Canada, 5.9% to Europe and 5.9% to Asia, Oceania and Africa.

Table 3 shows the best selling cars produced in Mexico, which were mostly exported to the US and Canada. This figure reached a volume of 637 113 units, 22% of the total Mexican production. In 2013, Mexico produced three of the top ten best selling cars world-wide.

³⁰⁶ Mexico, Secreteria de Economia, Manpower, November 15th, 2013, "Estudios Socioeconomicos".

³⁰⁷ AMIA, *supra* note 13.

[241]

Table 3. Best selling cars manufactured in Mexico

No.	Brand	Model	City	Quantity
1	Ford	Fusion	Hermosillo, Son.	197 519
2	VW	Jetta	Puebla, Pue.	172 719
3	Nissan	Sentra	Ags. Ags.	103 615
4	Nissan	Versa	Ags. Ags.	83 142
5	Ford	Fiesta Sedan	Cuautitlan, Mex.	80 118

Source : AIMA.

An important fact to consider is that although Mexico produced and exported more cars to the US than Canada, the latter's production had more added value than the former's. The Mexican figures for September 2013 represented USD 4,214 million, while Canada's added value reached almost 6 times that number, at USD 25,036 million ³⁰⁸. Therefore, cars manufactured in Canada are more expensive than the Mexican cars, and they generate more revenue.

Finally we must take into account that although the Mexican automotive industry has been favored in many regards in the last 20 years, it should be noted that the Asian production threatens this development, especially the one coming from China. Large volumes of Chinese production in the automotive industry are aimed at the US market, competing directly with the Mexican and Canadian market shares, even surpassing them in various sectors of the automotive market.

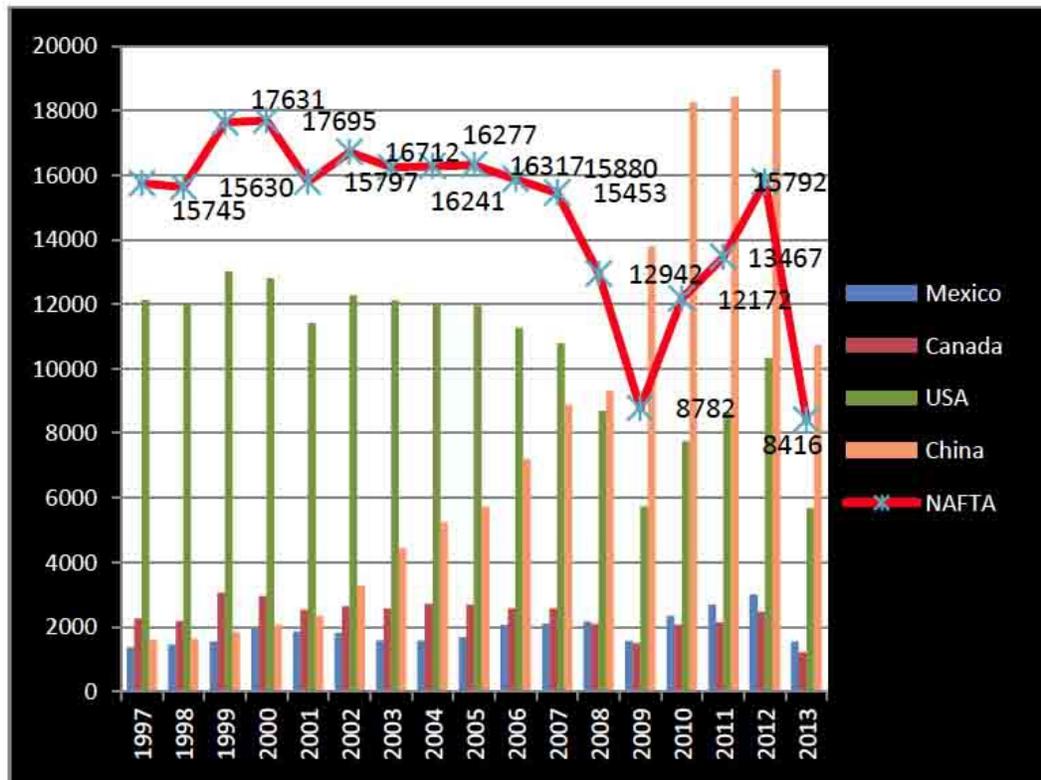
³⁰⁸ United States of America, Census Bureau, November 21st, 2013, "Census information".

[242]

Chart 6 shows the production volumes of each NAFTA country and the whole NAFTA region, and also includes the Chinese annual car production of the past 17 years. It shows that the Chinese production by far exceeds the overall NAFTA volume ³⁰⁹. In 2012, the total NAFTA production reached 15 800 000 cars. China produced about 19 000 000 units, over 3 000 000 more, a trend that shows no sign of slowing down ³¹⁰.

Chart 6.

NAFTA : Annual Production 1997-2013 vs. China Annual Production



Source : Own development based on IOMVM.

Therefore, it is advisable to be careful and refrain from thinking that the NAFTA regional growth will remain unchallenged. Instead, it

³⁰⁹ INEGI, *supra* note 15.

³¹⁰ IOMVM, *supra* note 7.

should be acknowledged that the US, Canada and Mexico are now competing with strong countries, both economically and technologically, mainly China, India, the Republic of South Korea and Brazil.

[243]

Scholars and policy makers should keep developing new and better strategies to provide added value to their products, and this can make a difference in competing with other regions.

References

Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA). February 15th, 2013. "Estadísticas". [Online](#). (website visited on August 25th, 2013).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. June 23rd, 2013. "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo", 19 p. [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

International Labor Organization (ILO). December 2013. "Key Indicators of the Labour Market". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

KPMG. February 12th, 2013. "Acerca de". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (IOMVM). February 25th, 2013. "Production Statistics". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

Mexico, Secretaría de Economía. April 25th, 2013. [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

Mexico, Secretaría de Economía, Banxico, September 12, 2012, "Estadísticas". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

Mexico, Secretaría de Economía, Manpower, November 15th, 2013, "Estudios Socioeconómicos". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

Mexico, Secretaría de Economía, ProMéxico, October 14th, 2012. [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

[244]

Mexico, Secretaria de Relaciones Exteriores de Mexico. 12 février 2013, « Tratdos Internacionales Celebrados por Mexico ». [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014).

North American Free Trade Agreement, December 17th, 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entry into force : January 1st, 1994).

United States of America, Census Bureau, November 21st, 2013, "Census information". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

Wardsauto, May 27th, 2011, "Data Center". [Online](#). (website visited on August 25th, 2014).

[245]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

Deuxième partie

Conflits sociaux,
clauses sociales,
culture

[Retour à la table des matières](#)

[246]

[247]

Deuxième partie

Conflits sociaux, clauses sociales, culture

8

“NAFTA and Mining in Mexico : the Emergence of New Actors and Conflicts.”

*Maria-Teresa Gutierrez-Haces*³¹¹

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

The Mexican economy, since the debt crisis of 1982, recorded profound transformations that irreversibly re-orientated the path of economic policies in this country. To a great extent, many of these changes followed the directives of the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF), a fact that undoubtedly oriented the future the Mexican economy would experience in the medium and long run.

³¹¹ Full-time Senior Researcher at the Economic Research Institute of the National Autonomous University of Mexico (UNAM) ; email : haces@unam.mx. This article was carried out with the support of the *Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica* (PAPIIT) (project number IN303814) as well as a project funded from SSHRC and Carleton University. In addition, I would like to thank the technical support that Ms Carmen Irene Rodriguez and Ms Carmen Uribe provided for the elaboration of this paper.

[248]

The most perceptible changes occurred within the very same governmental structure, where the government started a process of disincorporation of a considerable number of its companies, which were acquired between 1988 and 1996 by the Mexican private sector. It is worth mentioning that a significant number of these disincorporated companies were part of the mining metallurgic production chain. In the long term, this meant that mining in Mexico would feature a highly corporate trait in contrast with the pre-privatization period.

Concomitantly, the Mexican government implemented -in a relatively long time span (1982-1996) - a number of important measures aimed at facilitating and stimulating such disincorporation. Among these measures, the fiscal and legislative ones stood out as they not only favored privatization in itself, but also contributed to concentrating Mexican capital within the hands of a relatively limited number of businessmen, within whom a new generation of owners emerged. These new owners thus benefited on the one hand from said privatization, and on the other from the economic liberalization. This process was the first step of the negotiation and implementation processes of the *North American Free Trade Agreement* (NAFTA)³¹², which substantially consolidated the governmental policy focused on structural adjustment.

Considering this contextual background, the article seeks to analyze from an internal perspective the changes that have occurred in the Mexican mining sector over the past twenty years as a direct consequence of NAFTA. It aims to highlight the existence and persistence of marked contrasts in the strategy of the Mexican government with respect to the extractive sector as a whole, but in oil and mining in particular.

Although public and private investments coexisted in the mining sector since the 1960s, in the case of the activities [249] related to oil extraction, what stands out is the dominance of the exclusive and ex-

³¹² North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of Mexico and the Government of the United States, 17 December 1992, Can T.S. 1994 No. 2, 32 I.L.M. 289 (entered into force 1 January 1994).

cluding management of the Mexican government through the state-owned company PEMEX.

The contrast in the manner used to administer dividends from oil and mining activities clearly set two different regimes of competition and attributions, in which the Mexican government gradually ceded part of its prerogatives in mining to favor Mexico's corporate sector in exchange for the preservation of its hegemony over oil and its profits.

This contrast, profoundly affecting the Mexican economy, was even more visible when negotiating NAFTA. During the negotiation process, the Mexican government determined that oil would be a non-negotiable sector, using the exclusion clause of the agreement, while mining entered a tariff relief process practically devoid of particular considerations despite the non-renewable nature of mining extraction, as is the case for oil exploitation.

All things considered, we are interested in analyzing to what extent the entry and variations of foreign direct investments (FDI)³¹³ in this sector have been connected with the legislative changes that have been made to the laws and rules concerned, within the mining sector as a whole. In this regard, we shall consider the evolution of the mining gross domestic product (GDP) and perspective of these variables.

Throughout this paper, we consider important to put in perspective two assertions usually regarded as correct, and that in our opinion deserve closer examination including a long-term regressive analysis involving the previous stages of NAFTA.

The first assertion takes for granted that NAFTA was the instrument that triggered most of the economic changes, [250] both in the mining sector and the entire Mexican economy. A finer analysis shows that the transformations experienced in mining have to do with long-term legislative changes, related to foreign investment in this sector. In addition, these changes also have to do with the intervention of the WB, which by means of loans aimed to support mining and the publication of position papers, delivered a diagnostic that directly influenced many of the changes undertaken by the government.

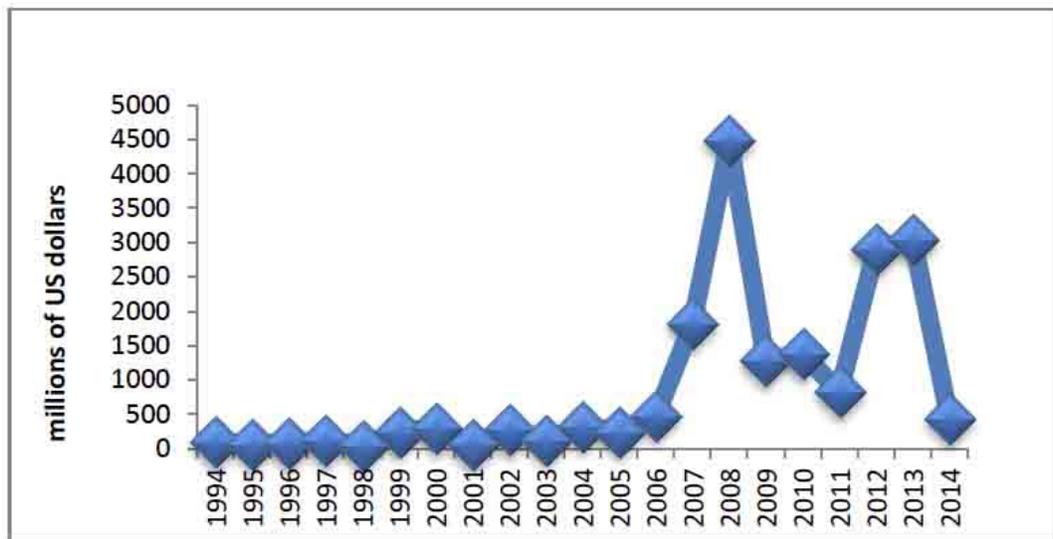
³¹³ See Mexico, Secretaría de Economía, 2013, *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2012*, Mexico, Secretaría de Economía. [Secretaría de Economía]

The second assertion rests on scant empirical support. It argues that since the signing of NAFTA, foreign investment -especially from Canada- is dominant in Mexican mining. On the contrary, it is mostly Mexican investments that control this activity, even though Canadian investments have grown consistently since at least 1994.

[251]

Figure 1.

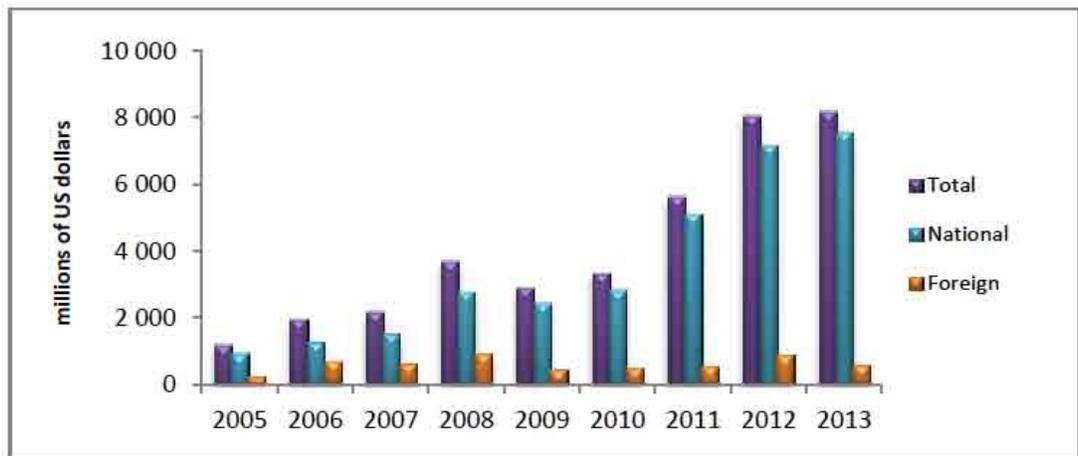
Evolution of FDI in the Mexican mining sector, 1999-2014



Source : Mexico, Secretaría de Economía, 2013, *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2012*, Mexico, Secretaría de Economía (Data as of March 31, 2014).

Figure 2.

Private investment in the mining sector, 2005-2013



Source : Mexico, Secretaría de Economía, 2013,
Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2012.

Finally, our analysis concludes with an analysis of investment in mining by Canadian companies established in Mexico from the viewpoint of the protection of capital flows induced by NAFTA.

[252]

From a mining enclave to a Mexicanized mining sector

Mexico has always enjoyed an enormous mineral wealth. Since the 15th century, silver production, among many other precious metals, gave it an indisputable world leadership.

In 1908, around 1,030 mining companies operated in Mexico, among which 70% were American. The rest were mainly British and a few more owned by French capital. Paradoxically, the sociopolitical project that emanated from the Mexican Revolution (1910) broke with the vocation of Mexico as a prominently mining country since it initially established an agricultural project where the partition of land

was crucial. It is worth mentioning that the post-revolutionary governments continued to favor foreign mining companies that had survived the armed struggle.

In 1917, the new Constitution changed the ownership of foreign capital in mining by establishing the "direct dominance of the Nation over minerals"³¹⁴. Since then, the mining concessions were granted exclusively to Mexicans either by birth or naturalization.

For the purposes of this essay, it is noteworthy to mention that 10 years later, in 1926, the new mining law was published and explicitly differentiated the treatment that would be given to oil and to mining sectors. Additionally, mining was federalized since it was stated that all activities in the mining sector would be regulated by the Federation, thus denying any sort of attributions to the municipality (*municipio libre*) established in the Constitution of 1917.

In 1930, the law of 1926 was abrogated, and along with it the nationalist approach to the mining sector. From that date onward, mining in Mexico became an economic enclave. Undoubtedly, the Mexican government tried to weaken the [253] hegemony of foreign capital in mining, and it was even able to establish a legal framework known as the "national mining reserves". However, it never formalized the measures intended to expropriate mining companies, as it did in 1938 with the oil industry.

Even though the oil dividends undeniably constituted a huge financial windfall for the Mexican state, namely in contributing to its industrialization policy, the mining sector acted functionally within the industrialization project by providing money and supplies for the industry. As the Import Substitution Industrialization model (ISI) advanced, the demand for minerals for the manufacturing sector increased rapidly.

In 1961, the Law Regulating Constitutional Article 27 on Exploitations and Use of Mineral Resources was promulgated (Law of Mexicanization of Mining). With this law, the Mexican government established a period of 25 years for the transfer of foreign assets to Mexican companies³¹⁵. This law signalled the end of the monopoly of for-

³¹⁴ Mexico, *Constitution of Mexico*, 1917, art. 27.

³¹⁵ This event triggered an increasing public debt linked to the purchase of shares of foreign mining companies. Mexican businesspeople could consoli-

eign mining companies that worked as an enclave inside the country, displacing their control towards the government and the Mexican private capital. The purpose of this legislation was to convert mining into a functional activity within the official economic policy which at the time sought to consolidate the project of ISI.

The Mexicanization Law established a mandatory participation of 51% of Mexican capital in mining companies and reduced the term of all the mining concessions to 25 years. In addition, it established that new concessions would only be granted after proving predominance of Mexican capital.

In the medium term, this law produced a spectacular change in the composition of capital. In 1960, the Mexican [254] capital represented only 10% of the total investment in mining. 10 years later it was almost at majority level. By 1980, all the production came from companies already mexicanized ³¹⁶. This tendency was reversed as Mexican laws made the requirements imposed to FDI participation in the economy more flexible.

In 1976, the *Regulatory Law* of Article 27 on Mining was promulgated. This law exerted a thorough control over foreign capital with the objective of guaranteeing the "mexicanization" of mining activity.

Government protectionism in mining

An unquestionably *SU/ generis* feature of the Mexican government was the restriction -maintained for over three decades- to the participation of foreign capital as provided in the Mexicanization Law of 1961. This created exceptional conditions for the protection of large Mexican corporations, contrasting with the wide-open and liberalization policies implanted in other economic sectors since 1982. This policy gave birth to a process of concentration and centralization of the Mexican capital in mining, as corporate leaders positioned them-

date their position in the mining sector thanks to the actions undertaken by the government.

³¹⁶ In general, the composition of a company was : 49% of Mexican private investment, 15.1% on the part of the government and 36.7% as a co-investment.

selves strategically and established a monopolistic control over the largest and wealthiest mineral deposits in the country.

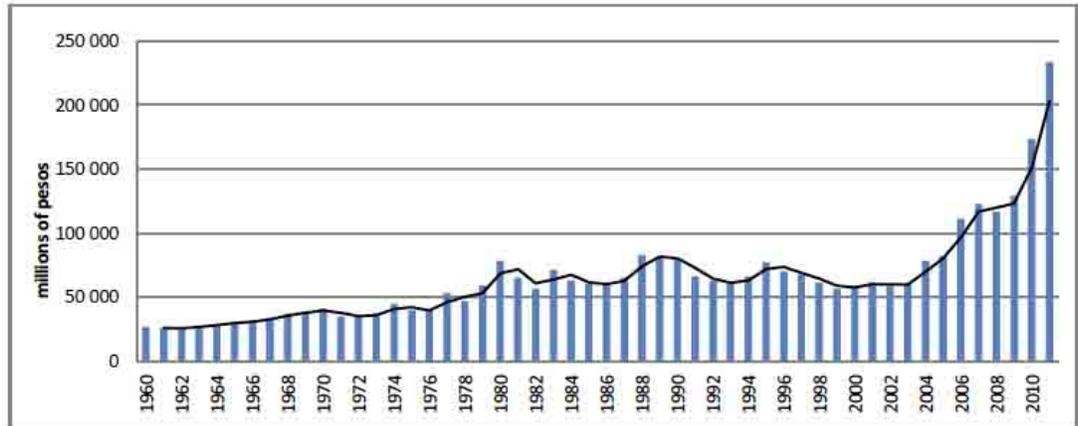
In the process of strengthening and consolidating this great Mexican mining capital, at least two stages can be identified : the first, lasting from 1982 to 1988, where a series of incentives and tax exemptions were implemented in order to favor the concentration of national capital in large-scale mining. Among others, export duties were eliminated and mining companies saw their tax burden reduced, especially in terms of tariffs applied to the import of machinery and equipment.

[255]

During this period, the state-owned companies experienced a restructuring phase intended to relieve their finances and modernize their administrative operations, which was carried out in order to transfer public funding to a determined number of private companies, among which those acquired by new Mexican businessmen stood out.

The second stage took place between 1988 and 1996, and was characterized by the privatization of mining reserves, units and plants in the state-owned sector. This facilitated the centralization of capital in large mining corporations nationwide. Moreover, conditions for the transfer of concessions from small to large mining were created, and the mining Law went through gradual modifications designed to benefit a fraction of the mining capital. This process started in 1990 and was finalized in 1996, with the virtual derogation of the mexicanization requirement for mining companies.

Figure 3.
Series of the mining GDP in Mexico



Source : Mexico, Secretaria de Economia, 2013, *Aiuario Estadístico de la Minería Mexicana 2012*.

[256]

Table 1.
Disincorporation of mining companies in Mexico

Company	Year of state participation	Date of privatization	Acquiring companies	Value of transaction (millions of pesos)
Azufrera Panamericana	1967	August, 1993	Unión Minera del Sur	78.8
Carbon y Minerales Coahuila AHMSA	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	
Cerro del Mercado AHMSA	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	
Cía. Carbonifera La Saucedá AHMSA	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	
Cía. Explotadora del Istmo	1966	n/a	n/a	n/a
Cía. Minera Autlan	1974	July, 1989	Grupo Ferrominero	71.9
Cía. Minera Cedros	1970	July, 1989	Minas Peñoles	4.2
Cía. Minera Comonfort	1975	n/a	n/a	n/a
Cía. Minera De Cananea	1971	September, 1990	Mexicana de Cananea, GMéxico	1374.7
Cía. Minera El Mamey AHMSA	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	n/a
Cía. Minera La Florida De Muzquiz	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	n/a
Cía. Minera Santa Rosalia	1971	n/a	n/a	n/a

Company	Year of state participation	Date of privatization	Acquiring companies	Value of transaction (millions of pesos)
Cía. Naviera Minera Del Golfo	n/a	December, 1990	Empleados de NAVIM	29.9
Cía. De Real Del Monte y S Pachuca	1948	February, 1990	Grupo PARA Mexico (Autrey)	16.4
C. Minero Benito Juarez Peiia Colorada AHMSA	1967	October, 1991	Grupo Acerero del Norte	n/a
Exportadora de Sal	1973	n/a	Mitsubishi	n/a
Hulera Mexicana	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	n/a
Impulsor Minera de Angangueo	1955	n/a	n/a	n/a
La Per la Minas de Fierro AHMSA	n/a	December, 1991	Grupo Acerero Del Norte	n/a
Mexicana De Cobre	1970	n/a	Grupo México	n/a
Minas De California	n/a	August, 1991	Industrias Penoles	37
Mínera Carbonifera Rio Escondido	1977	October, 1992	Minas Energia del Norte	31.2
Mínera Del Norte AHMS	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	n/a
Mínera Lampazos	1970	July, 1989	Frisco, Grupo Carso	n/a
Mínera Real De Ángeles	1969	February, 1989	Frisco, Grupo Carso	102
Mínerales Monclova AHMSA	n/a	December, 1991	Grupo Acerero del Norte	321.8

Company	Year of state participation	Date of privatization	Acquiring companies	Value of transaction (millions of pesos)
[257]				
Refractarios Hidalgo	1981	June, 1989	Industrias Peñoles	3.5
Refractarios hw flir	n/a	August, 1991	Industrias Peñoles	n/a
Refractarios Mexicanos	1974	n/a	Industrias Peñoles	n/a
Roca Fosfórica Mexicana	1975	October, 1992	Grupo Empresarial del Bajío	6.6
Zincamex	1956	n/a		n/a

Source : Atlántida Coll-Hurtado, 2002, *La Minería Mexicana en México geografía, historia, economía y medio ambiente*, Mexico, Institute de Geografía-UNAM.

The role of the World Bank in restructuring mining in Mexico

The restructuring in favor of private capital was supported by three loans from the WB (1981-1990), aimed at supporting small and medium mining. In parallel, the WB sent a mission of experts in 1988, with the purpose of getting acquainted with Mexico's mining sector, which until the mid 1990s mostly drew upon the investment of large Mexican capitals that enjoyed a virtual oligopoly.

As a result of this mission, the "Republic of Mexico's Mining Sector Review", an internal document of restricted access, was published. It provided a thorough study of the mining sector and recommended

the most compelling political, legislative and administrative changes the Mexican government should implement in the extractive sector. Given its publication date, it analyses not only the prospective exercise of mining in Mexico encouraged by the WB, but also the consequence of the bank's own agenda in terms of the necessity to engage in the modernization of the mining sector in developing countries, as shown by its loan strategy in Latin America during this period.

Also, it is worth pointing out that many reforms occurring within the Mexican governmental structure, as well as the orientation of the public policies enforced to favor foreign investment liberalization, bore an important connection [258] with the contents of the document produced by the WB. It is noteworthy as well that the most costly loan was indeed granted when the Mexican government seriously started to consider negotiating NAFTA. All of this seems to indicate that both the loans and the documents elaborated by the WB were intended to later facilitate the entry of foreign investment in the natural resources sector.

Table 2.

WB lending for the Mexican mining sector

Low	Start date	Closing date	Amount Million USD	Receiving institution *
P007559/Loan 1820	March 25, 1980	May 31, 1986	40 million USD	
P007582/Loan 2546	May 21, 1985	December 31, 1992	105	NAFINSA /PECAM
P007672/Loan 3359	June 25, 1991	June 30, 1998	436.50	
Total			581.5	

* Despite an exhaustive search only the name of the receiving for the second loan could be retrieved.

Source : World Bank, 1998, *Implementation Completion Report Mexico Mining Sector Restructuring Project*, Report n°18856, Washington, World Bank, 33 p.

The above chart outlines the restructuring and opening process of mining in Mexico. It tracks the events that, in our view, set the standard for a radical change in the mining sector (1980-1999). These changes show the impact that NAFTA would produce. 1980 marks the first loan granted by the WB to support the mining sector, two years before the debt crisis exploded in Mexico.

The 1982 crisis and the resulting economic austerity measures did not prevent changes in the mining sector from taking place. These changes occurred exactly in the initial phase of the economic opening, when Mexico entered the GATT ³¹⁷. During this stage, the concerns of the Mexican [259] government and the corporate sector focused on the lack of protection for the manufacturing sector facing changes in the traditional patterns of behavior of foreign trade regarding the maquiladora industry. Conversely, discussions in the extractive sector were in the end neutralized given the protection PEMEX provided to oil production and to the tight control of mining under the large Mexican corporations.

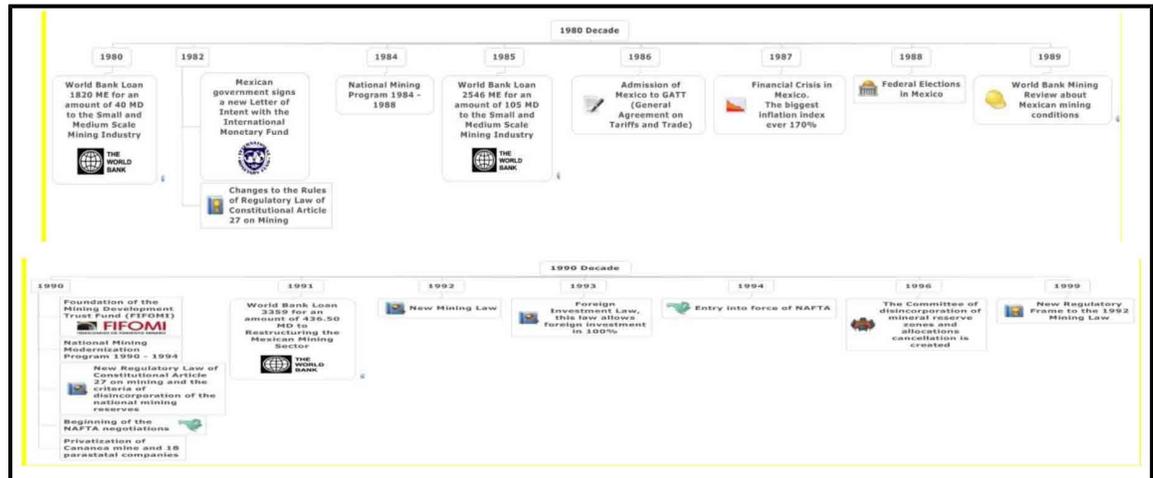
Taking these facts into account leads us to rethink the role played by NAFTA in the mining sector. A sequential analysis of the transformations generated in Mexico - derived from the international arena, as were the loans and position documents of the WB- allows us to infer that large changes in the mining sector were underway before 1994. That is to say, NAFTA could not have consolidated the opening and protection to FDI unless the events this chart analyzes had taken place.

Evidently, the Mexican mining sector required an important restructuring to be functional within the objectives of NAFTA in terms of FDI, which, as mentioned above, had been practically absent since the Mexicanization era. Nevertheless, this sector remains a distinct case in the Mexican economy since it continues to be an exclusive venue for Mexican private investors, as we will see later.

³¹⁷ *General Agreement on Tariffs and Trade*, October, 30th 1947, 58 R.T.N.U. 187, R.T. Can 1947 n° 217.

[260]

Chronology of the restructuration and opening up from mining in Mexico



[261]

Legislative changes in the Mexican mining sector

Since the 1990s, there is an ongoing process of significant legislative changes related to mining. In 1990, the new *Regulatory Law of Constitutional Article 27*³¹⁸ on Mining and the criteria for the disincorporation of national mining reserves were published³¹⁹.

As a consequence of this constitutional measure, in 1992, the Mining Law was approved. It radically modifies the participation of the Mexican State in extractive activities, and cedes the control of strategic mining and mineral reserves to the private sector, except for ra-

³¹⁸ Mexico, *Regulatory Law of Constitutional Article 27 in the Petroleum Sector*, LR27C, Official Daily - 29th of November 1958, (last reform Nov. 28, 2008).

³¹⁹ Atlantida Coll-Hurtado, 2002, *La Minería Mexicana en México geografía, historia, economía y medio ambiente*, Mexico, institute de Geografía-UNAM.

radioactive minerals. This new law offers important advantages to large mining capitals, such as : the authorization to start companies with complete foreign investment ; the exploration concessions are issued for six years, and the exploitation concessions are granted for 50 years and extendable ; it does not limit the conceded surface ; third parties are authorized to transfer the ownership of concessions and rights, and it is established that the mining activity will have a preeminent character over other economic activities ³²⁰.

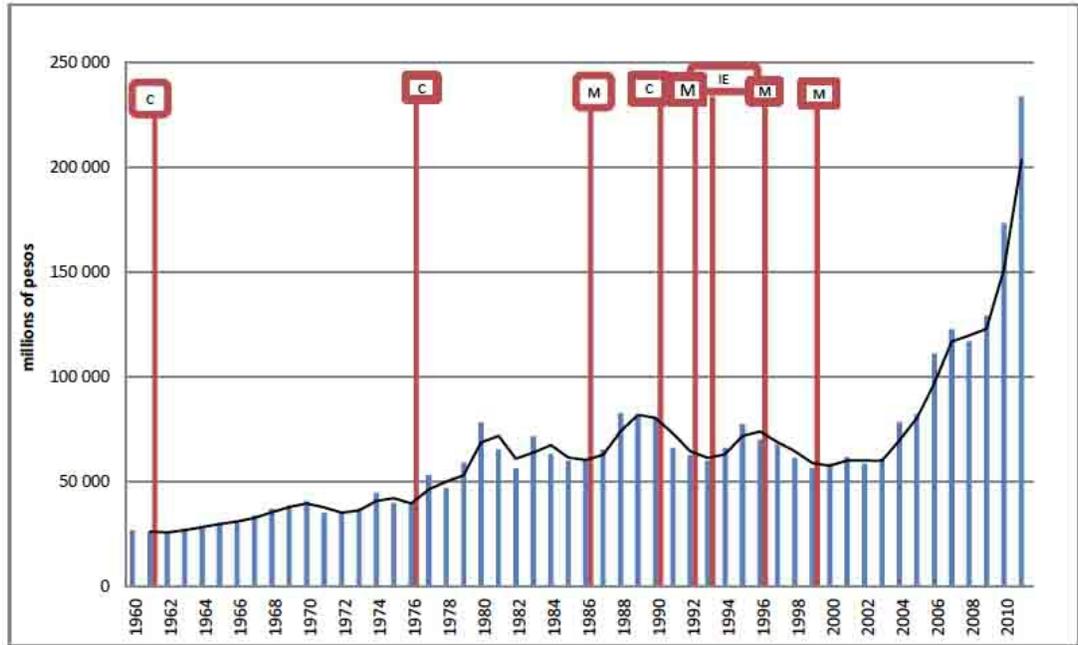
In 1993, the new *Foreign Investment Law* ³²¹ is published. It allowed the entry of exclusively foreign capital to Mexico. In 1996, the Committee on Disincorporation of Mining Reserve Areas of the Mexican State was created and, in 1999, the new [262] rules of the former 1992 *Mining Law* ³²² were published with the fundamental purpose of favoring even more the engagement of private investment by means of administrative simplification measures. The following graph shows the incidence of the legislative changes related to the mining GDP behavior. It is worth mentioning that the constitutional reform of 1990 affected the growth of the mining GDP as much as NAFTA did in 1995.

³²⁰ *Ibid*, p. 48 ; Juan Luis Sariego Rodriguez, 2011, "La minería mexicana : el ocaso de un modelo nacionalista", *Apuntes*, vol. 38, n° 68, p. 144.

³²¹ Mexico, *Foreign Investment Law*, MX067, 1993.

³²² Mexico, *Federal Mining Law*, Official daily - 26th of June 1992 (last reform April 28th, 2005).

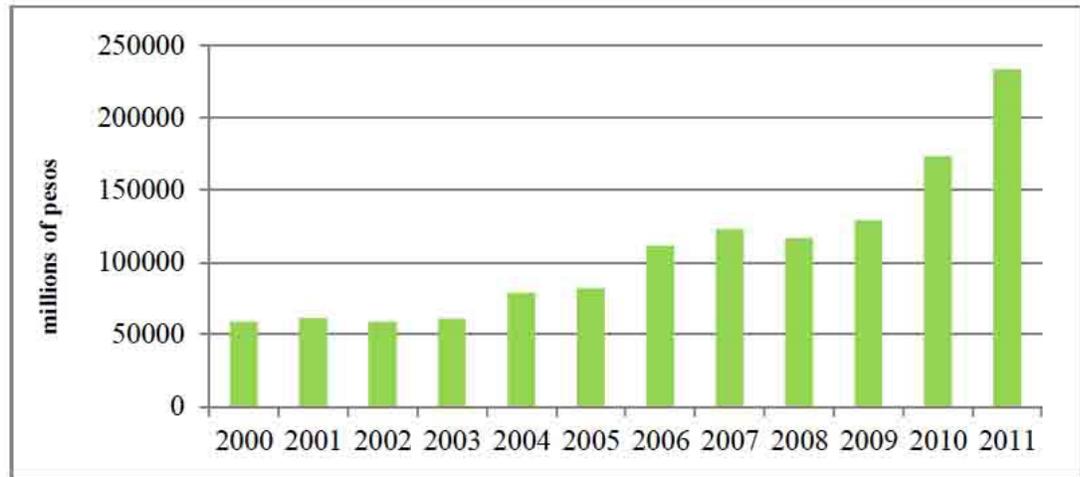
Figure 4.
Evolution of the mining GDP in Mexico



Nomenclature : The letter M refers to the modification of the Mining Law. IE The letters refer to the Foreign Investment Law and the letter C refers to a constitutional amendment. Series to 2008 prices. Source : Secretaría de Economía.

[263]

Figure 5. Mining GDP in Mexico, 2000-2011



Series to 2008 prices. - Source : Secretaría de Economía.

Mining under NAFTA

During the NAFTA negotiations, lobbying of mining companies mainly centered on achieving three objectives. The first was to reduce tariffs and define the scope of rules of origin. The second was to establish rules to protect foreign investment operations, and the third, to set a dispute settlement mechanism that could arbitrate conflicts between companies and governments out of reach of national tribunals ³²³.

Thanks to the pressures of the mining sector, a total of 204 import tariffs were negotiated, although 15 of these had been exonerated from customs duties, and immediate tax relief for another 130 tariffs was negotiated. 153 tariffs were lifted when NAFTA was first implemented, amounting to 75% of the mining sector. In addition, 23 tariffs were lifted over a period of 10 years and 28 more over five years ³²⁴.

³²³ This mechanism would later be incorporated into NAFTA's Chapter 11.

³²⁴ Raul Ramos Tercero, 1994, "Los Efectos del Tratado de Libre Comercio en el Sector Minero", in *La Minería Mexicana en el Sig/O XXI*, Mexico, Secretaria de Energia, Minas e Industria Paraestatal, p. 21.

[264]

Mexican companies did not have to be subjected to the payment of taxes nor fees and tax restrictions. The immediate tax relief of Mexican exports to the US favored 90% of mining exports, amounting to USD \$794 million. Additionally, 90% of the imports coming from the US were tariff-free, which benefited the provision of supplies for mining companies in Mexico. The possibilities of larger liberalization increased in particular for importing specialized equipment and machinery included in heading 8474 ³²⁵.

Since mining does not have a productive transformation process as rigorous as manufacturing, the enforcement of the rules of origin was simpler. However, the definition of a rule of origin in NAFTA favored mining by requiring that the products of the mining productive chain contained raw materials and added value from North America. This requirement in the medium term favored the intra-firm production of companies and the maquiladora industry ³²⁶.

Under these circumstances, NAFTA determined that mining imports not coming from North America were subjected to a substantial transformation within the production chain in order to qualify, through the tariff change method, as a product of the region.

³²⁵ NAFTA, supra note 2, heading 8474.

³²⁶ Gutierrez Haces, M. Teresa, 2002, "Las reglas de origen como un mecanismo de exclusión en el bloque comercial de America del Norte", in Jorge Basave Kunhardt, Alejandro Dabat Latrubesse, Carlos Morera, and *ai*, *Globalization y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, p. 461-77.

The negotiation of the mining sector and NAFTA's Chapter 11

Investment in the mining sector was protected thanks to the contents of NAFTA's chapter 11. This instrument not only consolidated the sectoral and regional unrestricted opening to [265] FDI, but also the elimination of performance requirements to FDI³²⁷, as well as the right to abide by the clauses of national treatment, most favored nation treatment and minimum treatment. FDI would be treated in accordance with the principles of international law and would not be subjected exclusively to national courts.

A factor particularly harmful to the mining sector was that NAFTA established that the investor -in this case the mining company- would be free to send the products derived from its investment to its country or origin³²⁸.

In addition, the companies and their investment in North America were protected by two supranational arbitration bodies, one of them located in the WB, the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), the other being UNCITRAL.

In general terms, a foreign mining company can file a lawsuit against a host country arguing a violation of one of the clauses contained in NAFTA. Nonetheless, one of the arguments that arose more frequently as a core element of a lawsuit was accusing a government of committing in acts equivalent to "expropriation or its equivalent". A considerable number of lawsuits of companies against host countries utilizes this to demand arbitration.

³²⁷ The elimination of performance requirement extends the freedom of action of companies since the establishment and operation of FDI is not subjected to the requirements established by a government. In case a company is obliged to apply them, it may sue the government, arguing it has been subjected to an act "tantamount to expropriation".

³²⁸ García Rojas Ricardo, 1994, "Los Efectos de la Nueva Ley de Inversión Extranjera en el Sector Minero", in *La Minería Mexicana en el Siglo XXI*, Mexico, Secretaria de Energia, Mnas e Industria Paraestatal, p. 17-20.

NAFTA's chapter 11 surpasses the content of the *Foreign Investment Law of 1993*³²⁹, which only contemplated of [266] the performance requirements and a sectoral unrestricted opening, except for financial services and mining. Chapter 11 nullifies the obligation of exporting a determined percentage of production by tying the value of the imports to the export performance or meeting a determined percentage of domestic content. All these changes encouraged the growth of Mexican investment in the mining sector and it was the starting point of FDI in mining³³⁰.

The privatization of the mining territory

Mining is regarded as a public interest activity. Therefore, the Mexican state may grant mining concessions on private property land. This jurisdiction calls for two remarks : property may be public or private, but the property over mineral resources always belongs to the Nation pursuant to constitutional provisions. The right to explore and/or exploit the subsoil can only be carried out by individuals or entities to whom mining concessions have been granted by the federal government³³¹.

³²⁹ *Supra* note 4. In this law, the activities reserved to the State were specified as well as its right to establish a selective sectoral opening. Moreover, participation of FDI higher than 49% in activities not reserved to the State and the concept of "neutral investment" was coined. Additionally, it stipulated that FDI may participate automatically and with majority, broaden its productive activities or manufacture new lines of products or relocate existing ones, without any intervention from the National Committee on Foreign Investment. Neither would it oblige the investors to export a certain percentage of the production, nor tie the value of imports to the export performance or to a certain rate of domestic content.

³³⁰ Gutiérrez Haces, M. Teresa, 2004, "La inversión extranjera directa en el TLCAN", *Revista ECONOMÍAUNAM*, vol. 1, n° 3, p. 30-52.

³³¹ A mining concession may be given to Mexican individuals, common lands (*ejidos*), agricultural communities, villages or indigenous communities, and to partnerships constituted pursuant to Mexican laws, including foreign partnerships with up to 100% of capital stock. Furthermore, a concession may be granted to the Mexican Geological Service as "mining allowances".

[267]

In 1988, the privatization process was given a green light with the successive disincorporation of roughly 6.6 million hectares of national mining reserves. In only eight years, ("a grace period" where the mining regulations -despite the successive modifications it was subjected to- maintained important restrictions to foreign investment in the sector), a little more than 98% of federal reserves were conceded to Mexicans ³³².

When eventually the door to foreign investment reopened (with the modifications to the 1996 Foreign Investment Law), the areas with higher mining potential were definitely in the hands large Mexican companies. In fact, the geographical location of the conceded surface to the three main Mexican mining consortiums reflects the territorial distribution of the geologically richest areas.

In 1994, two thirds of nearly 2 million square kilometers of the national territory contained proven mineral deposits, but only 20% had been explored.

During Salinas de Gortari's term of office, the deposits and treatment plants that were part of the state sector were disincorporated and 12.5 million hectares of the national territory were liberalized ³³³.

During the administration of Ernesto Zedillo (1994-2000), around 12,039 new concession certificates were issued. Later with president Vicente Fox (2000-2006), there were another 12,586 new concession certificates, reaching their maximum of 3,761 and 2,904 respectively in 2002 and 2005. Under Felipe Calderon's (2006-2012), 13,215 new certificates were issued, soaring to 2,423 and 2,327 in 2007 and 2009.

³³² Mexico, Comisión para el Diálogo de los Pueblos Indígenas de México, 2013, Estudio de la minería en México, Mexico, Secretaría de Gobernación, p. 68.

³³³ Hector Calva Ruiz, 1994, "El Punto de Vista Empresarial : Perspectiva del Sector Mnero", in *La Minería Mexicana en el Siglo XXI, La Minería Mexicana en el Siglo XXI*, supra inote 21, p. 47-50.

[268]

Table 3. Concessions assignment in Mexico, 1994-2013

Year	New concessions ¹			Conceded surface		
	Assignment titles (number)			Titles (number)		
	Total	Exploration	Exploitation	Total	Exploration	Exploitation
1994	2 394	1 532	862	16,773	8,722	8,051
1995	1 516	1 076	440	18,810	9,593	9,217
1996	1 521	1 095	426	20,279	10,748	9,531
1997	2106	1 453	653	21,119	11,193	9,926
1998	2510	1 656	854	21,135	11,624	9,511
1999	1992	1 394	598	21,845	11,796	10,049
2000	1900	1 265	635	21,903	11,988	9,915
2001	2170	1 719	451	19,376	10,954	8,422
2002	3 761	2 545	1 216	20,002	10,920	9,082
2003	2 560	1 683	877	20,966	11,256	9,710
2004	2195	1 608	587	21,705	11,598	10,107
2005	2 904	2 113	791	22,249	11,602	10,647
2006	2 284	-	-	22,375	-	-
2007	2 423	-	-	24,398	-	-
2008	2152	-	-	24,713	-	-
2009	2 327	-	-	24,753	-	-
2010	2 007	-	-	26,007	-	-
2011	2 022	-	-	27,022	-	-
2012	2 005	-	-	26 071	-	-
2013 ²	644	-	-	26,064	-	-

1. Since 2006, it is not possible to differentiate between exploration and exploitation.

2. Figures for July 2013.

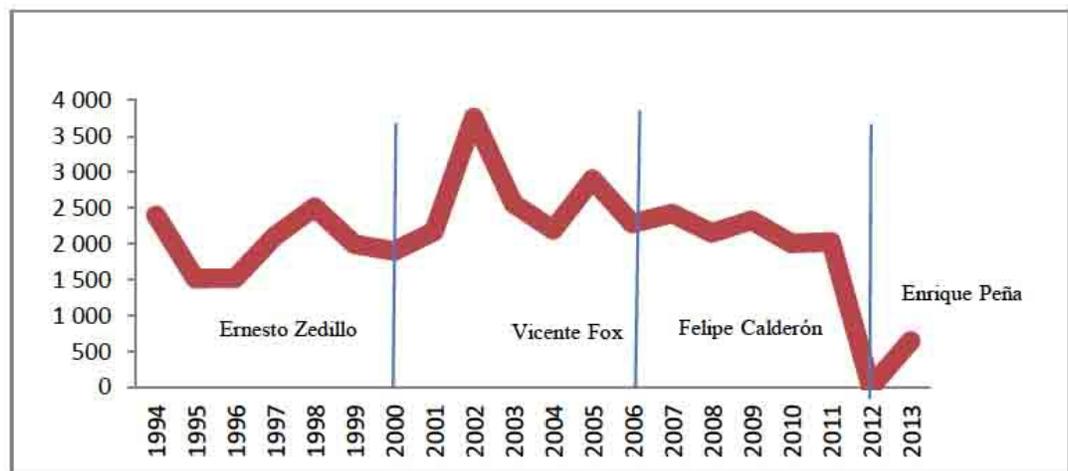
Source : Mexico, Presidencia de la República, 2013, Primer Informe de Gobierno 2012-2013 de Enrique Peña Nieto, Mexico, Presidencia de la República, p. 510.

The highest number of hectares was conceded during Ernesto Zedillo's term in office with 32 million hectares. During the two National Action Party (PAN) administrations, roughly 56 million hectares were conceded (26% of the Mexican territory) to mining companies. A large portion of said surface was common lands (*ejidos*)³³⁴.

[269]

Figure 6.

New Concessions assignment in Mexico 1994-2013*



* Figures for July 2013. Source : Mexico, Presidencia de la República.

These days, mining exploitation is performed both in rural areas and in indigenous lands, the latter of is the catalyst for social tension between communities, companies and governments at various levels.

Mining in indigenous areas is generally performed superficially and massively ; therefore, a greater amount of land is worked on, not only for exploration and extraction, but also for any arrangements

³³⁴ Angelica Enciso, August 8th, 2011, "Devastación, de la mano de las concesiones mineras", *La Jornada*, p. 44.

necessary for the industry to function properly (roads, dumps, land removal, etc.). Moreover, the most common mining process in those territories uses a great deal of cyanide for the heap leaching process, thus polluting large areas.

Some permits which have been issued by the National Action Party (PAN) administrations to mining companies, especially under Felipe Calderon, extended over large portions of the territories of small indigenous villages such as those belonging to the Cucapas, Guarijios, Kikapoo, Kiliwas, Nahuas of Michoacan and Pimas. The people most affected by the territorial concessions are the Chatinos, Coras, Mixtecos, Tarahumaras, Tepehuanes and Zapotecos ³³⁵.

[270]

Tax Policy

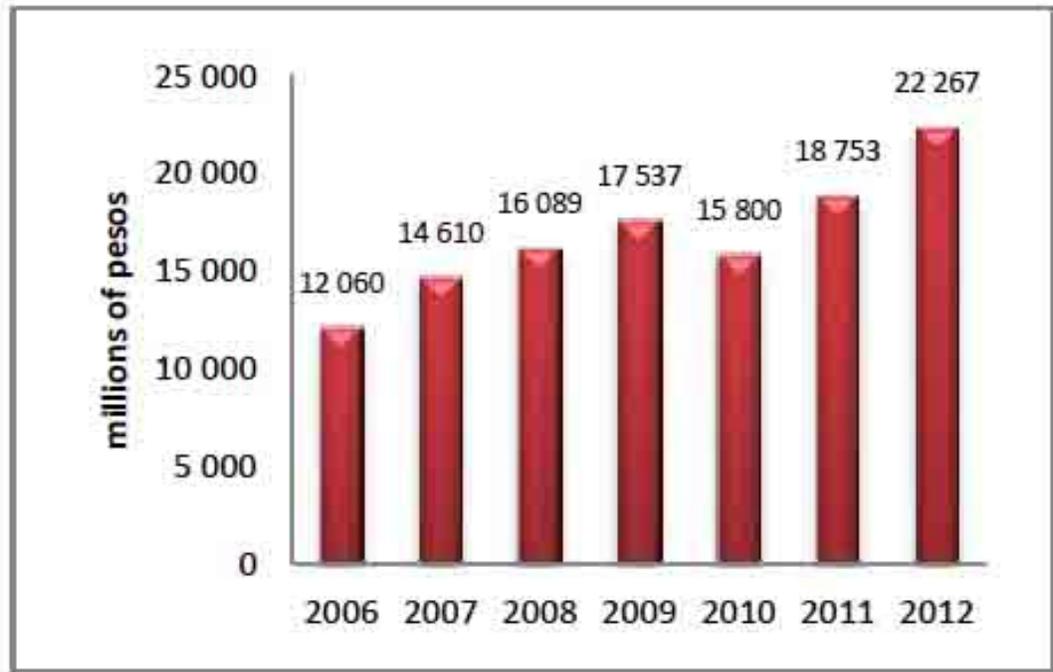
In Mexico, before 2013, there were no specified taxes on mining activities. The main source of income for the government derived from mining came from the Income Tax (ISR), ³³⁶ the Business Flat Rate Tax (IETU) and the Value Added Tax (VAT), ³³⁷ which guaranteed that mining companies would pay the Treasury the same federal taxes as any other economic activity.

³³⁵ Mexico, Comisión para el Dialogo con los Pueblos Indígenas, *supra* note 22, p. 114.

³³⁶ During the period between 2006 and 2012, the mining sector on average contributed with 2.8% of ISR collection, being 2009 the year, which delivered 3.3% of said tax. During 2012, ISR collection in the mining sector amounted to 22 267 000 MXN pesos. See Mexico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Mexico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

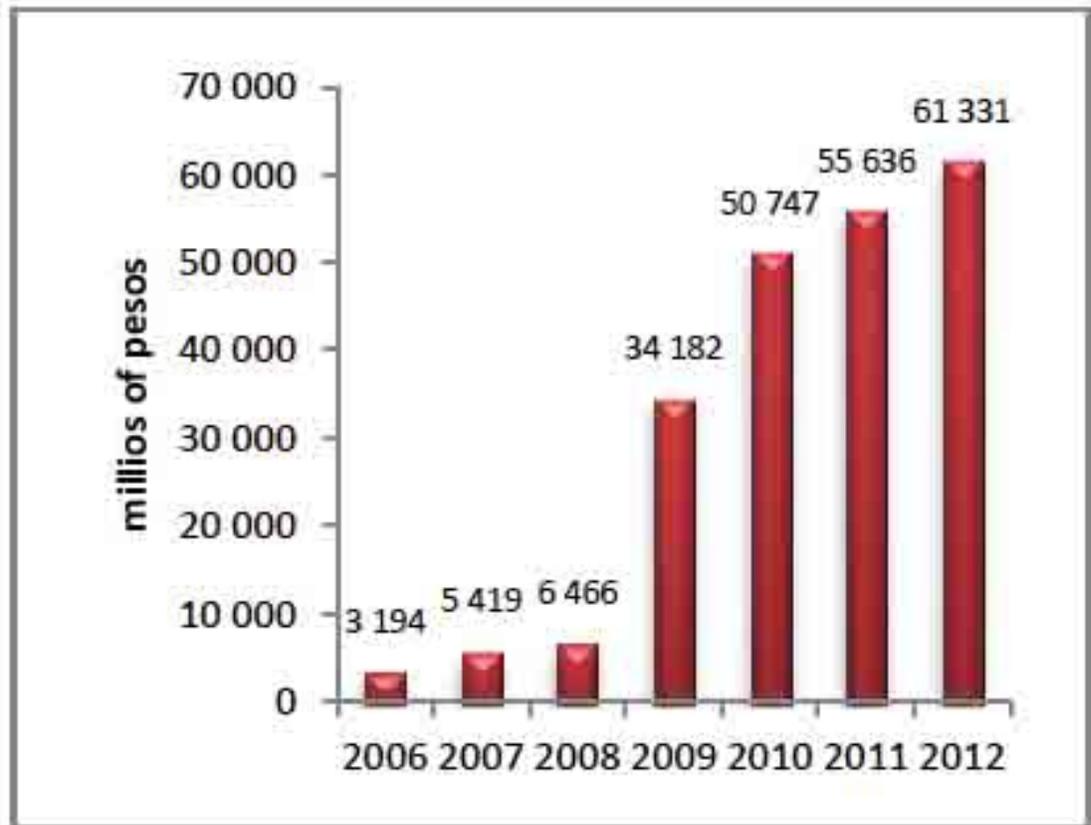
³³⁷ VAT collection from the mining industry recorded an increased mainly derived from the increase in the levels of production and the increase in the price of precious metals. During 2012 the amount of VAT obtained from this industry was a 61 331 000 MXN pesos equivalent to 10.6% of the total.

Figure 7 :
Payment of Income Tax in Mining Sector in Mexico, 2012



[271]

Figure 8 :
Payment of Value Added Tax in Mining Sector in Mexico, 2012



Source : Mexico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Until 2013, the tax regime applicable for mining companies was extremely permissive. Apart from the federal taxes mentioned above, the companies only paid a duty for the concession of hectares³³⁸. They did not pay any tax for extraction, transformation or minerals sales.

³³⁸ The exploitation of minerals can only be performed using concessions granted by the federal government through the Ministry of Economy. The Ministry has the responsibility to promote, formulate and lead the mining policy, use mineral resources and carry out the mining land registry, and to grant contracts, concessions, allowances, permits and authorizations regarding mining.

The taxes and payment of duties that mining companies must abide by are solely paid to the federal government. The states and municipalities cannot levy taxes or mining-related activities, even though the economic and social burden of mining falls onto the local governments, with no tangible economic return for the regions.

[272]

Table 4.
Comparative Taxes imposed on the Mining Sector

Taxes	Mexico (%)	Chile (%)	Peru (%)	US (%)	Canada (%)
Income Tax	30	20	30	35	28
Participation of profits to the workers	10	n/a	8.0	n/a	n/a
Right mining of surface	1.8	1.3	0.5	n/a	n/a
Right harnessing of water	4.9	n/a	n/a	n/a	n/a
Extraction tax	8.0	6.4	7.3	1.3	7.5
Immediate deduction exploration	4.4	n/a	n/a	4.5	n/a
Green Tax	2.3	3.2	1.4	0.6	0.5
Dividends	7.0	1.5	n/a	n/a	n/a
Cost power	4.3	12.1	1.0	n/a	0.3

Source : Thomson Reuters, 2014, *GFMS Annual Gold and Silver Survey 2014*, New York, Thomson Reuters ; Mexico, Camimex, 2013, *Informe Annual*, Mexico, Cámara Minera de México.

Before the reform to the Mining Law of 2013, companies only paid a duty in order to exploit the concession. This duty was established based on the number of hectares of conceded land, and consisted in a very low fee paid every six months. Since the tax reform of 2013, the payment per hectare was set between MXN 5.91 pesos and MXN 11.00 pesos during the first two years of the concession, and increased to MXN 129.24 pesos starting from the tenth year. Considering that one hectare represents 10,000 square meters of surface, this duty is evidently derisory.

This situation changed radically when, in 2013, two separate initiatives on legislative mining reform were presented. The first was introduced by the Federal Executive branch through a reform of the Mining Law and the Tax Coordination Law. It stated that it was necessary to modify the tax regime of mining companies. The second initiative, coming out of Democratic Revolution Party (PRD), put forward some changes similar to the first one, with further courses of action in order to strengthen the role of the state to review the regulatory framework, labor security, to respect the uses and customs of indigenous communities, to make concession granting [273] transparent, to have stricter accountability and a socially responsible state policy.

For the first time, a debate about the possibility of providing local governments with part of the tax revenues from the mining activity took place. The law produced great discomfort among foreign mining companies who threatened to abandon the country. The approved tax law maintained the obligation to pay for the right of using for mining purposes, and added three new duties.

The first is the special duty on mining, which is calculated over the total concessions of the holder. A rate of 7.5% is applied to the positive difference derived from subtracting the income from the alienation or sale of extractive activity and any allowed deductions. The law provides that the payment be annual, although later it gave permission to pay on a quarterly basis.

The second is an additional mining duty to be paid by those companies that do not duly prove they have performed exploration or exploitation activities over a certain period of time. These concessionaires are subject to an additional payment equivalent to 50% of the duty on mining during two consecutive years within the first years of

validity of the concession ³³⁹. This payment jumps to 100% of the duty on mining from the 12th year onward ³⁴⁰. These provisions were in line with the concern of some legislators and governmental ministries linked to mining regarding the temporary inactivity of exploration and/or exploitation of a mine, due to a usually speculative motive, for example when expecting the international prices of certain metals to increase, conditioning their activity to the behavior of the Stock Exchange in Toronto or Mexico, etc. Taking into account that due to its nature, a mining concession prevents any other sort of activities on the conceded land, as is the case with agriculture, the decision of a [274] company not to start activities in a mine affects the economy and the labor market in the region.

Table 5. Payment of duty in mining on Mexico

	Mining concessions and assignments	Quota per hectare (pesos)		Difference	% change
		2012	2014		
I.	During the first and second year of validity	\$5.70	\$5.91	\$0.21	3.68%
II.	During the third and fourth year of validity	\$8.52	\$8.83	\$0.31	3.64%
III.	During the fifth and sixth year of validity	\$17.62	\$18.26	\$0.64	3.63%
IV.	During the seventh and eighth year of validity	\$35.45	\$36.73	\$1.28	3.61%
V.	During the ninth and tenth year of validity	\$70.88	\$73.44	\$2.56	3.61%
VI.	From the eleventh year of validity	\$124.74	\$129.24	\$4.50	3.61%

Source : Mexico, Diario Oficial de la Federación, december 2013, *Ley Federal de Derechos*, Mexico, Diario Oficial de la Federación.

³³⁹ Mining concessions last 50 years, extendable for another 50 years.

³⁴⁰ Nowadays, this duty is calculated over a maximum fee of the duty on mining per hectare, which is 129.24 MXN pesos.

The third duty is known as the extraordinary duty on mining that levies an additional tax of 0.5% to the income derived from gold, silver and platinum production. Regardless of the payment of these three duties, the Rules of the Mining Law require the payment of a bonus for any new discoveries.

With the purpose of benefiting the communities living close to mining activities thanks to this tax collection, the Fund for Sustainable Development of Mining States and Municipalities was created. It establishes that the resources obtained must be employed in physical investment that delivers social, environmental and positive urban development impacts.

80% of the Fund's resources come from the three duties on mining, of which 37.5% is distributed to the federated states and the remaining 62.5% to the mining municipalities.

After only one year of the implementation, data are still insufficient to evaluate the impact of this law. For the time [275] being, many companies that used part of their investment to support the communities affected by mining decided to limit their Corporate Social Responsibility expenses, arguing that part of the mining duties that are now paid seek to support local governments ³⁴¹.

In 2014, two studies carried out by Thomson Reuters ³⁴² concluded that Mexico had become the most expensive country in Latin America to conduct mining activities due to the tax on extraction proceeds, which amounts to 7.5%. In 2013, Mexico had an extraction cost of USD \$591 dollars per ounce, whilst in South American mining countries, it was USD \$640 dollars. In 2014, this tendency was reversed due to the increase of the new tax from 7.5 to 8% for exploitation of gold, silver and platinum.

³⁴¹ The political division of Mexico is 31 states and 2 407 municipalities. The law that taxes mining production favors municipalities in which mining activity is situated. It is a law applicable to Mexican and foreign companies.

³⁴² Thomson Reuters, *supra note* 34.

Leadership of Canadian mining companies in Mexico

Mexico has become the first host country for mining investment in Latin America and the fourth in the world. Nowadays, it places fifth in the advantages it offers to foreign investment.

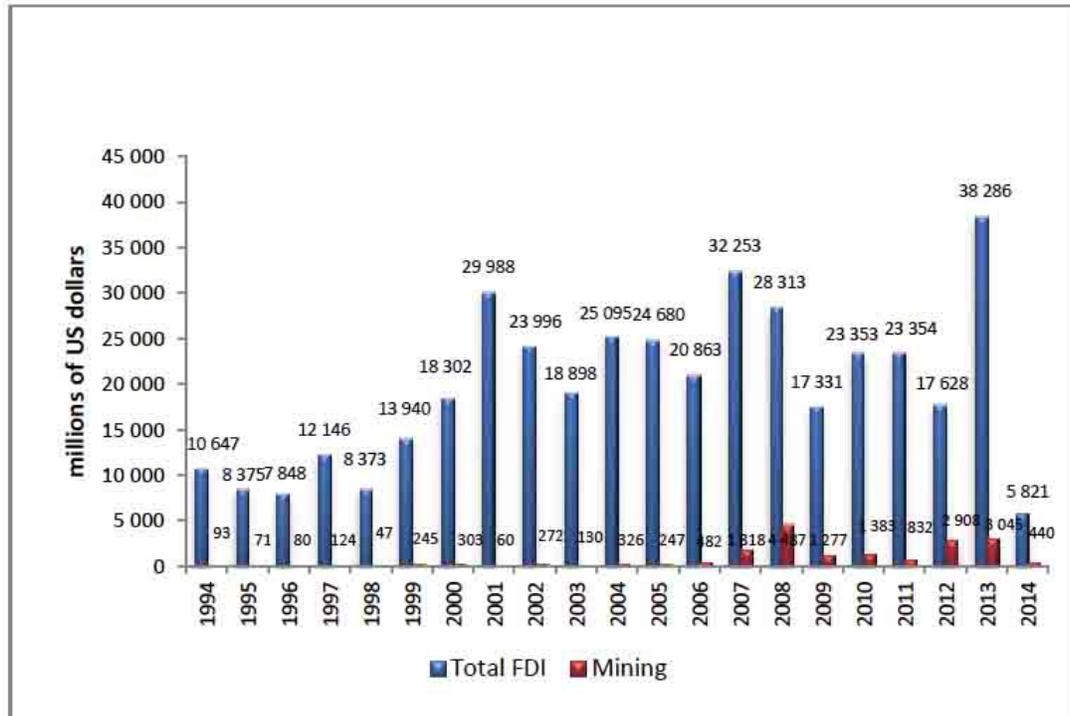
Since 1994, Canadian investment in the mining sector has been growing, after a period of massive US investment. Canada exerts an undeniable leadership with respect to FDI in this activity, although it is important to underline that this position is modest when comparing the numbers of Mexican investment with FDI in mining. Currently, around 60% of investments in the mining sector come from Mexican companies ³⁴³, while the remaining 40% belongs to foreign companies.

³⁴³ Some of the most well-known companies are : Grupo Mexico, Frisco, Industrias Peñoles, Autlan, Nemisa, Grupo Alfil and Grupo Acerero del Norte.

[276]

Figure 9.

FDI Flows to Mexico and to the Mining Sector 1994-2014



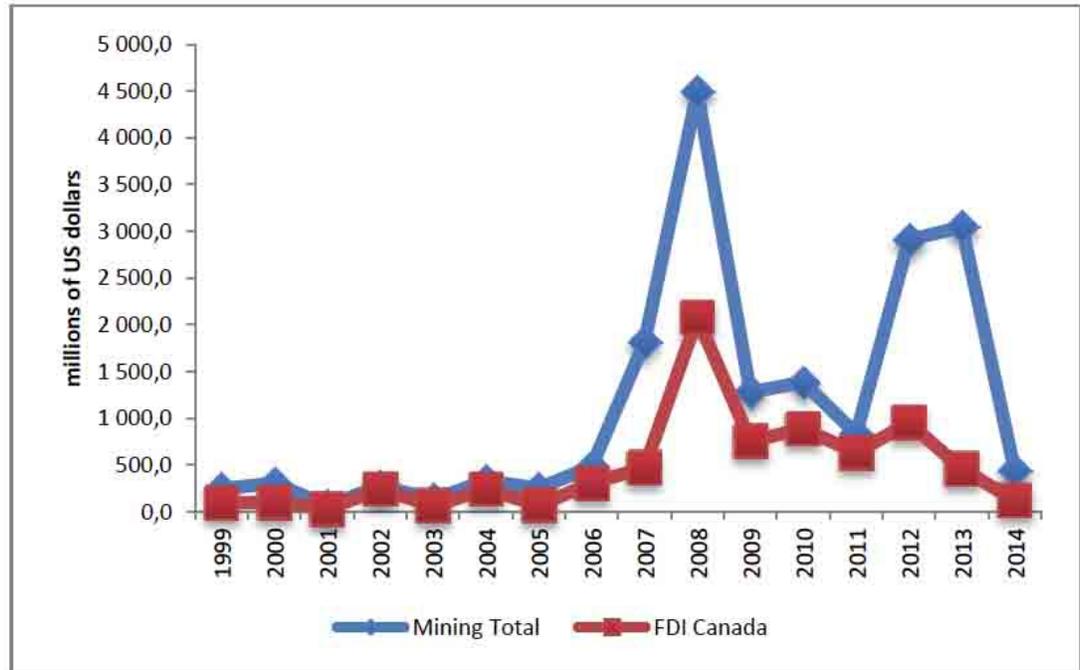
Data as of March 31, 2014 - Source : Secretaría de Economía.

Canada is not only first in mining production worldwide, but it is also the country with the highest percentage of concerning investment in Mexico and in South America.

The incursion of Canadian mining companies in Mexico is driven by several factors that as a whole have favored the exponential growth of mining projects. It is worth mentioning that mining has traditionally been one of the most profitable activities of Canadian companies inside and outside Canada, and that thanks to their expertise in mining, companies have acquired a solid international reputation.

[277]

Figure 10.
Canadian FDI flows to the Mining Sector 1999-2014



Data as of March 31, 2014. - Source : Secretaría de Economía.

Canada has been able to take advantage of its NAFTA membership ; the Canadian companies have benefited from the reforms taking place in the Mexican mining legislation, as well as the facilities the government provides to foreign capital that invest in the mining sector. Out of the 10 largest mines in Mexico, seven are conceded to Canadian companies : Goldcorp, Agnico, Eagle, Alamos Gold, New Gold, Yamana Gold and Torex Gold Resources ³⁴⁴.

³⁴⁴ Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en America Latina, 2014, *El impacto de la minería canadiense en America Latina y la responsabilidad de Canadá, Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 31 p.

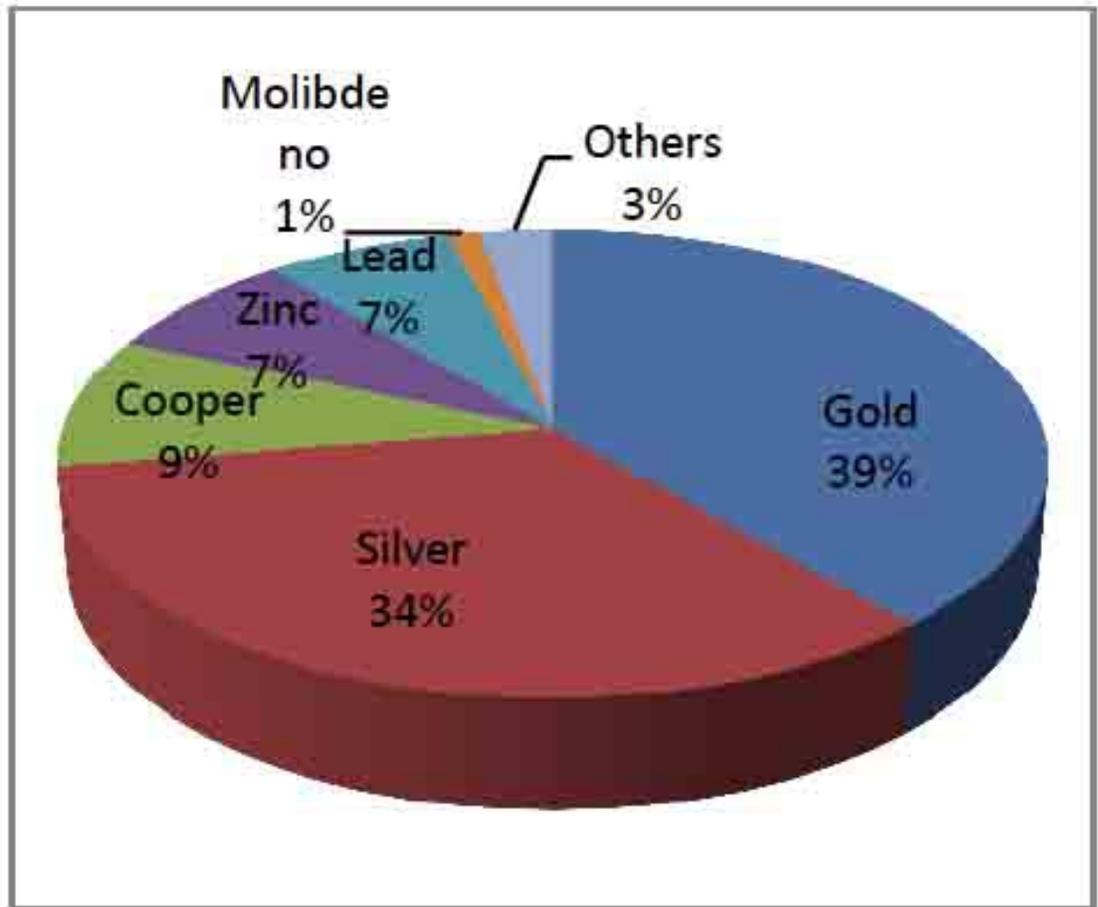
[278]

Table 6.
Evolution of Canadian Mining Companies in Mexico

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1,342	1,406	1,471	1,507	204	224	263	279	279	288	287
Canada	262	267	275	281	154	175	198	209	209	206	205
US	714	744	778	800	31	29	39	42	42	46	46
Spain	50	63	67	71						1	1
Germany	32	30	34	37							
United Kingdom	28	29	33	35	5	4	7	6	6	3	4
Switzerland	23	26	25	22	2	3	1	1	1		
Italy	22	26	26	26		1	1	1	1	1	1
Netherlands	19	18	21	22			1	1	1	1	
Japan	18	18	19	18	3	3	3	4	4	4	4
France	14	17	20	20							
Australia					5	3	5	7	7	7	6
Chile					1	1	1	1	1	1	1
Luxembourg					1	2	1	1	1	1	1
Mi,					1	1	1	1	1	2	2
Peru					1	1	1	1	1	2	1
China						1	2	2	2	8	9
North Korea							2	2	2		
South Korea										4	4
Belgium										1	1
Brazil											1

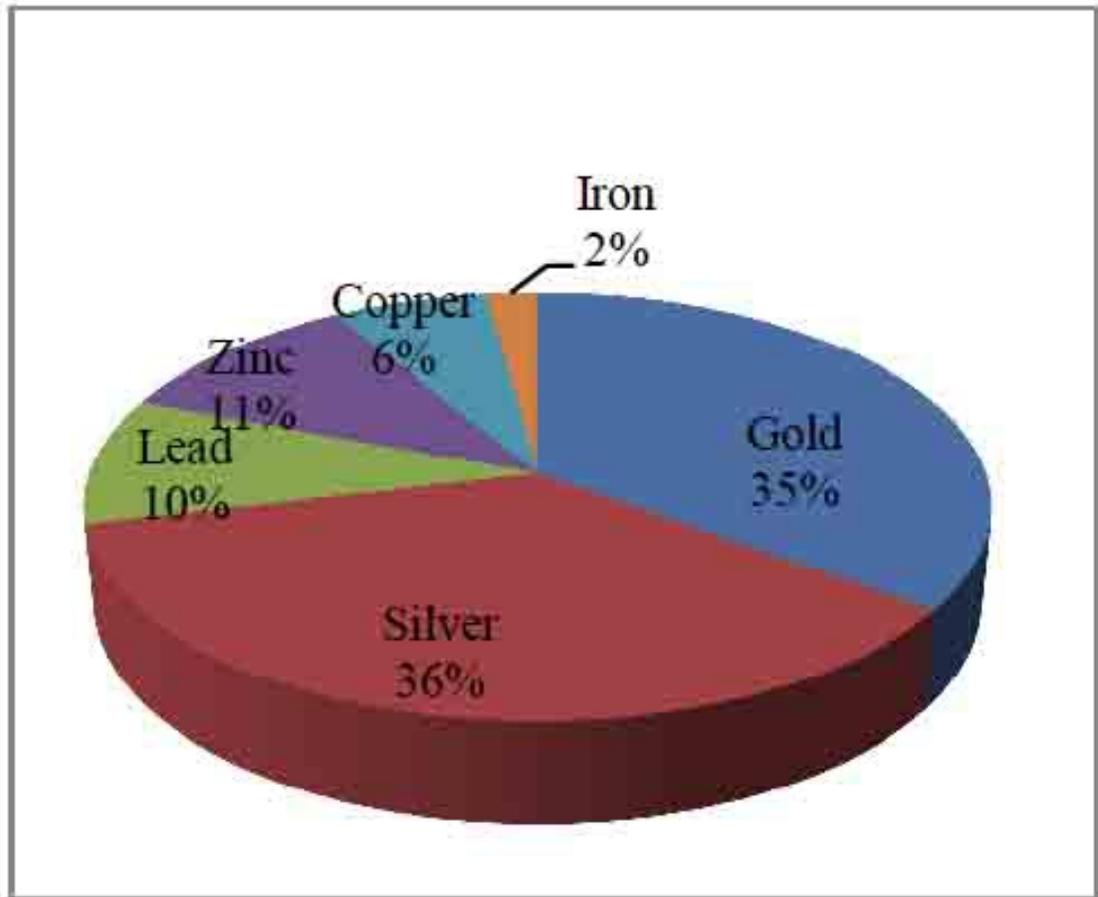
Source : Secretaria de Economia.

Figure 11. Canadian Projects of Mining Companies at Exploration Phase by type of mineral 2012



[279]

Figure 12. Canadian Projects of Mining Companies at Mining Phase by type of mineral 2012



Source : Secretaria de Economia, *supra* note 3.

In 2007, 224 foreign companies had operations in Mexico, of which 175 were Canadian and 29 were from the US. In 2008, the number of mining companies grew to 263, of which 198 were Canadian and 39 from the US.

Since 2009, the presence of these companies has increased to 42 American and 209 Canadian companies. In 2011, from a total of 288 foreign companies, Canada had 206 and the US 46. In 2012, 205 Canadian companies operated in Mexico and 46 US companies.

In addition, with more detail than the merely quantitative analysis delivered by the Ministry of Economy, the Supreme Audit Office of the Federation analyses the participation of foreign mining companies not only through the number of units, but also with the concessions granted and the percentage of land conceded.

[280]

Table 7. Foreign mining companies operating in Mexico 2012

Country	Number of company	Number of concessions assignment	% with respect to concession assignment	Hectares	% with respect to territory concessioner]
Canada	121	1,275	4.8	5,237,912	17.1
US	75	603	2.3	1,773,553	5.8
China	11	53	0.2	410,452	1.3
Australia	6	34	0.1	111,417	0.4
United Kingdom	6	21	0.1	16,946	0.1
Germany	3	22	0.1	90,107	0.3
Belize	2	15	0.1	12,756	0
Chile	2	3	0	13,278	0
Spain	2	3	0	8,911	0
Netherlands	2	18	0.1	64,303	0.2
Nigeria	2	18	0.1	6,077	0
Austria	1	1	0	14,227	0.1
Brazil	1	7	0	18,882	0.1

Country	Number of company	Number of concessions assignment	% with respect to concession assignment	Hectares	% with respect to territory concessioner]
Korea	1	10	0	4,260	0
France	1	8	0	33,096	0.1
Cayman Islands	1	1	0	1,243	0
Italy	1	2	0	1,995	0
Japan	1	1	0	5,200	0
Switzerland	1	2	0	14,152	0
without reference	12	37	0.1	360,855	1.2
Total	252	2,134	8	8,199,622	26.7

Source : Mexico, Auditoria Superior de la Federación, 2012, "Cuenta Publica".

The strategy of Canadian companies

Canadian mining companies started to invest in Mexico in the mid 1990s. Thanks to the implementation of NAFTA, and especially of its chapter 11, the Canadians have drawn upon a corporate strategy which clearly shows the influence of the past US experience.

Most of the Canadian mining companies may be classified as junior ³⁴⁵. Mexico has not received investment from companies as large as Barrick Gold, except for Goldcorp. This company is positioned as the largest gold producer in Mexico with Peñasquito, its mining unit located in Zacatecas. The company reached a global production of

³⁴⁵ Junior companies are exploration companies that are funded especially with exploration funds collected by issuing shares at the Toronto Stock Exchange.

834,000 ounces, [281] equivalent to 26% of the total production in the country in 2012 ³⁴⁶.

Fresnillo ranked second in the production of gold with 473,035 ounces of gold produced in its six mining units (three in Sonora, two in Zacatecas and one in Durango). The mining units situated in Sonora are operated by Fresnillo, and 44% of the production is made by partner, Newmont Mining Corp, with 212,000 ounces produced in the mines in Sonora.

In 2012, of the USD 148.7 billion in mining assets of Canadian companies possessed abroad, 66% (USD 99.1 billion) was held in the Americas. It is estimated that over 80% of the companies investing in the metal mining sector in Latin America are Canadian and that more than 1,000 Canadian companies operate all over the continent. The American countries where Canadian companies have the most assets are : Mexico (USD 20,000 million), Chile (USD 19,000 million) and the US (USD 17,000 million) ³⁴⁷.

³⁴⁶ Mexico, Caminex, *supra* note 34.

³⁴⁷ Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, *supra* note 47, p. 4.

[282]

Table 8: 348

Top Gold Producing Companies, 2012

Company	Country	Project	State	Thousands of ounces
Goldcorp	Canada	Peñasquito	Zacatecas	411
Goldcorp	Canada	Los Filos	Guerrero	340
Fresnillo plc Newmont	Mexico / US	La Herradura	Sonora	314.5
Agnico Eagle	Canada	Pinos Altos	Chihuahua	234.8
Alamos Gold	Canada	Mulatos	Sonora	200
Minera Frisco	Mexico	El Coronel	Zacatecas	168.2
New Gold	Canada	Cerro San Pedro	San Luis Potosi	137.6
Fresnillo pic	Mexico	La Ciénega	Durango	125.3
Yamana Gold	Canada	Mercedes	Sonora	116.2
Fresnillo plc Newmont	Mexico / US	Soledad-Dipolos	Sonora	107.3

Source : Mexico, Caminex.

Table 9.
Top Silver Producing Companies, 2012

Company	Country	Project	State	Thousands of ounces
Fresnillo	Mexico	Fresnillo	Zacatecas	26.38
Goldcorp	Canada	Peñasquito	Zacatecas	23.70
Coeur d'Alene	US	Palmarejo	Chihuahua	8.20
Fresnillo plc	Mexico	El Saucito	Zacatecas	7.05
Pan American Silver	Canada	Alamo Dorado	Sonora	5.36
Primero Mining	Canada	Tayoltita	Durango	5.13
Industrias Peñoles	Mexico	Tizapa	Estado de México	4.57
Pan Americal Silver	Canada	La Colorada	Zacatecas	4.43
First Majestic Silver	Canada	La Encantada	Coahuila	4.04
Industrias Peñoles	Mexico	Sabinas	Zacatecas	4.03

Source : Mexico, Caminex.

[283]

According to the figures of the Canadian International Development Platform, Canadian companies are currently operating 80 mining projects in Latin America, and have another 48 projects under construction. Most of the revenues from projects in the region come from six countries, in the following order : Mexico, Chile, Peru, Argentina, Brazil and Colombia.

The creation of real holdings of medium-sized companies, usually located in the exploration phase, is one of the most visible strategies of these companies, as they seek to transfer part of the cost of the exploration investment -often a lengthy activity - to *Junior* companies

before having them compete in the speculative circuit of the Toronto Stock Exchange, with the purpose of selling them to a larger mining company.

Mexico has been a sort of laboratory for Canadian companies, before expanding their operations to the rest of Latin America. The exponential growth of these companies may be attributed to the need of expansion and diversification of the Canadian economy, but it also constitutes an attempt to avoid the scrutiny related to corporate ethics in Canada.

Being the country with the largest presence in Mexican mining, it is logical that these companies cause the largest number of socio-environmental conflicts in the country. In general, the companies have devoted an important amount of their budget to avoid conflicts with local communities. In some cases, their strategy has worked and they have reached a good agreement, while in many other cases conflicts have escalated to very serious levels as in the case of San Xavier mining company, located in the state of San Luis Potosi.

With the peak of precious metal mining and the consolidation of Canadian capital in Mexico, the mining sector was rapidly enlarged. Particularly with the arrival of Canadian and also American, Chinese and Australian capitals, the opening to new regions has widened ; this phenomenon is [284] defined by Juan Luis Sariago as the "third border" of Mexican mining ³⁴⁹.

During the 20 century, the Mexican mining border was relatively stable. However, at the onset of the 21st century there emerged a third mining border which includes regions without any mining history or only with a little remote mining background ³⁵⁰.

³⁴⁹ The first border corresponds to the appearance and apogee of the former colonial mining cities or districts, which are at present transformed into important urban centers and the capital of some states (Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, Taxco, etc.). The second border emerged with the mining enclaves, constituted or reconfigured from the late 19th century due to the arrival of foreign capital. The border of the mining territory expanded towards the northern Border States (Chihuahua, Sonora, Baja California, Durango, Sinaloa). See Sariago Rodriguez, Juan Luis. 2010. "De minas, mineros, territorios y protestas sociales en Mexico : los nuevos retos de la globalización", *Cahier des Amériques latines*, n° 60-61, p. 173-192.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 186.

Although these new mining regions are dispersed all over the country, most of them are situated in indigenous areas, with high levels of poverty, a diversified ecology and a low presence of the State. It is evident that these territories bear great cultural and environmental diversity.

Not surprisingly, as is the case these days, and given the type of intensive technology Canadian companies established in this type of territories draw on -surface mining, heavy machinery, mobilization of great numbers of materials, a gold recovery system through heap leaching using cyanide-popular protests and mobilizations of the affected indigenous and agricultural communities, national and international environmentalist and human rights organizations are arising, opposing to the construction of such projects.

The number of social and environmental conflicts arising against Canadian companies in Mexico is growing. [285] Some examples worth mentioning are those with First Majestic Silver, which planned to exploit a deposit in Real de Catorce in the middle of a sacred territory for the Huicholes indigenous people. On various occasions, Minera San Xavier has been accused of polluting the aquifers that surround Cerro de San Pedro. In Chicomuselo, Chiapas, the consortium Black Fire had to interrupt its operations due to the mobilizations of the local population in response to the murder of anti-mining leader Mariano Abarca. In Veracruz, Canada's Goldgroup, facing the protests of the local population, caused the federal government to suspend the environmental impact study developed in the project Caballo Blanco, considering it a danger to the population since it is three kilometers away from nuclear plant Laguna Verde ³⁵¹.

Evidently, these conflicts hamper or override the operations of mining companies. Most conflicts cause substantial losses for the companies, and in some cases they affect in the assets of a company listed on the Toronto Stock Exchange.

Interestingly, so far, circumstances such as the loss of productivity as a result of the delays a conflict brings about and the reduction of the cost of opportunity in the face of the impossibility to carry on future projects and/or an extension of a project have not been a reasons to initiate an international arbitration lawsuit against the Mexican gov-

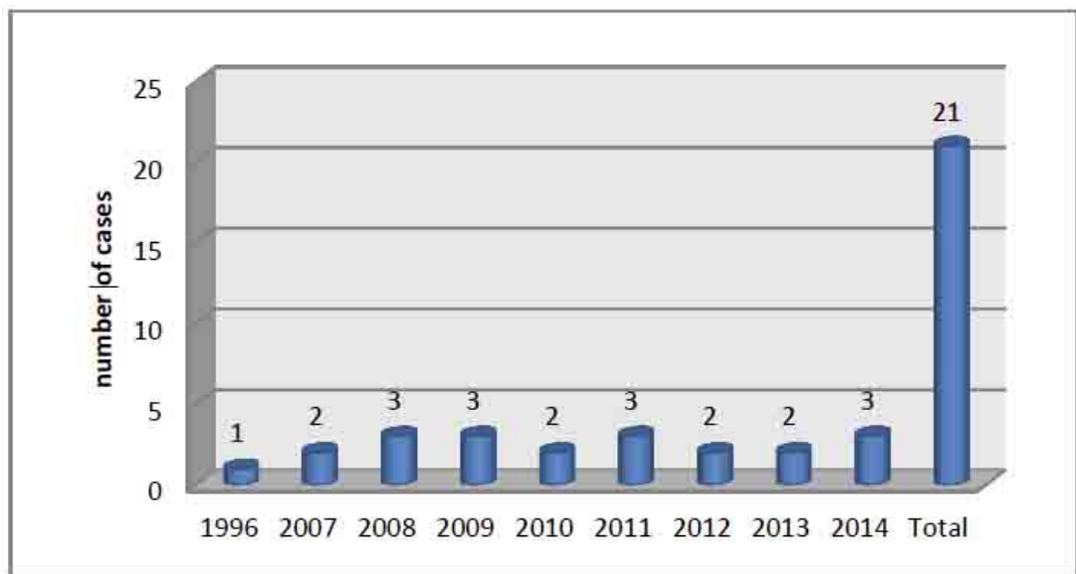
³⁵¹ Sariego Rodriguez, *supra* note 13.

ernment. Until the middle of 2014, the latter had not recorded any attempt of a lawsuit from a mining company resorting to the Dispute Settlement Mechanism in Investment established in NAFTA's chapter 11.

[286]

Figure 13.

Mining Conflicts with Canadian Companies in Mexico



Source : Based on data from Observatory of Mining Conflicts in Latin America, 2014, "Base de datos de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina".

At present, the most severe problems both the federal, state and municipal governments encounter is the impact produced by the operations of mining companies that are abandoned or do not have a properly identified owner, or because they did not undertake the remediation process after the suspension of activities in the mine. This set of problems represents a profound environmental, social and patrimonial damage to mining in Mexico. The government has reacted by claiming that "the one who pollutes, pays". In 2006, 2,368 abandoned mines were reported in Mexico. The companies are familiar with the "productive life" of a mine ; however, they conceal it in order to escape from remediation when they stop operating.

Conclusions

This article has attempted to illustrate the way in which mining in Mexico has evolved since the 1960s. It has sought to highlight those features that have provided the mining activity with an interesting history over the past 20 years, since the implementation of NAFTA.

[287]

Undoubtedly, since 1994, the mining activity has fueled the Mexican economy and has disturbed many of the uses and customs that traditionally regulated the life at the mines and in the adjacent communities.

Contemporary extractivism has given birth to new actors and has modified the ways to conduct mining activities in Mexico. Being a corporate activity, mining has evolved scenarios in order to dampen social and political conflicts. Those conflicts cannot be resolved with the former mechanisms of repression used by governments and companies, often in collusion with one another.

As a consequence of higher awareness on the part of civil society concerning the environmental impact of mining production, the array of conflicts between mining companies, communities and local governments has fostered core changes in the tax regime since 2013. For the first time, the participation of the Federated Entities and Municipalities in the use of the mining tax scheme was legislatively established.

Foreign companies now engage with full rights in mining. The advent of these investors have forced communities affected by mining to fend for themselves, and this in turn sets new challenges for the Mexican state which in the future will have to create new spaces to manage these relations.

Bibliography

Calva Ruiz, Hector. 1994. "El Punto de Vista Empresarial : Perspectiva del Sector Minero, in *La Minería Mexicana en el Siglo XXI*, Fideicomiso de Fomento Minero, Mexico, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, p. 47-50.

Coll-Hurtado, Atlantida. 2002. *La Minería Mexicana en Mexico geografía, historia, economía y medio ambiente*, Mexico, Institute de Geografía-UNAM.

Enciso, Angelica. August 8th, 2011. "Devastation, de la mano de las concesiones mineras", *La Jornada*, p. 44. [Online](#).

[288]

Garcia Rojas, Ricardo. 1994. "Los Efectos de la Nueva Ley de Inversión Extranjera en el Sector Minero", in *La Minería Mexicana en el Siglo XXI*, Mexico, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, p. 17-20.

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. 2014. *El impacto de la minería canadiense en America Latina y la responsabilidad de Canada*, Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 p. [Online](#).

Gutiérrez Haces, M. Teresa. 2002. "Las reglas de origen como un mecanismo de exclusión en el bloque comercial de America del Norte", in Jorge Basave Kunhardt, Alejandro Dabat Latrubesse, Carlos Morera, and al., *Globalization y alternativas intuyentes para el siglo XXI*, pp. 461-477.

Gutiérrez Haces, M. Teresa. 2004. "La inversión extranjera directa en el TLCAN", *Revista Economíaunam*, vol. 1, n° 3, p. 30-52.

North American Free Trade Agreement December 17th, 1992. R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entry into force : January 1st, 1994).

Tercero, Raul Ramos. 1994. "Los Efectos del Tratado de Libre Comercio en el Sector Minero", in *La Minería Mexicana en el Siglo*

XXI, Mexico, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, p. 21-24.

Sariego Rodriguez, Juan Luis. 2011. "La minería mexicana : el ocaso de un modelo nacionalista", *Apuntes*, vol. 38, n° 68, p. 137-65.

Sariego Rodriguez, Juan Luis. 2010. "De minas, mineros, territorios y protestas sociales en Mexico : los nuevos retos de la globalización", *Cahier des Ameriques latines*, n° 60-61, p. 173-92.

Mexico, Auditoria Superior de la Federación. 2012. "Cuenta Publica". [Online](#). (website visited on August 26th, 2014).

[289]

Mexico, Camimex. 2013. *Informe Annual*, Mexico, Camara Minera de Mexico.

Mexico, Comisión para el Dialogo de los Pueblos Indigenas de Mexico. 2013. *Estudio de la minería en Mexico*, Mexico, Secretaria de Gobernación. [Online](#). (webste visited on August 26th, 2014).

Mexico, *Constitution Of Mexico*, 1917. [Online](#).

Mexico, Diario Oficial de la Federación. December 2013. *Ley Federal de Derechos*, Mexico, Diario Oficial de la Federación.

Mexico, Gobierno federal. 2012. *Statistical Yearbook of the Mexican Mining, 1960-2012*, Mexico, Secretaría de Economía, 545 p. [Online](#).

Mexico, Presidencia de la República. 2013. *Primer Informe de Gobierno 2012-2013 de Enrique Peña Nieto*, Mexico, Presidencia de la República, 821 p. [Online](#).

Mexico, Secretaría de Economía. 2013. *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2012*, Mexico, Secretaría de Economía. [Online](#).

Mexico, Secretaria de Hacienda y Credito Publico. 2013. *Informes sobre la Situación Economica, las Finanzas Publicas y la Deuda Publica*, Mexico, Secretaria de Hacienda y Credito Publico. [Online](#). (website visited on August 26th, 2014).

Observatory of Mining Conflicts in Latin America. 2014. "Base de datos de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en America Latina". [Online](#). [290] (website visited on August 26th, 2014) along with various newspaper sources.

Thomson Reuters. 2014. *GFMS Annual Gold and Silver Survey 2014*, New York, Thomson Reuters.

World Bank. 1989. Mexico - Mining sector review, Washington, World Bank, 125 p. [Online](#).

World Bank. 1998. *Implementation Completion Report Mexico Mining Sector Restructuring Project*, Report n° 18856, Washington, World Bank,

[291]

Deuxième partie

Conflits sociaux, clauses sociales, culture

9

“L'ALENA et les mouvements autochtones mexicains : analyse de deux moments forts.”

Pierre Beaucage ³⁵²

[Retour à la table des matières](#)

Je défendrai ici la thèse que l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) ³⁵³ a eu deux impacts très importants sur les autochtones et le mouvement autochtone mexicain ³⁵⁴. Le premier [292] s'est matérialisé dans le soulèvement de l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN), mais, contrairement aux apparences, pas parce qu'il a eu lieu le jour même de l'entrée en vigueur de l'accord, le 1^{er} janvier

³⁵² L'auteur est professeur émérite au département d'anthropologie de l'Université de Montréal.

³⁵³ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

³⁵⁴ Par *mouvement autochtone*, je n'entends pas un « ensemble bien structuré et délimité » [...] S'y rattachent des organisations de différents types, niveau et trajectoire, en plus des leaders et des conseillers [...]. On part du principe que son évolution et son identité ne sont pas des essences prédéterminées, mais se forment comme résultat de processus internes complexes d'interaction et de négociation. Maya Lorena Pérez Ruiz, 2005, *Todos somos zapatistas. Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México*, Mexico, Instituto Nacional de Anthropología e Historia, p. 2.

1994. Pour comprendre ce premier impact de l'ALENA, il faudra revenir plusieurs années en arrière, puis examiner les processus sociaux pendant les années suivant le soulèvement. Le second impact est postérieur. Nous verrons comment, à partir des années 2000, l'expansion rapide du capital minier transnational (rendu possible par les modifications légales qui ont accompagné l'ALENA), a eu et a encore des conséquences sur la survie de nombreuses communautés autochtones, suscitant une riposte d'un tout autre type. Il apparaîtra clairement qu'on ne peut pas séparer la dimension économique de l'ALENA de ses aspects politiques et sociaux.

L'État et les autochtones avant l'ALENA

Après la révolution de 1910-17, les autochtones ne représentaient plus que 10 à 15% de la population totale, mais ils constituaient des minorités importantes, et parfois des majorités, dans de nombreuses régions du centre et du sud du pays, ce qui est toujours le cas aujourd'hui. Ils y jouaient un rôle clé dans l'agriculture, comme cueilleurs de café et de coton, et coupeurs de canne à sucre. Les politiques de l'État mexicain post-révolutionnaire à l'égard des peuples autochtones ont pu se résumer en un mot : l'indigénisme (*indigenismo*). L'objectif était de renforcer l'unité nationale en assimilant les Amérindiens à la grande Nation Métisse (la *raza cosmica* de Vasconcelos³⁵⁵). Le premier moyen était l'éducation. Il fallait hispaniser (*castellanizar*), alphabétiser et scolariser. Le second moyen, non officiel, était encore plus puissant. Il s'agissait de l'« invisibilisation » des autochtones, en faisant disparaître des statistiques officielles les enfants de moins de six ans, voire en rayant carrément des listes les adultes qui [293] pouvaient s'exprimer avec aisance en espagnol³⁵⁶. C'est en tant que pay-

³⁵⁵ José Vasconcelos, 1948, *La raza cosmica. Mision de la raza iberoamericana*, Mexico, Espasa-Calpe.

³⁵⁶ Jusqu'en 1980, l'appartenance ethnique était imposée par l'État. Le seul critère retenu pour identifier un autochtone était linguistique et son application laissée à l'arbitraire des agents de recensement. Quant aux enfants en bas âge, on estimait qu'ils « ne parlaient pas encore bien la langue autochtone », et on les classait avec les hispanophones !

sans sans terre, et non qu'Amérindiens, que les habitants des communautés rurales ont pu bénéficier de la redistribution des terres des grands domaines dans le cadre de la réforme agraire. Les autorités supposaient que les principaux intéressés ne demanderaient pas mieux que de se débarrasser de l'identité et de la culture indiennes s'ils en avaient la possibilité.

La réaction des autochtones fut double, tout au long du 20^e siècle. Pour obtenir des terres, sous la forme de *comunidades* ou *d'ejidos*, ils mirent leur chapeau de paysans, ce qu'ils étaient d'ailleurs depuis longtemps. En parallèle, la majorité conservait et transmettait sa langue et les secteurs clés de sa culture, comme son organisation communautaire, des rapports spécifiques à l'environnement, la cosmologie et les pratiques religieuses.

La croissance agricole et industrielle soutenue qui caractérisa le pays pendant les 30 années qui suivirent la réforme agraire et la nationalisation du pétrole sous Lázaro Cárdenas (1940-70) ralentit fortement au début des années 1970, entraînant une recrudescence des protestations ouvrières et paysannes dans le pays. Les occupations de terres se multiplièrent et de nouvelles organisations indépendantes et combattives furent créées³⁵⁷. En 1976, la découverte et l'exploitation d'importants gisements de pétrole ont permis de pallier pour un temps l'épuisement du « modèle mexicain ». Au sein du monde rural se dessine une double tendance. La première s'identifie au projet d'un Mexique moderne, celui de l'agro-industrie. Elle réclame des crédits et de l'aide technique pour pouvoir y participer activement et en percevoir les [294] bénéfices³⁵⁸. L'orientation de ces organisations est fortement influencée par les conseillers et techniciens désormais requis au regard du caractère de plus en plus spécialisé de la production et de l'accroissement des activités commerciales et financières. L'UNORCA³⁵⁹ en est l'organisation la plus représentative.

³⁵⁷ Graciela Flores-Lua et *al.* Luisa Paré et Sergio Sarmiento, 1988, *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*, Mexico, Siglo XXI / UNAM, p. 36 et s.

³⁵⁸ Javier Gil Castaneda, 1992, « Economía campesina y Tratado de Libre Comercio », *Cuadernos Agrarios*, n° 4, p. 191.

³⁵⁹ L'Union Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) est un important syndicat.

La seconde tendance, celle-ci davantage agraire et radicale, est représentée par des organisations dont la base est la lutte pour la terre. S'inscrivant dans la tradition des mobilisations paysannes qui furent au cœur de la révolution de 1910-17, elle réclame le fractionnement des grands domaines qui ont échappé à la loi de la réforme agraire. C'est dans les États du sud et du sud-ouest du pays, où on note une forte présence autochtone, qu'on retrouve les principaux foyers de lutte : Guerrero, Oaxaca, Chiapas. Elle est représentée par des organisations comme la CIOAC et la CNPA ³⁶⁰.

À partir des années 1970, les régions autochtones étaient travaillées par des forces nouvelles. De nombreux prêtres, religieuses et laïcs, adeptes de la théologie de la libération, s'y impliquaient. Pour eux, la pratique du christianisme était incompatible avec l'existence d'injustices sociales flagrantes. De jeunes militants de gauche d'origine urbaine s'y implantaient aussi, non plus pour faire la lutte de guérilla, mais pour aider les paysans à s'organiser et, à terme, pour jeter les bases d'une société plus égalitaire. Ces deux forces si dissemblables, aussi surprenant que cela puisse paraître, ont coopéré dans plusieurs régions et pratiqué une certaine division du travail. En effet, l'Église légitimait les [295] protestations et l'encadrait par sa pastorale, tandis que les jeunes militants s'attachaient à les rendre plus efficaces. Leur action conjointe, de même que les programmes éducatifs de l'État indigéniste, créait dans ces régions une nouvelle élite autochtone, jeune, plus éduquée et mieux formée composée de catéchistes, instituteurs, dirigeants de coopératives et responsables de nombreux comités.

Au Chiapas, l'interaction de ces forces prit une tournure particulière. La région n'avait jamais été atteinte par les réformes qui suivirent la révolution mexicaine, dont l'importante réforme agraire. La population amérindienne des hautes terres demeurait sous la domination d'une bourgeoisie de gros éleveurs de bétail et de propriétaires de plantations de café. À partir de 1970, l'archevêché de San Cristobal de Las Casas, dirigé par Monseigneur Samuel Ruiz, forma des caté-

³⁶⁰ CIOAC : *Central Independiente de Obreros Agricolas y Campesinos*, formée en 1975 et proche du Parti Communiste Mexicain. CNPA : *Coordinadora Nacional Plan de Ayala*, dans laquelle militaient des membres de divers groupes d'extrême-gauche. Voir Flores-Lua, *supra* note 6, p. 55 et s.; Pérez Ruiz, *supra* note 3, p. 62 et s.

chistes et mit en place des Communautés Ecclésiales de Base (CEB) qui connurent un vif succès dans les villages de colonisateurs autochtones de la Forêt des Lacandons. En 1973, l'évêché organisa, à San Cristobal de Las Casas, le Primer Congreso Indígena, au cours duquel des représentants des quatre principaux peuples autochtones du diocèse vinrent exprimer leurs souhaits et leurs doléances. Devant leurs problèmes matériels pressants, Mgr Ruiz invita de jeunes militants de gauche du nord du Mexique à venir aider à l'organisation, d'abord sur le front agraire. Dans la Forêt des Lacandons, les communautés, de formation récente, ne possédaient pas de titres fonciers collectifs (*ejidos*) et étaient menacées d'expulsion par la création d'une Réserve de la Biosphère (1970). Sur le fond économique ensuite, on mit en marche des associations de producteurs et des coopératives, initiatives alors encouragées par les politiques de modernisation agricole de l'État mexicain. L'appui de l'Église conférait une légitimité à ce vaste mouvement par ailleurs fort mal vu par les autorités de l'État. En quelques années se formèrent trois Uniones de Ejidos - Quiptik Ta Le-cubtesel, Tierra y Libertad et Lucha Campesina - qui se fusionnèrent en 1980 pour former l'Union de Uniones Ejidales, regroupant 180 villages et 12 000 familles. La prochaine étape fut la création d'une Union de Crédito qui, grâce à un éventuel financement de l'État, [296] permettrait la mise en marche d'un véritable développement régional contrôlé par les bases.

La chute des prix du pétrole et crise financière de 1982 remirent brutalement en cause l'interventionnisme étatique et les débuts de construction d'un État-providence. Le Programme d'ajustement structurel (PAS) imposé au Mexique par ses créanciers entraîna à court terme la réduction des services publics et des programmes d'aide à l'agriculture, à moyen terme la privatisation des entreprises d'État (à l'exception de PEMEX, monopole étatique dans le secteur pétrolier) et des services. La vision d'un développement intégral céda la place à l'idée néolibérale d'un pays à deux vitesses. D'une part, un secteur viable économiquement dans un contexte de marché ouvert subsistait, constitué des grandes entreprises privées, nationales et étrangères, de l'agro-industrie d'exportation et des sous-traitants mexicains de l'industrie manufacturière étatsunienne (les *maquiladoras* de la frontière). D'autre part, il y avait le Mexique des pauvres, comptant près de 40% de la population, dont la majorité des paysans autochtones et métis du

centre et du sud du pays. Des programmes d'allégement de la pauvreté, inspirés de la Banque mondiale, devaient aider cette masse à survivre... en se tenant tranquille. En même temps, il fallait l'encourager à aller ailleurs, faire autre chose que l'agriculture de subsistance. D'où la modification de l'article 27 de la Constitution en 1992, qui supprima l'inaliénabilité des terres communales et *ejidales*. Ainsi, les micro-propriétaires pourraient vendre leurs lopins qui seraient regroupés en exploitations rentables. Toutes ces transformations étaient faites au nom d'une modernisation présentée par l'administration Salinas comme la seule planche de salut et avec, comme récompense, l'entrée dans l'ALÉNA.

En même temps qu'il fragilisait la base foncière des communautés, l'État mexicain décidait de créer un nouvel acteur social à la campagne, différent des organisations agraires radicales comme la CNPA et la CIOAC : l'autochtone (*indigena*). Après avoir annoncé sa disparition depuis un siècle, on tentait désormais de le contrôler à travers des organisations officielles et de nouvelles politiques indigénistes. En 1992, la [297] modification de l'article 4 de la Constitution reconnaissait l'existence des peuples autochtones et leur concédait une certaine autonomie culturelle, bien qu'à l'intérieur du cadre administratif et politique existant. Le nouveau multiculturalisme reconnaissait ce qu'on a appelé l'« Indien permis » (*indio permitido*), bien différent de l'« Indien dangereux » (*indio peligroso*) qui brandit des revendications sociales ou politiques.

La même année, cependant, plusieurs des organisations autochtones récemment créées se consolidaient à l'occasion d'une commémoration alternative des « 500 ans de rencontre des deux mondes », comme les gouvernements appelèrent pudiquement la colonisation du continent américain par les Européens. Des échanges d'expériences eurent lieu avec des Amérindiens du Nord et du Sud et une réflexion s'amorça quant à l'utilisation d'instruments juridiques internationaux, comme la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail (OIT) de 1989 - signée par le Mexique - pour la défense des droits autochtones ³⁶¹.

³⁶¹ La *Convention 169* de TOIT, en plus d'engager les États signataires à protéger les cultures, les modes de vie et les environnements des peuples autochtones, exige que ces peuples soient consultés sur les questions qui les affectent, en particulier, avant l'implantation de projets de développement dans

Chez les paysans mayas de la Forêt des Lacandons, le retrait de l'aide étatique signifiait l'abandon du projet collectif de développement rural et de l'Union de Crédit, ainsi qu'un retour au règne des intermédiaires privés. En même temps, le gouverneur Absalón Castellanos réprimait durement toute organisation populaire, de peur de la contagion révolutionnaire à partir du Guatemala voisin. D'intenses débats eurent lieu au sein de l'Union de Uniones, qui débouchèrent sur une scission. Plusieurs leaders et une partie importante des bases décidèrent [298] de se rallier à la nouvelle politique et de s'intégrer à l'ARIC ³⁶² dans l'espoir de tirer quelque bénéfice des rapports de clientèle que le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) établit dans les campagnes. Une autre faction d'une importance à peu près égale se radicalisa, sous l'influence des conseillers de gauche et se joignit à l'Armée Zapatiste de Libération Nationale (EZLN) récemment formée. Parallèlement, une minorité demeurait fidèle à l'utopie chrétienne de libération et formait l'organisation Las Abejas, encadrée par le diocèse de San Cristobal et son évêque.

On connaît la suite. Le 1^{er} janvier 1994, l'EZLN a su profiter du moment même où les réflecteurs étaient braqués sur le Mexique, qui devenait ce jour-là le troisième partenaire de l'ALÉNA, pour attirer l'attention nationale et internationale sur les conditions des autochtones, les grands exclus du programme de modernisation néolibérale entrepris par le gouvernement de Salinas de Gortari. Il faut noter que, dans le texte de la *Déclaration de la Selva Lacandona*, l'EZLN ne se définit pas comme une organisation autochtone, mais bien comme un mouvement révolutionnaire parlant au nom de tout le peuple mexicain. C'est le 12 janvier, devant l'échec de sa tentative de provoquer une insurrection générale et devant l'avancée de l'armée que l'EZLN lancera un appel à la société civile mexicaine pour exiger que l'État mexicain négocie avec les insurgés, une première dans l'histoire du Mexique. Dans le même souffle, pour répondre à ceux qui l'accusaient d'être un « groupe de terroristes étrangers », l'EZLN insistera sur l'ap-

les régions qu'ils habitent. *Convention 169 relative aux droits des peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, 27 juin 1989, 28 I.L.M. 1382 [Convention 169 de l'OIT].

³⁶² L'Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) est une formule associative mise au point par le gouvernement pour favoriser l'association entre les paysans et le secteur capitaliste.

partenance autochtone de ses membres, ce qui accroîtra encore la sympathie dont il jouissait, au Mexique et dans le monde.

Entre janvier et avril 1994, on assistera à une *indigénisation* du message de l'EZLN, ce qui aura un effet considérable sur les 10 millions d'Amérindiens du pays et sur [299] une importante partie de l'opinion publique qui venaient de s'opposer - en vain - à l'entrée du Mexique dans l'ALENA. Ce n'est pas tous les jours qu'un collectif d'autochtones, dans un coin reculé du pays, réussissait à tenir en échec l'armée et le gouvernement !

Le jeu des influences réciproques entre l'EZLN et le monde autochtone mexicain a été, dès le début, complexe. D'une part, l'EZLN donnait une visibilité nationale et internationale à la condition et aux luttes autochtones du Chiapas et du Mexique. D'autre part, au cours des négociations de 1995-96 à San Andrés Larrainzar / Sakamchen entre les représentants de l'EZLN et ceux du gouvernement fédéral, un groupe d'intellectuels mexicains et de leaders autochtones amena la direction zapatiste à inclure l'autonomie autochtone dans ses revendications et à lui donner un contenu concret ³⁶³. Dans l'effervescence qui caractérisa la fin des années 1990 au Mexique, stimulé par la rébellion zapatiste, se forma un mouvement autochtone d'envergure nationale dont l'un des objectifs centraux fut la demande d'autonomie. Les Amérindiens réussirent à occuper le devant de la scène politique, pour la première fois dans l'histoire du pays. L'Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), créée en 1995 à la suite de l'appel lancé par les Zapatistes, regroupait alors l'essentiel des organisations autochtones militantes du pays, qui avaient tissé de nombreux liens entre elles depuis 1992. La proposition d'autonomie partagée par l'ANIPA et l'EZLN, et ratifiée à San Andrés par les représentants du gouvernement mexicain, était suffisamment souple pour s'adapter aux diverses conditions des régions autochtones du pays, depuis les zones semi-désertiques du nord-ouest jusqu'aux montagnes densément peuplées du sud et du sud-est. Comme on le sait, le gouvernement d'Ernesto Zedillo refusa de ratifier les *Accords de San Andrés* ³⁶⁴. Après sa [300] tentative ratée d'occupation militaire des zones contrôlées par

³⁶³ Pérez Ruiz, *supra* note 3, p. 358 et s.

³⁶⁴ ONU, Joint Proposals that the Fédéral Government and the EZLN agrée to remit to the National Debating and Decision-Making Bodies in Accordance with Paragraph 1.4 of the Rules of Procedure, 16 février 1996.

les Zapatistes, il se limita à les entourer d'un imposant dispositif militaire et à poursuivre une guerre de faible intensité contre l'EZLN et ses sympathisants, sans parvenir à les déloger.

Son successeur, Vicente Fox, s'était engagé à « régler la question du Chiapas ». En 1981, il invita le sous-commandant Marcos à présenter le projet d'autonomie autochtone au Congrès. Les Zapatistes acceptèrent et, tout au long d'un parcours de 1 000 kilomètres, tous purent constater comment le mouvement avait encore des appuis importants parmi les peuples amérindiens, sept ans après le soulèvement. La *Ley Indígena* qui fut finalement adoptée par les deux Chambres insista sur les dimensions culturelles et mit de côté la dimension politique, affirmant que l'autonomie devait se réaliser à l'intérieur des structures administratives existantes. Elle renvoya l'application concrète de ses recommandations aux États de la fédération. Dans les années suivantes, ceux d'entre eux qui comprenaient une population autochtone significative ont passé des lois qui tentaient d'accommoder tant bien que mal les « us et coutumes autochtones » au cadre légal et juridique existant. Au cours des années 2000, c'est donc au niveau des États que les peuples et les organisations autochtones ont fait porter leurs pressions, avec un succès fort variable selon les cas, pendant que l'EZLN tombait lentement dans l'oubli.

L'un des impacts les plus durables - et imprévus - de l'ALENA sur les peuples amérindiens du Mexique, aura donc été, à travers le soulèvement zapatiste, le surgissement d'un mouvement autochtone d'envergure nationale, indépendant et revendicateur. Et ce, paradoxalement, au moment même où l'État mexicain consolidait un régime néolibéral qui prétendait en finir avec ce secteur de la population, en reconnaissant leur culture tout en liquidant leur base foncière. Le multiculturalisme, qui se destinait à être un piège, a fourni un espace où les organisations amérindiennes ont pu et peuvent encore situer plusieurs de leurs revendications. Cela dit, c'est d'un second impact de l'ALENA, fort différent, dont je veux à présent traiter.

[301]

L'offensive minière et les peuples autochtones

En ce qui concerne les changements légaux qui furent imposés au Mexique pour pouvoir accéder à l'ALÉNA ³⁶⁵, l'année 1992 est une année charnière. En plus de légaliser la privatisation des titres fonciers communautaires, le gouvernement de Salinas de Gortari transforma le *Code minier* en l'alignant sur le cadre législatif le moins contraignant pour le capital, celui des provinces canadiennes, qui établit la priorité pour l'extraction minière ³⁶⁶. La nouvelle *Ley Minera* de 1992, dans son article 6, stipule aussi que « l'exploration, l'exploitation et la transformation des minéraux [...] auront la préférence sur tout autre forme d'utilisation ou de mise en valeur du terrain. »

Dans les premières années, peu de choses se passèrent, car le marché des métaux stagnait et les prix demeuraient assez bas. Depuis 2000, la demande pour les métaux et minéraux non métalliques est montée en flèche sous l'effet conjugué de la croissance asiatique - la Chine est devenue le nouvel « atelier du monde » - et de la crise financière occidentale, qui pousse les valeurs sûres comme l'or. Selon la Direction générale des mines, entre 2000 et 2006, le gouvernement de Vicente Fox a concédé 17 629 permis aux entreprises, couvrant une surface de 30 millions d'hectares, tandis que son successeur, plus réservé, se contente de 8 414 permis, pour un total de 22 millions d'hectares. En tout, c'est le quart de la surface nationale qui a été ainsi aliéné ³⁶⁷.

[302]

³⁶⁵ Désignés élégamment comme « la suppression des barrières non tarifaires à l'intégration ».

³⁶⁶ Alain Denault et William Sacher, 2012, *Paradis sous terre. Comment le Canada est devenu la plaque tournante de l'industrie minière mondiale*, Montréal, Écosociété, 192 p.

³⁶⁷ Les entreprises minières canadiennes se sont taillées une bonne part du gâteau, avec 2 600 concessions dans toutes les régions du pays. En août 2012, par exemple, 833 nouveaux projets miniers étaient enregistrés par 301 entreprises, dont à peine 12 étaient mexicaines, contre 202 canadiennes. Elles partagent le butin avec des magnats du capitalisme mexicain : Carlos Slim Helú, l'homme le plus riche du monde, patron du groupe Frisco, Germón Larrea, du Grupo Mexico, et Alberto Balleres d'Industria Penoles. Parmi les cinq plus grandes entreprises étrangères, l'une est australienne (Azufre Minerais) et quatre sont canadiennes : Almaden Minerals, Die Bras Exploration, Pediment Gold Corp et Goldcorp.

On sait que l'exploitation minière d'aujourd'hui n'a plus grand-chose à voir avec celle qu'Emile Zola décrivait dans son roman « *Germinal* ». La plupart des nouvelles exploitations se font « à ciel ouvert » (*open-pit mining*), sur des sites à faible teneur en minerai. Par exemple, pour l'or, deux grammes par tonne suffisent à rendre la mine rentable. Il faut faire exploser la roche, puis séparer le minerai, par broyage, lessivage (lixiviation) et centrifugation d'une montagne de scories, ce qui exige de grandes quantités d'eau, d'énergie, d'explosifs et de produits chimiques. Chaque gramme d'or extrait requiert 481 000 litres d'eau, 7 099 litres de diesel et 1864 kilos d'explosifs. En outre, pour séparer l'or et l'argent du minerai broyé, on emploie de grandes quantités de cyanure de sodium (10 884 grammes) ou de mercure, qui se retrouveront dans les eaux résiduelles³⁶⁸. Les bassins de lixiviation ont tôt ou tard des fuites et contaminent les nappes phréatiques, d'où provient l'eau potable, et peuvent polluer des bassins hydrographiques entiers. Or, un grand nombre des sites prometteurs se trouvent dans des zones montagneuses ou semi-désertiques dédaignées par le grand capital agricole et qu'on avait « laissées » aux Amérindiens.

Mais les peuples autochtones du Mexique, au terme du processus que nous venons d'esquisser, ont peu à voir avec les milliers de communautés dispersées, sans liens entre elles, des années 1960. Les Amérindiens du Morelos et du Chiapas, d'Oaxaca et de Puebla ont été vite informés par leurs organisations des désastres environnementaux que l'exploitation minière à ciel ouvert causait au Chihuahua et à San Luis Potosi, et leur réponse a été rapide. La prochaine section détaille l'exemple de la Sierra Norte de Puebla.

[303]

Dans la Sierra Norte de Puebla : des autochtones contre l'homme le plus riche du monde

³⁶⁸ Arturo Alfaro Galán, 7 décembre 2012, « Graves danos sociales y ambientales generan las mineras en Puebla : expertos. », *La Jornada de Oriente*.

La région, à environ 250 kilomètres au nord-est de Mexico, compte approximativement 600 000 habitants, en majorité des autochtones nahuas et totonaques, qui vivent surtout de l'agriculture et de l'élevage. La région fait depuis cinq ans l'objet d'une offensive combinée de deux transnationales canadiennes, Almaden Minerais et Gold Corp, et de plusieurs grandes entreprises mexicaines comme Minera Plata Real et Frisco, propriété du milliardaire mexicain Carlos Slim, que la revue *Forbes* considérait, en 2012, comme l'homme le plus riche du monde (sa fortune était estimée à 69 milliards USD). Le gouvernement a octroyé des concessions « pour exploration et exploitation », totalisant 56 000 hectares, dans six *municipios*³⁶⁹. Pour leur approvisionnement en eau, les entreprises comptent pomper les nappes phréatiques de cette région semi-aride. Pour satisfaire leurs besoins en énergie, elles ont aussi décidé de produire leur propre électricité, en harnachant les cours d'eau de la basse montagne adjacente. Dès avril 2011, Grupo Mexico³⁷⁰ a obtenu du gouverneur de Puebla un permis pour construire trois barrages sur la rivière Ajajalpan, en territoire totonaque³⁷¹. Depuis, ses agents et ceux de la firme-conseil Comexco font pression sur les cultivateurs riverains pour qu'ils vendent leurs terres et on a commencé la construction d'une route pour acheminer les matériaux.

[304]

Les habitants de trois *municipios* nahuas directement concernés ont d'abord décidé de s'organiser. À Tetela de Ocampo, la Minera Frisco, (propriété de Carlos Slim), a commencé à déboiser, à ouvrir les pistes et elle a même fait une centaine de forages. En riposte, les habitants ont formé « Tetela Hacia el Futuro », une coalition qui s'oppose à toute entrée des minières. Selon le président de la coalition, Germán

³⁶⁹ Les *municipios* sont la structure administrative locale de base. Dans les régions rurales, ils regroupent plusieurs agglomérations secondaires autour d'un chef-lieu (*cabecera*). Ils comptent des milliers, parfois des dizaines de milliers d'habitants.

³⁷⁰ Grupo Mexico, propriété du milliardaire Germán Larrea, et qui fait ici office de producteur d'énergie hydro-électrique, est aussi une transnationale minière qui possède, outre la célèbre mine de Cananea, des intérêts jusqu'au Pérou (Southern Peru Copper Mine). Elle vient de racheter le géant états-unien ASARCO, en faillite.

³⁷¹ Trois autres permis ont été donnés sur la rivière Apulco et deux sur la Zempoala.

Romero, « c'est un écocide et un ethnocide. Ils vont empoisonner au mercure l'eau qu'on boit. » Les 25 000 résidents vivent de la production de pommes, de pêches, de piments et de tomates, mais ce sont 40 000 personnes qui dépendent de l'eau des rivières Papaloateno et Zempoala. « On n'a pas besoin de leurs emplois ni de leur argent ! », clame la coalition³⁷². Les autorités municipales font bloc avec les résidents et le maire, Marco Antonio Uribe, se refuse à donner les permis de construction dont Frisco a besoin. Au contraire, son administration a promulgué un plan d'aménagement qui déclare La Espejera « zone protégée »³⁷³. Les initiatives de Tetela ont servi de modèle pour les protestations ailleurs dans la Sierra, comme l'a montré le Forum organisé, en juillet 2012, dans ce *municipio*, sur le thème « Sans or, on vit, sans eau on ne vit pas ».

Dans le *municipio* voisin de Zautla, l'entreprise a découvert de l'or et de l'argent, ainsi que du cuivre et du nickel à La Lupe, près du village de Tlamanca. Mais les gens de Zautla ont une tradition d'organisation communautaire. Face à la Almaden, une vaste coalition s'est dressée, malgré les quelques cadeaux offerts par la compagnie minière aux habitants de Tlamanca. Lassée, Almaden a vendu ses titres à une entreprise chinoise, JDC Minérales. Cette dernière ne se doutait sans doute pas dans quel guêpier elle se fourrait : les permis d'exploitation étaient invalides ou inexistantes. Finalement, le 22 novembre 2012, après la fin de l'ultimatum imposé à JDC, plus de 5 000 paysans ont marché sur la mine, [305] ont arraché la palissade de protection et ont expulsé les cadres et les travailleurs chinois.

Comment est surgi ce mouvement régional ? La haute montagne avait été témoin, pendant les années 1970, d'importantes luttes agraires, chapeautées par l'Union Campesina Independiente (UCI). Après une victoire importante contre la hausse de l'impôt foncier, la répression combinée de la police et des milices privées désarticula l'UCI, obligeant ses dirigeants à entrer dans la clandestinité à partir de 1979. Ce n'est donc pas l'UCI qui fournit les bases de la mobilisation contre les entreprises minières, mais l'activation des structures com-

³⁷² Magaly Herrera, 22 juillet 2012, « Mexican town takes on world's richest man. », *EFE - Fox News Latino*.

³⁷³ Anonyme, 17 juillet 2012, « Protestan contra explotación minera en Tetela », *El International*.

munautaires, renforcée par le travail d'éducation d'un centre d'éducation populaire alternatif (CESDER), à Zautla.

L'opposition aux compagnies minières a eu tôt fait de déborder vers la basse montagne totonaque où l'on veut construire des barrages. Comme au Chiapas, cependant, des dizaines de prêtres, de religieux et de laïcs adeptes de la théologie de la libération œuvrent dans la région depuis 30 ans. Les autochtones de l'Organisation indépendante totonaque ont occupé la mairie du gros bourg de Huehuetla pendant près de 10 ans. Il en est resté un réseau conscient et combatif, regroupé autour de catéchistes et de leaders qui vont informer les communautés concernant l'inondation de leurs terres et la contamination de leurs sources d'eau au cyanure et au mercure ³⁷⁴. Le 6 octobre 2012, à Zapotitlán de Méndez, une des municipalités riveraines du Zempoala les plus affectées par les barrages projetés, il s'est tenu une assemblée de plus de 1 000 personnes s'opposant au projet de Ingdeshidro. Invitée à venir exposer son projet, la compagnie, qui était déjà en train d'acheter des terrains, ne s'est pas présentée. Le 5 décembre 2012, un contingent de paysans autochtones du village d'Ignacio Zaragoza, dans le *municipio* d'Olintla, barrait la route aux bulldozers en train d'ouvrir une voie d'accès. Ils ont [306] maintenu les piquets pendant un mois. Toujours en basse montagne, les Nahuas de Cuetzalan, qui se sont dotés d'un Comité d'aménagement territorial, ont voté, le 10 décembre 2012, contre toute installation de projets miniers ou hydroélectriques sur leur territoire ³⁷⁵.

Le 26 janvier 2013, se réunissaient à Olintla une centaine d'opposants à ce barrage. Après la rencontre, ils furent cernés par des policiers et des fiers-à-bras envoyés par le maire, un partisan irréductible des mines et des barrages. Ils furent ainsi gardés illégalement plus de 18 heures, malgré la présence de la police de l'État, qui fraternisa pendant des heures avec les représentants de l'entreprise et de la mairie ³⁷⁶. Faut-il y voir un lien avec l'arrivée au pouvoir, en janvier, du nouveau

³⁷⁴ Pierre Beucage et Ignacio Rivadeneyra, 2014, « Luchas por el espacio público : las organizaciones totonacas de la Sierra Norte de Puebla, 1960-2013 », *La Jornada de Oriente*.

³⁷⁵ Arturo Alfaro Galán, 10 décembre 2012, « Votan en Cuetzalan vs proyectos mineros e hidroeléctricos en la entidad », *La Jornada de Oriente*.

³⁷⁶ David Shanik, 27 janvier 2013, « Sacan en patrulla a 75 activistas detenidos en Olintla », *E-consulta*.

président Peña Nieto, tout à fait acquis à l'expansion des entreprises minières et énergétiques ?

Conclusion

La rapidité et l'efficacité de la réaction des communautés autochtones de plusieurs régions du Mexique à l'implantation des compagnies minières montrent le chemin parcouru depuis les années 1970. Tandis que luttes agraires d'alors avaient du mal à dépasser le niveau communautaire ou micro-régional, cette fois, les réseaux organisationnels mis sur pied avant et après la rébellion zapatiste ont servi de base à des mobilisations beaucoup plus larges de défense des terres amérindiennes, conçues véritablement comme des territoires. Désormais, les populations touchées savent susciter l'appui d'importants secteurs de la société civile. La mise en place de coalitions larges comme le Réseau Mexicain des Affectés par les Mines (REMA) et l'Assemblée Veracruzane d'Initiatives et de [307] Défense Environnementale (LAVIDA) a permis une meilleure circulation de l'information et le partage d'expériences dans des forums régionaux.

En l'absence de tout appui des hautes instances gouvernementales, les communautés autochtones comptent avant tout sur leur cohésion interne. La stratégie actuelle des groupes affectés est d'empêcher l'installation même des compagnies minières, comme récemment dans la Sierra Norte de Puebla, puisque par la suite, ces dernières invoquent les « droits acquis » et réussissent souvent à corrompre les autorités locales et régionales. La tactique des opposants combine la tenue de forums et d'assemblées pour informer et prendre des décisions collectives, l'action directe (expulsion des mineurs, arrêts des bulldozers) et les procédures légales qui se fondent sur les accords internationaux signés par le Mexique³⁷⁷. La baisse actuelle des cours internationaux des métaux a réduit pour l'instant la pression des transnationales minières, mais les organisations locales savent que ce n'est que partie remise.

³⁷⁷ Comme la *Convention 169* de TOIT (1989) et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2007).

Bibliographie

Anonyme. 2012. « Protestan contra explotación minera en Tetela », *El International*. [En ligne](#). (page consultée le 23 mai 2014).

Alfaro Galán, Arturo. 7 décembre 2012. « Graves danos ambientales y sociales generan las mineras en Puebla. », *La Jornada de Oriente*.

Alfaro Galá, Arturo. 10 décembre 2012. « Votan en Cuetzalan vs proyectos mineras e hidroeléctricos en la entidad », *La Jornada de Oriente*.

Beaucage, Pierre et Ignacio Rivadeneyra. 2014. « Luchas por el espacio político : los totonacos de la Sierra Norte de Puebla », *La Jornada de Oriente*. [En ligne](#).

[308]

Denault, Alain et William Sacher. 2012. *Paradis sous terre. Comment le Canada est devenu la plaque tournante de l'industrie minière mondiale*. Montréal, Écosociété, 192 p.

Flores-Lua, Graciela, Luisa Paré et Sergio Sarmiento. 1988. *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*. Mexico, Siglo XXI /UNAM.

Gil Castañeda, Javier. 1992. « Economía campesina y Tratado de Libre Comercio », *Cuadernos Agrarios*, n° 4, p. 191.

Herrera, Magaly. 2012. « Mexican town takes on world's richest man », EFE - *Fox News Latino*.

ONU, *Joint Proposals that the Federal Government and the EZLN agree to remit to the National Debating and Decision-Making Bodies in Accordance with Paragraph 1.4 of the Rules of Procedure*, 16 février 1996. [En ligne](#).

Pérez Ruiz, Maya Lorena. 2005. *Todos somos zapatistas. Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México*. Mexico, Instituto Nacional de Anthropología e Historia.

Shanik, David. 27 janvier 2013. « Sacan en patrulla a 75 activistas detenidos en Olintla », *E-consulta*.

Vasconcelos, José. 1948. *La raza cosmica. Mision de la raza iberoamericana*. Mexico, Espasa-Calpe.

[309]

Deuxième partie

Conflits sociaux, clauses sociales, culture

10

“20 ans après l'ALENA,
l'impact de la liberté accordée
au marché pour les travailleuses
et travailleurs québécois.”

*Nathalie Guay*³⁷⁸ *Julien Laflamme*³⁷⁹

[Retour à la table des matières](#)

Deux symboles forts de la mondialisation ont marqué l'actualité du 1^{er} janvier 1994 : l'entrée en vigueur de l'*Accord de libre-échange nord-américain*³⁸⁰ (ALENA) et l'insurrection zapatiste au Chiapas. Le premier a eu un impact important dans l'évolution de la mondialisation en créant un modèle de libre-échange qui allait se reproduire par la suite dans d'autres régions. Le second, en partie en réaction au premier, a joué un [310] rôle dans l'émergence de l'altermondialisme. À l'époque, l'opposition au libre-échange, même de la part de certains partis libéraux, a généré des débats collectifs de fond importants.

³⁷⁸ L'auteure est adjointe au comité exécutif et responsable des relations internationales de la Confédération des syndicats nationaux.

³⁷⁹ L'auteur est économiste au Service des relations du travail à la Confédération des syndicats nationaux.

³⁸⁰ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

Depuis la signature de l'ALENA, le Canada a été très actif dans le domaine des accords commerciaux, ayant signé des traités avec 11 pays, en plus de 26 *accords sur la promotion et la protection des investissements* étrangers (APIE)³⁸¹. Cependant, ces 11 pays accaparaient seulement 2,3% des échanges commerciaux du Canada, en 2013. La faiblesse des liens commerciaux a sans doute nui à la mobilisation sur ces négociations, en dépit des violations des droits humains qui sévissent dans certains des pays avec lesquels le Canada négocie (la Colombie, Israël, le Honduras et la Chine, par exemple).

Les récentes négociations avec l'Europe autour de l'*Accord économique et commercial global Canada-Union européenne* (AECG), dont on annonçait la conclusion en août 2014, et surtout celles du *Partenariat transpacifique* (PTP) ont généré très peu de débats dans l'espace public. Mis à part les organisations syndicales et quelques groupes militants, peu de politiciens, universitaires et journalistes au Québec ont formulé des critiques de ces accords et du secret entourant leur négociation.

C'est essentiellement la raison qui a poussé les organisations de la société civile à faire un bilan des 20 ans de l'ALENA pour en documenter les effets de façon à enrichir le débat public. Nous ne pouvions que nous réjouir de l'initiative de l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM) [311] d'organiser ce colloque. Le lecteur constatera que notre analyse détonne par rapport à certaines autres. Cela est certainement dû à notre vision différente de l'économie et de la démocratie.

Il est clair que pour une économie comme celle du Québec, à la fois de petite taille et ouverte en terme commercial (et ce, même avant l'entrée en vigueur de l'ALENA), le commerce international est nécessaire. Le mouvement syndical, et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) en particulier, ne s'oppose pas aux échanges commerciaux ni même aux accords de libre-échange, mais des balises essen-

³⁸¹ Israël (1997), Chili (1997), Costa Rica (2002), Association européenne de libre-échange, soit l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse (2009), Pérou (2009), Colombie (2011), Jordanie (2012), Panama (2013), Honduras (signé, non encore en vigueur). L'accord avec la Corée du Sud a été conclu en mars 2014. Le Canada a également signé trois accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) non encore en vigueur (dont un avec la Chine).

tielles doivent être négociées. Nous y reviendrons plus en détail à la fin de cet article.

Dans le cadre de notre analyse, nous nous sommes attardés à trois questions principales afin de faire le bilan de l'ALENA : 1) les promesses formulées avant l'entrée en vigueur de l'accord ont-elles été remplies ? 2) l'accord a-t-il été à l'avantage des travailleuses et des travailleurs du Québec ? 3) l'accord a-t-il eu un impact sur la démocratie et la capacité de gouverner des États ? Nous nous intéresserons successivement à ces questions.

Promesse 1 : pas d'harmonisation des politiques sociales

Sur le plan social, les organisations syndicales et sociales prédisaient que l'adoption d'un accord de libre-échange allait favoriser un nivellement par le bas des politiques sociales, plus présentes au Québec et au Canada qu'aux États-Unis. 20 ans après l'ALENA, on peut affirmer que le modèle social québécois possède encore plusieurs spécificités (assurance automobile universelle de type *no-fault*, assurance maladie, régime du travail plus favorable à la syndicalisation, etc.), malgré une succession de politiques d'inspiration néolibérale. On a même assisté, au cours des deux dernières décennies, au développement de nouveaux programmes : le régime québécois d'assurance parentale, des places à contributions réduites en service de garde, etc.

[312]

Malgré ces développements, l'ALENA présente un obstacle à d'autres développements possibles, en particulier à la création de nouveaux programmes sociaux qui engendreraient l'éviction d'acteurs privés, pensons par exemple à une extension de la couverture universelle de la Régie de l'assurance maladie du Québec. Nos voisins du Nouveau-Brunswick en ont d'ailleurs fait les frais³⁸². En 2003, le projet

³⁸² Scott Sinclair et Hadrian Mertins-Kirkwood, 2014, « Rapport spécial de la PSI. L'Accord sur le commerce des services (ACS) et l'agenda corporatiste », *Internationale des services publics*, 27 p. ; Brad Green, ministre de la Justice et procureur général du Nouveau-Brunswick, 28 mars 2003, *Déclaration sur l'assurance automobile*.

d'instaurer un système d'assurance automobile universel comme celui qui prévaut au Québec s'est vu contrecarrer par les menaces, de la part de compagnies d'assurance, de recourir au mécanisme de règlement des différends investisseurs-État prévu dans l'ALENA. Le Québec jouit d'une exception à l'application de dispositions du chapitre 11 puisque son système d'assurance automobile universel a été mis sur pied avant la mise en place de l'ALENA. Nous reviendrons plus loin sur les impacts du chapitre 11 de l'accord.

Il va sans dire qu'aucune disposition de l'ALENA n'oblige formellement les États signataires à harmoniser vers le bas leurs services publics et leurs programmes sociaux. En ce sens, ce phénomène n'a rien d'inéluctable ou d'irréversible. De même, il est probable que, même sans l'ALENA, des pressions auraient été exercées pour réduire le rôle de l'État, notamment dans le cadre de politiques de déficit zéro. Il n'en reste pas moins que le contexte de concurrence engendré par l'ALENA a encouragé le discours patronal selon lequel une réduction du fardeau fiscal, autant celui des particuliers que celui des entreprises, s'avère nécessaire pour le maintien de la compétitivité, l'attraction des investissements et la croissance économique en général.

Ainsi, le niveau des dépenses globales de l'ensemble des administrations publiques (fédérale, provinciales et municipales) affichait des niveaux forts différents avant l'entrée [313] en vigueur de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* (ALE)³⁸³ : 46% du produit intérieur brut (PIB) au Canada et 35% aux États-Unis, un écart de 10 points. En 2010, cet écart n'était plus que de 1 point : 44% au Canada, contre 43% du PIB aux États-Unis. Et l'harmonisation s'est bel et bien faite vers le bas, puisqu'avant la récession (2008-09) et l'avènement de politiques de relance très temporaires, le ratio des dépenses totales sur le PIB a baissé continuellement au Canada, passant de 46% en 1989 à 39% en 2008.

³⁸³ Plusieurs transferts aux particuliers ne sont pas comptabilisés dans les dépenses publiques des administrations publiques telles qu'indiquées dans la comptabilité nationale, ce qui reflète mal la diminution de la taille de l'État. C'est pourquoi nous avons utilisé ici le concept de dépenses globales, utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui comptabilise l'ensemble des dépenses directement encourues par les administrations et des transferts aux particuliers.

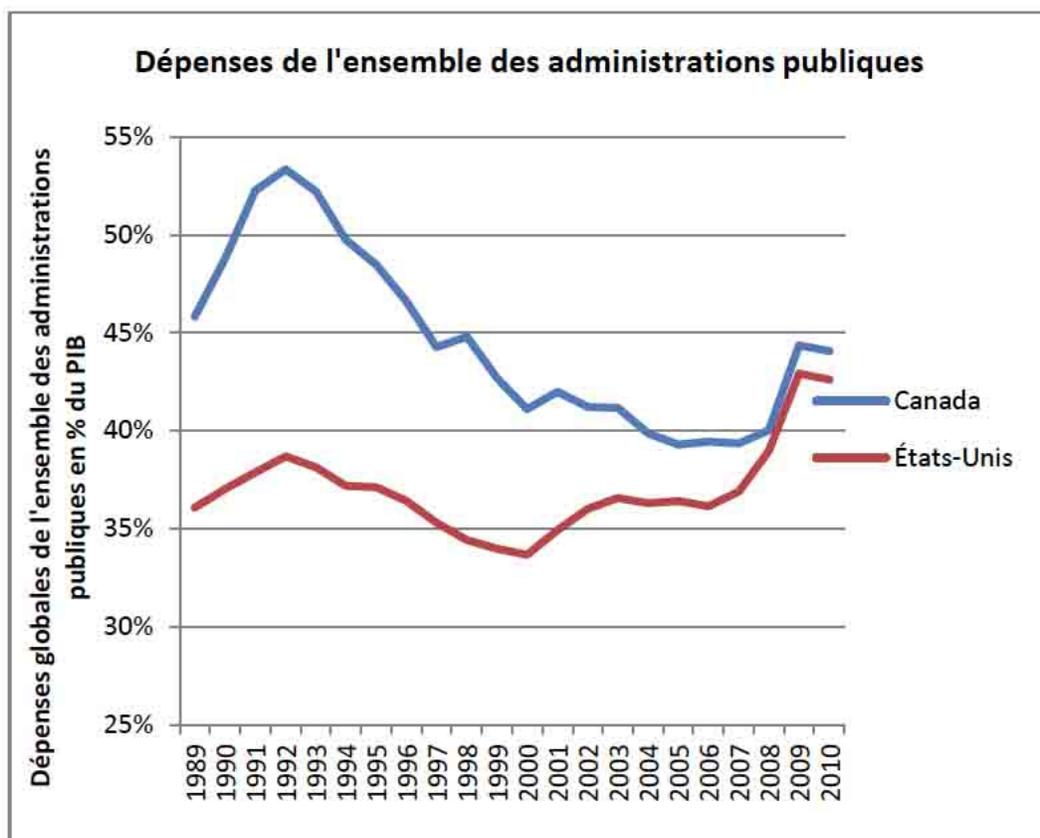
Un des exemples les plus frappants de cette tendance à la révision de programmes sociaux afin de réduire l'écart avec la réalité états-unienne est sans conteste les quatre réformes au programme canadien d'assurance chômage entreprises entre 1990 et 1996.

Avec la réforme C-21 en 1990, l'État met fin au financement tripartite du programme en laissant aux travailleurs et aux employeurs la responsabilité d'alimenter seuls la caisse, réduisant ainsi considérablement les sommes disponibles. En conséquence, l'accès aux prestations est réduit de façon importante. En 1993, la réforme C-113 a pour effet de diminuer le taux de prestation, qui passe de 60 à 57%, et d'exclure les chômeurs pour départ volontaire ou inconduite. Un an plus tard, en 1994, la réforme C-17 rabaisse le taux de prestation à 55%. Les prestataires subissent une perte de 9 à 16 semaines de prestations selon les régions. Deux ans plus tard, en 1996, les libéraux chercheront à régler le problème du déficit de la caisse, en partie généré par le retrait du financement de l'État. Par diverses mesures, comme le calcul de l'admissibilité sur la base des heures travaillées et non plus des semaines travaillées, la [313] réforme C-12 fera passer la couverture du programme de 80 à 40% du nombre total des chômeurs. Ces réformes auront tôt fait de générer des surplus qui seront accaparés par le gouvernement fédéral ³⁸⁴.

³⁸⁴ Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, 2014, « Historique de la loi ».

Graphique 1.

Dépenses de l'ensemble des administrations publiques,
Canada et États-Unis, de 1989 à 2010



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2014 « Budgétisation et dépenses publiques ».

Promesse 2 :
égalité entre les partenaires dans l'accès au marché

Une des promesses principales concernant l'ALENA était que tous les partenaires devaient avoir un accès égalitaire aux [315] marchés des deux autres partenaires. En fait, les promoteurs canadiens de l'ALENA avaient souvent défendu l'idée que le Canada n'avait pas eu d'autre choix que de se joindre à la table des négociations entre le Mexique et les États-Unis afin de préserver son accès au marché amé-

ricain. On y voyait en quelque sorte une protection contre d'éventuelles velléités protectionnistes de la part de notre voisin du Sud. Or, il faut mentionner que, de nos jours, les États-Unis utilisent très peu de mesures protectionnistes à l'encontre de leurs partenaires, même ceux avec lesquels ils ne possèdent aucune entente de libre-échange. En effet, sur les 1952 mesures répertoriées dans l'ensemble des pays du G20, et mises dans la « boîte rouge », seulement 55 sont l'œuvre des États-Unis, soit une proportion d'à peine 2,8% ³⁸⁵. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que peu de conflits commerciaux aient éclaté dans le cadre de l'ALENA entre le Canada et les États-Unis. En même temps, il nous apparaît évident que, lorsqu'à éclaté un conflit commercial, l'ALENA n'a pas été en mesure de contrer l'asymétrie entre les partenaires commerciaux : les États-Unis ont utilisé de leur poids économique et politique pour s'assurer un traitement privilégié, ou en tout cas supérieur à ce qui était prescrit par les dispositions de l'ALENA. C'est du moins l'interprétation à laquelle on arrive en regardant le règlement du conflit du bois d'œuvre.

L'ALENA était censé permettre l'accès sans entrave au marché américain pour le bois d'œuvre canadien. Les États-Unis ont demandé des droits compensatoires sur le bois d'œuvre canadien (majoritairement québécois) pour compenser de prétendues subventions attribuées aux scieries québécoises et canadiennes ³⁸⁶, à hauteur de 5 milliards de dollars. Les tribunaux de l'ALENA, tout comme ceux de l'Organisation mondiale du [316] commerce (OMC), ont rejeté les prétentions américaines, mais les États-Unis ont fait fi des jugements. Le conflit s'est soldé par l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux* de 2006, contenant des dispositions moins avantageuses pour le Québec que celles de l'ALENA. L'industrie, les travailleurs et les communautés touchées n'ont ainsi pas recouvré en totalité la somme perdue en droits compensatoires, un manque à gagner d'un milliard de dollars en 2006.

³⁸⁵ Voir la base de données de Global Trade Alert, 2014, « Statistics ».

³⁸⁶ L'un des éléments déclencheurs à la base du contentieux est la différence dans le mode de propriété des forêts : aux États-Unis, la grande majorité des forêts appartiennent à des intérêts privés, alors qu'au Québec, les forêts publiques dominent. Voir notamment le site du Conseil de l'industrie forestière du Québec, 2014, « Enjeux : contentieux canado-américains ».

***Promesse 3 :
augmentation de la productivité des entreprises***

En 1985, lorsque la Commission Macdonald³⁸⁷ recommande au gouvernement d'Ottawa d'entamer des négociations de libre-échange avec les États-Unis, celle-ci entrevoit déjà de possibles effets pervers pour certaines catégories de travailleurs, en particulier ceux du secteur manufacturier. Elle opte néanmoins pour une approche favorable au libre-échange, soutenant que l'accroissement de la concurrence avec les entreprises américaines favoriserait une augmentation de la productivité des industries canadiennes ainsi que des économies d'échelle. Ce faisant, l'écart entre les niveaux de productivité du Québec et du Canada et celui des États-Unis s'en trouverait grandement réduit.

Or, 20 ans après la mise en œuvre de l'ALENA, et 25 après celle de l'accord canado-américain, l'écart a continué de se creuser, comme démontre le Graphique 2. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'accroissement de la concurrence n'a pas eu d'effet sur la productivité des entreprises (les moins productives étant amenées à se retirer du marché et les plus productives étant amenées à améliorer leur sort), mais cet effet a sans nul doute été insuffisant pour infléchir la tendance dans l'écart de productivité entre le Québec et les États-Unis.

[317]

En fait, plusieurs études indiquent que des problèmes d'ordre structurel affectent la performance économique du Québec, et ce, dans une

³⁸⁷ La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada créée en 1982.

perspective historique ³⁸⁸. Selon Dany Rodrick ³⁸⁹, plusieurs pays ont appuyé leur essor économique sur des politiques industrielles (bien que la gamme de mesures économiques puisse varier grandement d'un pays à l'autre). Il va sans dire que les accords comme l'ALÉNA n'ont pas empêché toute intervention économique de la part des gouvernements, comme le démontre la mise sur pied des grappes industrielles au Québec dans les années 1990. Par contre, l'ALÉNA est venu restreindre la capacité d'intervention des signataires concernant l'adoption de politiques économiques susceptibles d'opérer des ajustements structurels.

L'accord a notamment interdit aux gouvernements de recourir à des « prescriptions de résultats », soit d'obliger, par exemple, une entreprise à effectuer la transformation locale des ressources naturelles. L'accord a également interdit des mesures visant à assurer un contrôle sur la propriété nationale des entreprises établies sur le territoire. Dorénavant, sauf exceptions (par exemple, en vertu d'une réserve à même l'accord), la seule « discrimination » permise est un droit de veto à l'entrée de capitaux étrangers, prévu dans la *Loi sur l'investissement Canada*, pouvant être utilisé s'il est jugé qu'un investissement étranger ne représente pas un avantage net pour le Canada. Ceci est beaucoup plus restrictif que ce que [318] pratiquait l'Agence d'examen de l'investissement étranger (FIRA), abolie en 1985, l'année même où le premier ministre Mulroney entamait les discussions préliminaires avec son homologue américain ³⁹⁰.

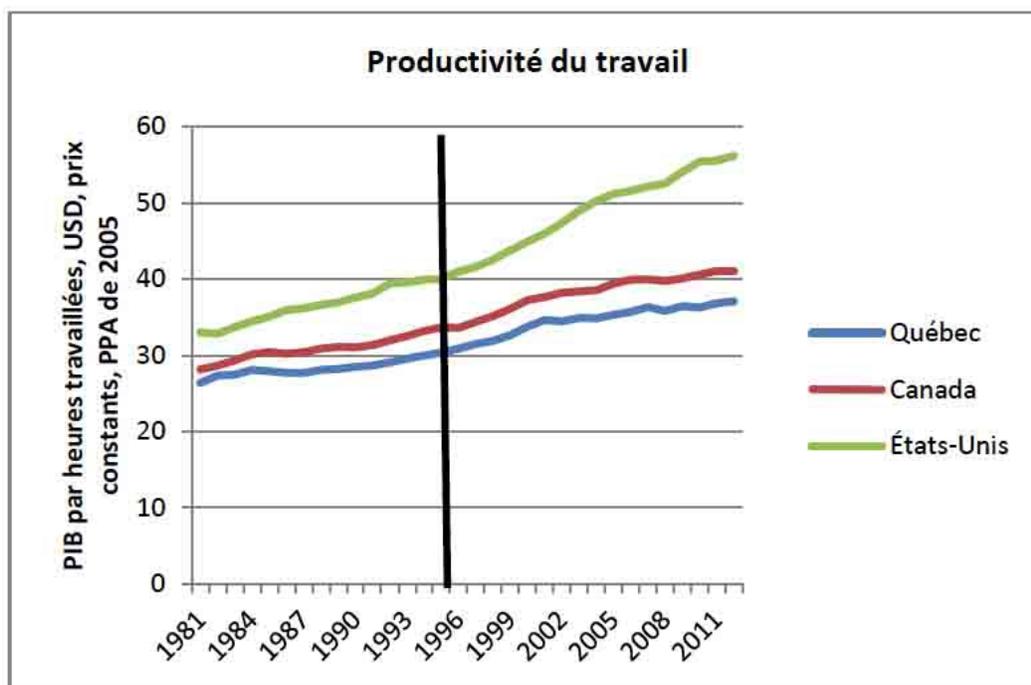
³⁸⁸ Certaines études pointent vers la taille plus petite des entreprises, d'autres vers la structure industrielle du Québec. D'autres encore ciblent une possible carence en matière d'intégration des technologies de l'information et des communications dans les processus de production. Voir par exemple Daméco, 2013, « Les déterminants de l'investissement et la productivité du travail au Québec », *Institut de recherche en économie contemporaine (IREC)* ; Mathieu Dufour, 2013, *Est-ce que les Québécois et Québécoises profitent de l'augmentation de la productivité ?*, Montréal, Institut de recherche et d'information socio-économiques, 7 p.

³⁸⁹ Dani Rodrik, 2004, « Industrial policy for the twenty-first century », *Discussion Paper Series n° 4767*, Center for Economic Policy Research.

³⁹⁰ Peter Bakvis, 1987, *Le projet de libre-échange avec les États-Unis : l'impact sur les travailleuses et sur les travailleurs au Québec et au Canada*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux.

Graphique 2.

Évolution de la productivité au travail de 1981 à 2012,
Québec, Canada et États-Unis



Source : Canada, Statistique Canada, 2014, « Mesures de la productivité du travail : provinces et territoires (annuelles) ».

Ces 20 dernières années ont été le théâtre de rachats d'entreprises locales par des multinationales étrangères. Certes, ces rachats n'étaient pas toujours effectués par des multinationales américaines, mais l'ALÉNA a néanmoins imposé des limites à un cadre législatif qui permettait d'encadrer les prises de contrôle d'entreprises par les investisseurs étrangers, peu importe leur provenance.

[319]

De plus, aux obligations normatives imposées par l'ALÉNA, s'est ajouté un ensemble de politiques qui se sont également inscrites dans un courant de libre marché et qui, pour plusieurs, ont été mises en place à peu près en même temps que l'ALÉ et l'ALÉNA. En effet, les gouvernements nord-américains ont non seulement abandonné plusieurs politiques économiques défensives ou de type protectionniste (à

l'exception de quelques secteurs sensibles comme les secteurs agricoles soumis à la gestion de l'offre), mais ils ont aussi abandonné un nombre important de politiques économiques qui auraient pu permettre l'adoption de stratégies d'adaptation dites proactives. Le gouvernement Mulroney a par exemple réduit de manière importante les programmes de subventions régionaux et a dissout des instruments comme l'Office canadien du renouveau industriel (OCRI) créé dans le but d'aider le secteur du vêtement, du textile et de la chaussure à s'adapter à l'ouverture des marchés. On a également modifié la *Loi sur la concurrence*, en 1986, afin d'assouplir les processus de fusion-acquisition. Il s'agit d'une approche différente de celle retenue dans la construction européenne, alors que l'intégration de plusieurs pays au sein de la Communauté européenne avait été accompagnée d'importants programmes d'aide au développement régional, à la restructuration industrielle, au recyclage de la main-d'œuvre et au soutien du revenu des personnes sans emploi ³⁹¹.

Bien que l'ALENA n'en ait pas fait d'obligation formelle, le contexte de libre-échange et d'intégration économique grandissante a encouragé les gouvernements à instaurer des politiques axées sur le libre marché, c'est-à-dire la mise en place d'environnements fiscaux avantageux pour les entreprises et l'utilisation de mesures horizontales qui fixent des règles du jeu uniformes pour l'ensemble des entreprises de façon à laisser jouer la concurrence sur les marchés (baisses d'impôt sur le revenu des entreprises au fédéral, crédits d'impôt [320] à l'investissement, déduction pour amortissement accéléré, crédits d'impôt pour la recherche et le développement, etc.). Or, si les taux d'imposition des entreprises sont extrêmement bas au Québec (le gouvernement du Québec estimait que le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement était de 15,5% au Québec, contre 18,3% au Canada, 20,4% en moyenne dans les pays de l'OCDE et 34,7% aux États-Unis ³⁹²), la situation en termes de performance économique n'a pas été corrigée, comme en témoignent les données relatives à la productivité exposées précédemment.

³⁹¹ Coalition québécoise sur les négociations trilatérales, 1993, *Mémoire sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, Québec, Publications du Québec, 29 p.

³⁹² Québec, Ministère des Finances et de l'Économie, 2013, *Budget du Québec 2013-2014*, Québec, Publications du Québec.

Promesse 4 : création d'emploi

Si l'ère de l'ALÉNA a été décevante au chapitre des gains de productivité, le Québec a tout de même connu une progression économique intéressante, en grande partie en raison de la bonne tenue du marché de l'emploi et, en particulier, de la présence grandissante des femmes sur le marché du travail.

Le taux de chômage a régressé durant la période ALE-ALÉNA. Il se situait en moyenne à 11,1% pendant la période 1976-1988, alors qu'il s'élevait à 9,6% pour la période 1989-2013. Le taux d'emploi suit la tendance inverse, affichant un taux moyen de 54,5% sur la première période et de 58% sur la deuxième. La crainte des pertes d'emplois massives pour l'économie québécoise et canadienne ne s'est donc pas matérialisée, du moins pas durant la première décennie de l'ALÉNA. Cependant, depuis 1994, la création d'emplois est concentrée essentiellement dans le secteur des services qui ne sont pas soumis à la concurrence internationale, tandis que dans le secteur manufacturier, plus directement concerné par l'ouverture commerciale de l'ALÉNA, l'emploi est en recul.

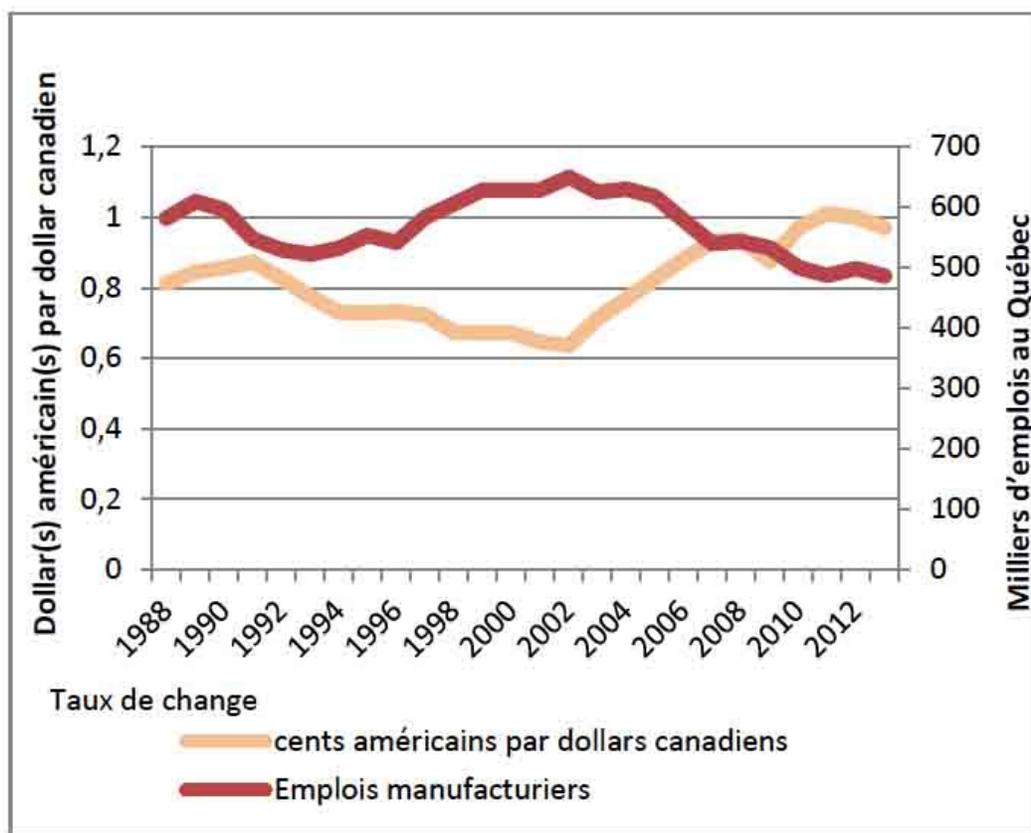
Entre 1994 et 2013, on a enregistré au Québec un gain de 582 000 emplois dans les secteurs des services non soumis à la concurrence internationale (commerce, enseignement, santé [321] et services sociaux, information, culture et loisirs, hébergement et restauration ainsi qu'administration publique). Pendant la même période, il s'est perdu 46 000 emplois manufacturiers dans la province. La dépréciation du dollar canadien durant la période 1994 à 2002 a entretenu une perception positive des effets de l'ALÉNA en matière de création d'emplois. Durant cette période, le dollar canadien est passé de 73,2 0US à 63,7 0US. Certaines études indiquent qu'à l'échelle canadienne, la remontée des exportations s'explique à 90% par la baisse du taux de change. L'ALÉNA aurait donc eu un impact tout au plus négligeable sur le niveau général d'emploi au Canada et au Québec durant cette période.

Les gains d'emplois occasionnés par la baisse du taux de change ont en fait masqué des mises à pied dans plusieurs secteurs ouverts à

la concurrence. Une étude de la Banque du Canada a souligné que les restructurations d'entreprise ont été plus nombreuses et qu'elles ont fait perdre davantage d'emplois dans les années 1990 que dans les années 1980, du fait notamment de la concurrence accrue (et pourtant, tel que mentionné ci-dessus, sans que cela ne se traduise par de meilleures performances économiques d'ensemble mesurées par la productivité)³⁹³. Les restructurations ont également eu d'autres effets négatifs sur l'emploi, dont le recours croissant à des employés contractuels.

[322]

Graphique 3. Évolution du taux de change du dollar canadien et des emplois manufacturiers au Québec, de 1988 à 2013



Source : Canada, Banque du Canada, 2014, « Taux et statistiques ».

³⁹³ Au début des années 1990, l'accroissement de la concurrence occasionné par l'entrée en vigueur du libre-échange se juxtapose à l'effet induit par une conjoncture économique difficile pour les entreprises.

Promesse 5 : création de richesse pour tous

D'ailleurs, en matière de qualité des emplois, il apparaît évident que l'intégration économique a eu pour effet de réduire le rapport de force des travailleurs. Sous l'effet de la mondialisation, les entreprises se sont ajustées en ayant recours à différentes méthodes : restructurations, pression sur leurs fournisseurs, recours à la sous-traitance et au personnel d'agence de placement, changement technologique, etc.³⁹⁴

L'intégration économique a favorisé la mise en concurrence des travailleurs, souvent au sein d'une même entreprise, ce qui a contribué à accroître le pouvoir des firmes [323] multinationales. Ce phénomène résulte notamment des pratiques issues de la financiarisation des entreprises. Par exemple, les travailleurs de l'usine d'Alcoa à Baie-Comeau se sont trouvés récemment confrontés à une situation où leur avenir dépendait de leur performance comparée à celle des autres usines d'Alcoa aux États-Unis et ailleurs. Alcoa, comme plusieurs autres entreprises, investit dans les usines se situant dans le premier quartile de leur courbe de coût et désinvestit dans les usines se situant dans le bas de la courbe, que les usines soient rentables ou non. Le syndicat et les travailleurs font actuellement face à des fermetures de plusieurs séries de cuves et à une sous-traitance accrue. Plusieurs syndicats affiliés à la CSN vivent des situations similaires.

Ces phénomènes expliquent en partie la faible progression des salaires depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. En effet, la rémunération hebdomadaire moyenne a augmenté, en termes réels, de seulement 2,5% entre 1994 et 2012. Quels sont les liens avec l'ALÉNA ? D'autres facteurs liés à la mondialisation ont sans doute plus d'importance que les accords eux-mêmes, comme les innovations technologiques ou les facilitations de transport. D'ailleurs, ces réalités sont vécues dans des usines où la concurrence provient de pays avec lesquels le Canada n'a signé aucun accord commercial. Mais, en même temps, il est difficile de dissocier complètement les accords commerciaux comme l'ALÉNA du phénomène plus large de l'intégration économique, compte tenu des effets qu'ils ont eus sur l'accroissement des

³⁹⁴ Gilles Lamoureux, conseiller syndical CSN, 2012, *conférence*, colloque Gérard-Picard de la CSN, Trois-Rivières.

échanges commerciaux. Surtout, l'ALENA n'a pas permis à ses promoteurs de tenir leur promesse d'une prospérité économique partagée.

Il n'est donc pas surprenant que les inégalités de revenus aient augmenté ces 20 dernières années. En 1994, les 1% plus riches accaparaient au Québec près de 9% des revenus des particuliers déclarés au fisc. Cette part atteint près de 12% en 2009³⁹⁵. L'indice Gini, qui mesure les inégalités de [324] revenus, a cru de manière très importante après 1989 et durant la première décennie de libre-échange au Québec. L'indice Gini concernant les revenus de marché était de 0,472 en 1989 et se situait à 0,517 en 2011. Là encore, l'ALENA n'a sans doute pas été le facteur explicatif le plus probant, mais il n'en demeure pas moins que des choix ont été faits à l'intérieur de l'ALENA pour assurer de meilleures protections aux investisseurs étrangers plutôt qu'aux travailleurs, comme nous le verrons plus loin.

Travail migrant et précarisation des conditions de travail

Nous l'avons mentionné ci-dessus, la hausse de la concurrence concomitante à l'entrée en vigueur de l'ALENA a favorisé une précarisation de l'emploi lors de restructurations, ainsi que le recours aux agences de placement de personnel et à la sous-traitance dans le secteur manufacturier. L'emploi migrant temporaire dans le secteur agricole mérite lui aussi une attention particulière ; la nature temporaire et extrêmement vulnérable du travail migrant entraîne nécessairement une précarisation de l'emploi dans ce secteur. D'ailleurs, aux États-Unis, il existe un lien frappant entre la politique commerciale agricole et le recours aux travailleurs migrants au statut ultraprécaire. En effet, selon la professeure à l'université du Maryland, Julie Greene, les conditions facilitant l'exportation du maïs américain (aides publiques massives et baisse des taxes mexicaines sur le maïs étranger dans le cadre de l'ALENA) ont permis de faire bondir les exportations de la denrée en sol mexicain.

³⁹⁵ Nicolas Zorn, 2012, « Le 1% québécois : martyr fiscal ? Étude sur l'évolution des revenus et de l'impôt du premier centile québécois », note de recherche, Montréal, IREC, 55 p.

Ces changements ont provoqué la disparition d'au moins 1,5 million d'emplois dans le secteur agricole mexicain. (...) À la fin du 20^e siècle, la filière viande s'est réorganisée et a cherché à fuir des agglomérations comme Chicago et Kansas City, où régnaient de [325] puissants syndicats. De nouveaux conglomerats, comme Iowa Beef ou ConAgra, se sont implantés sans faire de détail dans des villes du Midwest et du Sud-Est. La restructuration de la filière viande s'est accompagnée d'une révision à la baisse des grilles salariales ; d'une déqualification des employés ; d'une accélération de la chaîne de production et, sans surprise, d'une multiplication des accidents du travail.³⁹⁶

Cette dynamique n'est pas seulement visible aux États-Unis. Au Québec aussi, on a observé une hausse importante de l'utilisation de la main-d'œuvre mexicaine, principalement dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS). Comme le démontre le Graphique 4, une augmentation importante du nombre de ces travailleurs est survenue après l'entrée en vigueur de l'ALENA. Le PTAS est le programme auquel ont recours 85% des travailleurs migrants temporaires mexicains.

Or, cette forme particulière de travail donne lieu à des conditions de travail déplorables. Même si les travailleurs migrants possèdent certains droits sur papier, leur droit d'association et de recours est pratiquement inexistant. En effet, leur dépendance face à un employeur unique, la vulnérabilité qui en découle, la peur de ne plus pouvoir recourir au programme dans l'avenir, leur isolement tant social que géographique, leur ignorance des droits ou des services d'aide offerts par nos institutions, ainsi que la barrière linguistique, minent la défense de ces droits et laisse libre cours à l'abus et aux pratiques déloyales ou arbitraires. Dans le secteur agricole, des phénomènes de harcèlement et de violence, d'abus et de pratiques arbitraires ont été répertoriés sans que des plaintes ne soient portées. Le paiement des heures supplémentaires, des vacances et des diverses primes et même des salaires de base [326] est aléatoire. De plus, dans le cas où un recours est intenté en dépit de ces obstacles, le temps de traitement de la plainte peut faire en sorte que le travailleur est reparti dans son pays, l'obligeant la plupart du temps à abandonner son recours. La situation des travailleurs agricoles est compliquée puisque les ententes intergouverne-

³⁹⁶ Julie Green, 17 février 2011, « Une histoire de maïs, de clandestins et d'abattoirs », *Courrier International*, n° 1059, p. 36.

mentales qui les régissent prévoient que les recours doivent être adressés aux autorités consulaires des pays d'origine des travailleurs qui prennent souvent la défense des employeurs. Ce sont elles qui décideront si un employeur doit être exclu du programme. Par ailleurs, le projet de loi 8, déposé en 2014 par le Parti libéral du Québec, vise à retirer le droit de négocier collectivement et de faire la grève pour les travailleurs agricoles des entreprises saisonnières.

Graphique 4.

Évolution de la participation des travailleurs mexicains au Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) canadien, de 1974 à 2013



Source : Mexique, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, « Total de trabajadores mexicanos que han participado en los 39 años del PTAT ».

Il existe certaines exceptions où les travailleuses et les travailleurs migrants ont toutefois le droit, sur papier, de déposer directement des plaintes, notamment à la Commission des normes du travail, à la

Commission des relations du travail et à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

[327]

L'asymétrie dans la protection des investisseurs et des travailleurs

L'ALÉNA n'a pas seulement eu des impacts sur l'économie et la société québécoise de par l'accroissement de la concurrence et l'ouverture des marchés. À l'intérieur des rapports de pouvoir du capital et du travail, il est clair que l'ALÉNA est en fait un modèle d'arrangement institutionnel qui favorise particulièrement le capital. Cela apparaît clair en tout cas à la lumière des droits consentis aux investisseurs au chapitre 11 de l'accord.

Les entreprises ont maintenant la possibilité de poursuivre les États qui adoptent des politiques publiques allant à l'encontre de leur « droit » au profit, sous prétexte du non-respect des principes de traitement national, du traitement juste et équitable, ou en raison d'une expropriation directe (avec saisie des actifs) ou indirecte (sans saisie des actifs, mais avec des effets équivalents). Par exemple, en 2010, le Québec a décidé d'interdire la prospection et l'extraction de gaz et de pétrole dans l'estuaire du Saint-Laurent, à la suite d'une évaluation environnementale rigoureuse. La compagnie Lone Pine, dont le siège social se situe en Alberta, mais qui se fait passer pour un investisseur étranger grâce à un enregistrement au Delaware, a intenté une poursuite de 250 millions \$CAD contre le Canada en vertu du chapitre 11 de l'ALÉNA. Le Canada est d'ailleurs le partenaire de l'ALÉNA ayant fait face au plus grand nombre de poursuites à son encontre.

En cas de poursuite, la cause échappe au système juridique national et elle est entendue par des tribunaux arbitraux internationaux. Le processus arbitral joue clairement en faveur des multinationales. Les raisons sont nombreuses : opacité et absence des groupes de la société civile, conflit d'intérêts des arbitres internationaux, absence de possi-

bilité [328] d'appel ou de révision, contradiction des jugements et défaillance sur le plan de certaines règles de droit, etc ³⁹⁷.

En catimini et sur une base régulière, des multinationales et leurs firmes d'avocats menacent verbalement ou par écrit de recourir au mécanisme de règlement des différends investisseurs-États. Un ancien haut fonctionnaire fédéral admettait en 2001 : « J'ai vu les lettres des firmes d'avocats de New York et Washington D.C. adressées au gouvernement canadien sur pratiquement toutes les nouvelles réglementations et propositions environnementales des cinq dernières années. Celles-ci touchaient les produits chimiques de nettoyage à sec, les produits pharmaceutiques, les pesticides, le droit des brevets. Presque toutes les nouvelles initiatives ont été ciblées et la plupart n'ont jamais vu la lumière du jour. » ³⁹⁸

Le bilan de l'ANACT permet de constater l'inefficacité des mécanismes censés assurer le respect des droits du travail. Ces droits sont moins intéressants que ceux consentis aux investisseurs, puisque même si les travailleurs peuvent déposer eux-mêmes des plaintes, celles-ci sont d'abord filtrées par le bureau administratif du pays concerné. Or, comme l'avance Me Claude G. Melançon, les gouvernements n'ont certainement pas avantage à laisser se détériorer leurs relations commerciales en dénonçant des problèmes de cet ordre ³⁹⁹. Sur les 36 plaintes déposées contre les États dans le cadre de l'ANACT, aucune ne s'est rendue à l'étape de l'audience devant un panel d'arbitrage. Dans le cas de la protection des investissements, on subordonne la souveraineté des États au pouvoir des tribunaux arbitraux qui peuvent imposer des amendes, alors que dans le cas de la [329] protection des droits des travailleurs, le principe régulateur vise à confirmer la souveraineté des États puisque le rôle de l'accord est essentiellement d'assurer que les signataires mettent en œuvre de manière effective leurs législations internes. De plus, seuls trois principes

³⁹⁷ Pia Eberhardt et Cecilia Olivet, 2012, *Profiting from injustice How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, Bruxelles - Amsterdam, Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, 73 p.

³⁹⁸ William Greider, 17 novembre 2001, « The Right and US Trade Law. Invalidating the 20th Century », *The Nation*, [traduction des auteurs].

³⁹⁹ Mélanie Couture, 2003, « Droit syndical dans les Amériques : Une protection encore fragile », *Journal du Barreau*, vol. 35, n° 1.

peuvent faire l'objet de pénalités (voire de sanctions), soit ceux qui portent sur le travail des enfants, le salaire minimum et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Devant l'abandon du processus jugé inefficace par les organisations syndicales, aujourd'hui, le secrétariat est complètement dysfonctionnel et plus personne n'y siège. Pourtant, même au Québec, des situations auraient pu conduire au de plaintes. Pensons par exemple aux travailleurs agricoles, en bonne partie des travailleurs migrants en provenance du Mexique et d'autres pays des Amériques, à qui le gouvernement du Québec refuse depuis longtemps, à l'intérieur du *Code du travail*, le droit de se syndiquer, à moins qu'ils ne soient ordinairement et continuellement employés à trois au moins, ce qui dans les faits est très rare compte tenu du caractère saisonnier de l'industrie agricole. Le projet de loi 8 actuellement en discussion ne leur reconnaît toujours pas le droit de négocier collectivement et de faire la grève, ce qui revient dans les faits à nier le droit à la syndicalisation.

Conclusion et perspectives

Notre analyse nous amène dans un premier temps à conclure que les promesses formulées avant l'entrée en vigueur de l'accord par ses promoteurs n'ont pas été remplies. Nous avons constaté qu'il y a bien eu un phénomène d'harmonisation des politiques sociales entre les États-Unis et le Canada et qu'en dépit de l'accord, des relations asymétriques perdurent entre les deux pays. Alors que l'augmentation de la productivité des entreprises québécoises et canadiennes était l'un des fers de lance des libre-échangistes, l'écart de productivité avec nos voisins du Sud n'a cessé de se creuser.

[330]

Évidemment, il s'est créé de l'emploi depuis la signature de l'ALENA, mais l'ALENA a peu ou rien à voir avec cette dynamique. Si la création d'emploi a été au rendez-vous dans la première décennie, cela est davantage imputable à la faiblesse du dollar canadien. La création d'emploi dans la seconde décennie s'est concentrée dans des secteurs de services non soumis à la concurrence internationale. Enfin, l'ALENA n'a pas été le seul mécanisme d'intégration économique, mais il a

été un mécanisme clé, à la fois pour l'espace nord-américain, mais aussi parce qu'il a agi comme modèle. Or les changements engendrés par l'intégration économique dans des milieux de travail du secteur privé, notamment la croissance du nombre et de la taille des multinationales, entraînent une compétition interne entre les travailleurs, exercent une pression à la baisse sur les conditions de travail et diminuent le rapport de force syndical. La croissance importante des inégalités au cours des dernières décennies ne peut être dissociée de ce phénomène.

Cela nous amène à constater, dans un deuxième temps, que l'accord n'a pas été à l'avantage des travailleurs du Québec. De plus, les mécanismes prévus dans l'ANACT, censés protéger les droits des travailleurs, n'ont pas atteint leurs objectifs.

Dans un troisième temps, l'ALENA a eu un impact délétère sur la démocratie et la capacité de gouverner des États, principalement en raison du chapitre 11 qui soumet l'intervention de l'État aux logiques du marché et octroie de nouveaux droits aux investisseurs. Or, les plaintes déposées ne représentent que la pointe de l'iceberg ; nous savons depuis des années que des lobby s sont actifs pour miner l'adoption de réglementations qui limiteraient leurs profits. Cela limite également le développement de nouveaux programmes sociaux et de services publics où le privé est déjà présent.

Faire le bilan de l'ALENA nous amène à réfléchir sur l'avenir de l'accord et de nos relations économiques à l'échelle du continent. Les négociations du *Partenariat transpacifique* seraient-elles une occasion de faire évoluer l'ALENA vers une sorte d'ALENA plus ? Le PTP aurait à tout le moins le double [331] effet de réformer l'ALENA, pour en approfondir la portée sur certaines politiques nationales, et d'élargir son envergure, pour y inclure des nations de l'Asie-Pacifique et de l'Amérique latine. Par exemple, en matière de protection des investissements, les propositions des États-Unis appellent à un élargissement des possibilités de poursuite contre les États en raison notamment de la clause « parapluie ». Cette clause prévoit que des poursuites peuvent être entamées lors de tout bris de contrat ou défaut de la part de l'État dans la gestion des octrois de permis ou de concessions. Cette clause donnerait, par exemple, d'énormes munitions au partenaire privé d'un partenariat public-privé pour contrer des intentions gouvernementales qui pourraient aller à l'encontre de ses intérêts économiques.

Qu'advierait-il de la possibilité de se départir de ce partenaire privé ? Certaines propositions sur la propriété intellectuelle et sur l'agriculture, notamment, sont également inquiétantes.

Il est évident qu'un certain nombre de défis se posent dans le cadre de nos relations économiques avec nos partenaires d'Amérique du Nord, en particulier avec les États-Unis. Il est encore trop tôt pour mesurer l'ampleur du phénomène de *reshoring* qui semble se produire aux États-Unis. L'avenir nous dira s'il s'agit d'un phénomène structurel chez nos voisins du Sud ou d'un léger soubresaut, conséquence de la crise économique. Quoi qu'il en soit, les prochaines années offriront sans doute des opportunités intéressantes pour le commerce avec nos partenaires américains. En plus de la récente baisse de la valeur du huard, il semble clair que l'écart des coûts de production entre la Chine et l'Amérique du Nord devrait continuer à se resserrer ces prochaines années. Par contre, les pôles dynamiques de développement des États-Unis se concentrent de plus en plus dans des États du Sud et à l'intérieur de secteurs d'activités avec lesquels nos entreprises ont peu de liens d'affaires. Le Québec devra donc à la fois favoriser la création de nouvelles relations et l'ajustement de la structure économique pour répondre à des besoins différents.

Il n'est pas question pour nous de rejeter tout accord commercial. Par contre, nous pensons que les accords doivent [332] répondre à quatre conditions fondamentales pour être acceptables. Premièrement, les accords ne doivent pas donner le droit aux entreprises multinationales de poursuivre les États ou de les empêcher de jouer leur rôle législatif et régulateur. Deuxièmement, ils doivent assurer une réelle protection des droits syndicaux et des droits humains, notamment au moyen de la création d'institutions indépendantes financées par les États signataires. Cette condition est bien sûr incompatible avec les négociations avec des États où les droits humains et syndicaux sont violés systématiquement (Honduras, Colombie, Israël, Chine, Brunei, Vietnam).

Troisièmement, les gouvernements devraient produire et divulguer des analyses rigoureuses et non complaisantes des impacts éventuels des accords, en tenant compte de la question des emplois, des droits, des conditions de travail, de la protection de l'environnement, du développement territorial, de l'intégrité des services publics et de la consommation. Actuellement, les débats sur les enjeux commerciaux

occultent ces questions et ce sont les organisations qui questionnent leurs bienfaits qui se retrouvent avec le fardeau de la preuve.

Enfin, quatrième, il faut lever la culture du secret entourant les négociations et les enjeux de ces accords. Les organisations syndicales, tout comme les groupes de défense de la société civile, doivent être dûment informées et consultées avant et pendant la négociation de tels accords. Il faut aussi qu'un véritable débat public ait lieu avant l'adoption de tout accord commercial par le Québec ou le Canada.

Bibliographie

Bakvis, Peter. 1987. *Le projet de libre-échange avec les États-Unis : L'impact sur les travailleuses et sur les travailleurs au Québec et au Canada*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux.

Canada, Banque du Canada. 2014. « Taux et statistiques ». [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

[333]

Canada, Statistique Canada. 2014. « Mesures de la productivité du travail : provinces et territoires (annuelles) ». [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

Coalition québécoise sur les négociations trilatérales. 1993. *Mémoire sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, Québec, Publications du Québec, 29 p.

Conseil de l'industrie forestière du Québec. 2014. « Enjeux : contentieux canado-américains ». [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

Couture, Mélanie. 2003. « Droit syndical dans les Amériques : Une protection encore fragile », *Journal du Barreau*, vol. 35, n° 1. [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

Daméco. 2013. « Les déterminants de l'investissement et la productivité du travail au Québec », *Institut de recherche en économie contemporaine*. [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

Dufour, Mathieu. 2013. *Est-ce que les Québécois et Québécoises profitent de l'augmentation de la productivité ?*, Montréal, Institut de recherche et d'information socio-économiques, 7p.

Eberhardt, Pia et Cecilia Olivet, 2012, *Profiting from injustice How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, Bruxelles - Amsterdam, Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, 73 p.

Global Trade Alert. 2014. « Statistics ». [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

Green, Brad, ministre de la Justice et procureur général du Nouveau-Brunswick. 28 mars 2003. *Déclaration sur l'assurance automobile*.

[334]

Green, Julie. 17 février 2011. « Une histoire de maïs, de clandestins et d'abattoirs », *Courrier International*, n° 1059, p. 36.

Greider, William. 17 novembre 2001. « The Right and US Trade Law. Invalidating the 20th Century », *The Nation*. [En ligne](#). (page visitée le 2 septembre 2014).

Lamoureux, Gilles, conseiller syndical CSN. 2012. *conférence, colloque Gérard-Picard de la CSN, Trois-Rivières*.

Mexique, Secretaria del Trabajo y Previsión Social. 2014. « Total de trabaj adores mexicanos que han participado en los 39 anos del PTAT ». [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2013).

Mexique, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo. 2013. « Migración circular : Programa de Trabaj adores Agricolas Temporales entre México y Canada ». [En ligne](#).

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi. 2014. « Historique de la loi ».

Organisation de coopération et de développement économiques. 2014. « Budgétisation et dépenses publiques » . [En ligne](#). (page consultée le 2 septembre 2014).

Québec, Ministère des Finances et de l'Économie. 2013. *Budget du Québec 2013-2014*, Québec, Publications du Québec.

Rodrik, Dani. 2004. « Industrial policy for the twenty-first century », Discussion Paper Séries n° 4767, Center for Economic Policy Research.

Sinclair, Scott et Hadrian Mertins-Kirkwood. 2014. « Rapport spécial de la PSI. L'Accord sur le commerce des services (ACS) et l'agenda corporatiste », *Internationale des services publics*, 27 p. [En ligne](#).

[335]

Zorn, Nicolas. 2012. « Le 1% québécois : martyr fiscal ? Étude sur l'évolution des revenus et de l'impôt du premier centile québécois », note de recherche, Montréal, IREC, 55 p.

[336]

[337]

Deuxième partie
Conflits sociaux, clauses sociales, culture

11

**“L'ALENA : critique émanant
des mouvements sociaux.”**

Claude Vaillancourt ⁴⁰⁰

[Retour à la table des matières](#)

Après vingt ans d'existence, l'*Accord de libre-échange nord-américain* ⁴⁰¹ (ALENA) déclenche des réactions contradictoires. Pour certains, notamment les chefs d'États, les représentants des partis politiques au pouvoir et plusieurs personnes du monde des affaires, l'ALENA est un grand succès. Il a fait hausser les échanges commerciaux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et il contribue toujours à la prospérité. Pour d'autres, l'ALENA est une réussite relative, un accord nécessaire, mais qui mériterait d'être ouvert, renégocié, de façon à mieux l'adapter à l'évolution des marchés et aux [338] besoins d'une plus grande libéralisation, notamment dans certains secteurs comme celui des services.

⁴⁰⁰ L'auteur est président de l'Association québécoise pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) et membre du Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC).

⁴⁰¹ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

Quant aux mouvements sociaux, leur point de vue sur l'ALENA demeure très critique. Certes, il est difficile de les considérer comme un tout unanime. Les syndicats, les altermondialistes, les écologistes, les féministes et autres n'ont évidemment pas les mêmes points de vue sur les différents aspects de l'accord, pas plus qu'ils ne partagent entièrement les mêmes analyses. Notre objectif dans ce texte n'est pas de présenter exhaustivement des critiques contre l'ALENA en les associant aux divers groupes qui les ont formulées. Nous avons plutôt l'intention de présenter les considérations qui semblent les plus partagées et qui sont le plus souvent formulées dans différentes publications sur le sujet.

Au-delà des belles promesses

D'une façon générale, il ne semble pas que la situation économique de la majorité de la population en Amérique du Nord se soit améliorée depuis les vingt dernières années. Les inégalités se sont accentuées dans les trois pays membres de l'ALENA. Si la question est largement documentée aux États-Unis⁴⁰² et au Mexique, le problème touche tout autant le Canada. Selon le Conférence Board du Canada, les inégalités au pays augmenteraient même davantage qu'aux États-Unis⁴⁰³. Les travailleurs font face à de nombreux problèmes : stagnation des salaires, précarisation du travail, endettement des ménages. L'Amérique du Nord a même vu réapparaître un grand nombre de travailleurs pauvres, qui parfois cumulent les emplois, tout en ne parvenant pas à sortir de la misère, comme l'a illustré [339] David K. Shiper dans son essai *The Working Poor : Invisible in America*⁴⁰⁴.

À ces difficultés s'ajoutent des compressions importantes dans les services publics, notamment dans la santé et l'éducation, à cause d'un « état des finances publiques » considéré comme désastreux et qui n'a jamais réussi à s'améliorer au cours des vingt dernières années. Les

⁴⁰² Thomas Piketty, 2013, *Le capitalisme au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 970 p.

⁴⁰³ Conférence Board du Canada, 13 septembre 2011, « Income Gap Between the Rich and the Poor Increasing Faster in Canada than in the United States ».

⁴⁰⁴ David K. Shipler, 2004, *The Working Poor : Invisible in America*, New York, Vintage, 352 p.

compressions touchent surtout les pauvres et la classe moyenne, qui n'ont pas les moyens de se payer des services privés en compensation. Sans oublier les atteintes nombreuses à un environnement qui s'est dégradé de façon marquée, et les catastrophes (l'ouragan Katrina, les tornades, etc.) dont l'intensité est en partie imputable au réchauffement climatique.

Certes, il ne s'agit pas ici de relier ces difficultés au libre-échange nord-américain. Mais tant les inégalités sociales, les pressions à la baisse sur les salaires, la précarisation des travailleurs, la dégradation des services publics, les réticences à réglementer la protection de l'environnement et à lutter contre le réchauffement climatique proviennent en grande partie, selon les penseurs et les citoyens des mouvements sociaux, de l'idéologie néolibérale mise en place depuis le début des années 1980. Et le libre-échange en est une de ses composantes essentielles. Il fait donc partie intégrante du problème, sans qu'il soit toujours possible d'en mesurer avec précision les effets.

L'ALÉNA a été lancé à coups de belles promesses : l'accord devait stimuler le commerce entre les trois pays et ainsi créer de nouveaux emplois et amener à tous une plus grande prospérité. Il est évident aujourd'hui que tel n'a pas été le cas. Malgré des résultats pour le moins douteux, le gouvernement canadien poursuit une politique de libre-échange, en négociant et en signant des accords bilatéraux (avec le Pérou, la Colombie, le Panama, la Jordanie, la Corée du Sud) et [340] des accords avec des ensembles de pays (*l'Accord économique et commercial global* [AECG] avec l'Union européenne, *le Partenariat transpacifique* [PTP] et *l'Accord sur le commerce des services* [ACS]). Au sein des mouvements sociaux, il est clair que cette lancée dans le libre-échange, sans que la population ne soit consultée et alors que les négociations se font dans le secret, n'est pas la bonne marche à suivre.

Il serait plutôt préférable de revenir à l'ALÉNA, d'en évaluer les conséquences sur les populations, de voir si elles sont souhaitables afin de tirer des leçons de l'expérience acquise. Aucune étude indépendante globale et non partisane n'a été commandée de la part des gouvernements pour vérifier si l'ALÉNA a bien rempli sa mission et s'il a été profitable pour les populations. En somme, la politique de cumul d'accords de libre-échange menée par le gouvernement canadien

semble davantage s'appuyer sur des convictions idéologiques que sur des faits et sur des études concluantes.

Au sein du mouvement social, compte tenu de leurs conséquences particulièrement néfastes, plusieurs aspects de l'ALÉNA sont considérés comme inacceptables.

Un chapitre 11 controversé

L'une des principales cibles concerne le chapitre 11, qui porte sur la protection des investissements étrangers et qui est vu comme une atteinte à la souveraineté des États. Dans une déclaration conjointe formulée lors d'un forum trinational multisectoriel au Mexique, en janvier 2014, l'opposition au chapitre 11 a été très nette :

L'ALÉNA, dans son chapitre sur la protection des investissements, en particulier par le mécanisme de règlement des différends investisseurs-État, a modifié l'équilibre des forces pour favoriser les corporations transnationales. En effet, il leur a offert la possibilité de défier des lois démocratiques en plaidant devant des tribunaux spéciaux de juridiction extraterritoriale laissant les peuples sans défense et [341] affaiblissant les protections environnementales. L'augmentation du contrôle par les corporations n'a pas servi à générer une prospérité partagée entre les peuples, mais plutôt à enrichir ces transnationales ⁴⁰⁵.

Ce chapitre ne remplit pas vraiment sa mission qui serait de protéger les entreprises d'une expropriation injustifiée. Sa portée est beaucoup plus large et elle permet même à des entreprises d'intervenir dans l'agenda législatif des gouvernements. Ce que reconnaît d'ailleurs le gouvernement canadien sur son site : « Il se pourrait que les gouvernements s'abstiennent tout simplement de proposer des règlements par crainte de poursuites en vertu du chapitre 11 » ⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Pierre-Yves Serinet, 31 janvier 2014, « Déclaration conjointe, Forum trinational multisectoriel 20 ans d'ALÉNA : Basta du libre-échange ! Non au PTP ! », Réseau québécois sur l'intégration continentale.

⁴⁰⁶ Canada, Division des sciences et de la technologie (rédaction de Bronwyn Pavey et Tim Williams), 26 février 2013, « *L'Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA) : chapitre 11 ».

Ces poursuites coûtent cher aux États et, en l'occurrence, aux payeurs de taxes. Le gouvernement du Canada avait déboursé SCAN 157 millions à la suite d'une poursuite, en 2010, sans oublier les frais juridiques très élevés. Elles profitent de façon disproportionnée à des bureaux d'avocats spécialisés, qui tirent avantage de causes longues, compliquées et nécessitant d'importantes équipes. Les tribunaux mis en place soulèvent de nombreuses objections par leur manque de transparence et la portée de leurs décisions.

De plus, deux poursuites récentes ont montré que l'esprit de cette disposition a été dénaturé. Le chapitre 11 s'applique en principe à des investisseurs étrangers, qui ne peuvent donc pas poursuivre leur propre gouvernement. Pourtant les compagnies canadiennes Abitibi Bowater et Lone Pine Ressources ont entrepris des recours contre le gouvernement canadien en s'incorporant dans le paradis fiscal du Delaware. Une telle pratique ne devrait évidemment pas être acceptée. En outre, une troisième poursuite d'une valeur de [342] \$CAN 500 millions a été intentée contre le gouvernement du Canada par une entreprise pharmaceutique américaine, Eli Lilly, après que ses filiales canadiennes aient perdu tous leurs recours au Canada par suite de l'invalidation d'un de ses brevets.

De très nombreux objecteurs de ces mécanismes de règlement des différends investisseur-État considèrent que le Canada devrait plutôt tirer des conclusions des effets néfastes du chapitre 11. Plusieurs pays ont agi ainsi. L'Afrique du Sud et l'Indonésie ont décidé de ne plus renouveler les accords sur la protection et la promotion des investissements étrangers (APIE) qu'ils ont signés. L'Australie a affirmé qu'elle ne négocierait plus de pareilles dispositions dans les accords commerciaux. Plusieurs pays d'Amérique latine, tels que le Brésil, l'Équateur, l'Argentine et le Mexique remettent eux aussi en question la protection des investissements étrangers. Il serait logique et nécessaire, selon les participants et les participantes des mouvements sociaux, que le Canada suive ce mouvement.

**Une clause de partage proportionnel
très discutable**

La clause de partage proportionnel (art. 605) du chapitre 6 de l'ALÉNA a elle aussi soulevé de nombreuses objections au Canada. Elle oblige le Canada à exporter ses hydrocarbures aux États-Unis de façon proportionnelle aux quantités vendues au cours des trois années précédentes. Le marché étatsunien devient ainsi prioritaire et en cas de besoin ou de pénurie, il ne serait pas possible de favoriser le marché canadien. Toute croissance des exportations lie donc davantage le Canada à son partenaire. Cette clause ne permettrait pas, par exemple, de réduire l'exportation du pétrole des sables bitumineux, si le gouvernement le considérait trop nocif pour l'environnement.

Elle est si défavorable au Canada qu'on peut se demander pourquoi le gouvernement l'a négociée. Il semble clair que, pour avoir un plus grand accès au marché étatsunien — sans garantie de l'efficacité du résultat — les négociateurs [343] du Canada étaient prêts à céder sans retour aux demandes de leurs homologues américains.

Or, rien ne semble indiquer que le Canada ait amélioré son accès au marché étatsunien. L'économiste Jim Stanford souligne même une baisse de 19% à 14% des exportations aux États-Unis, ce qui signifie donc que cet accès a été réduit proportionnellement à ce que d'autres ont gagné, contrairement aux souhaits du gouvernement canadien. Stanford souligne aussi que les produits canadiens exportés sont moins créateurs d'emploi, puisque ceux-ci sont passés de produits manufacturés relativement complexes, comme l'automobile, la machinerie et l'électronique, à des produits primaires et des ressources naturelles brutes ⁴⁰⁷.

Pendant ce temps, sans avoir signé d'accord de libre-échange, la Chine a vu ses exportations passer de deux milliards, en 1979, à 562 milliards en 2013 ⁴⁰⁸, avec des produits de plus en plus sophistiqués. Certes, il s'agit ici de deux économies qui fonctionnent très différemment, mais cette situation montre que les exportations peuvent aussi croître considérablement, sans la signature d'accords de libre-échange contraignants et sans externalités dommageables pour les populations.

⁴⁰⁷ Jim Stanford, 6 octobre 2012, « Did this historic trade deal help Canada ? No », *The Globe and Mail*.

⁴⁰⁸ Wayne Morrison, 10 juillet 2014, « China-U.S. Trade Issues », Washington D.C, Congressional Research Service, p. 2.

De plus, les États-Unis semblent peu s'embarrasser de l'ALENA quand il devient un obstacle pour eux. L'affaire du bois d'œuvre, alors qu'ils n'ont pas tenu compte de jugements en leur défaveur rendus par les tribunaux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'ALENA, a montré que, malgré les accords de libre-échange, la loi du plus fort l'emporte une fois encore. De plus, l'ALENA n'a pas empêché l'administration Obama de soutenir le *Buy American Act* et le *Buy America Act*, deux mesures nettement protectionnistes. [344] Il semble donc clair que les sacrifices faits par le gouvernement canadien pour avoir un plus grand accès au marché des États-Unis n'ont pas porté fruit.

Selon plusieurs participants et participantes des mouvements sociaux, l'ALENA a aussi affaibli le filet social qui faisait du Canada l'un des pays les plus progressistes au monde à ce chapitre. La pression pour « harmoniser » ses normes sociales sur celles des États-Unis s'est rudement fait sentir, selon Nathalie Guay de la CSN : « Par exemple, au Canada, pas moins de quatre réformes du régime de l'assurance-emploi ont eu lieu entre 1990 et 1996 pour se rapprocher de la réalité états-unienne. À la suite de ces réformes, l'État s'est retiré de son financement, les prestations ont été réduites, des catégories de chômeuses et de chômeurs ont été exclues de sa couverture »⁴⁰⁹.

Si les services publics provinciaux et municipaux ne sont pas inclus dans l'ALENA, la logique de libéralisation du commerce, qui se trouve à un degré trop bas selon plusieurs, et que l'on doit dépasser, mène à de plus grandes ambitions qui pourront être satisfaites dans d'autres accords commerciaux. Ainsi, cet accord est un premier jalon vers une ouverture des marchés publics infranationaux à la concurrence étrangère, comme dans l'AECEG, ou vers une libéralisation progressive des services, comme on l'envisageait dans l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) à l'OMC, ou dans l'*Accord sur le commerce des services* (ACM) négocié actuellement entre 23 parties, et dont le Canada est un des fervents défenseurs.

⁴⁰⁹ Nathalie Guay, avril 2014, « 20 ans de l'ALENA. Promesses tenues ? », *Perspectives CSN*, n° 45.

La population mexicaine, la grande perdante ?

Dans le cas spécifique du Mexique, il est particulièrement évident que l'ALENA n'a pas livré ses promesses de prospérité pour le plus grand nombre. La situation économique ne connaît [345] aucune amélioration notable depuis la signature de l'accord et elle se caractérise plutôt par une forme de stagnation. Selon l'économiste Mark Weisbrot, « sur 20 pays latino-américains (Amérique centrale et Amérique du Sud, plus le Mexique), le Mexique occupe le 18^e rang avec une croissance annuelle de 1% depuis 1994 »⁴¹⁰. Le salaire minimum est de SUS 150 par mois, ce qui est nettement insuffisant pour mener une existence décente.

L'ALENA a eu des conséquences directes sur la population paysanne. Les paysans mexicains ont subi une concurrence déloyale dans la production du maïs, qu'ils cultivent pourtant depuis plusieurs générations et qui reste la base de leur alimentation, à cause des subventions très élevées accordées par le gouvernement étatsunien à l'agriculture industrielle. En 2008, par exemple, « les subventions à la production [du maïs] sont de SUS 700 pour un paysan mexicain, de US\$21 000 pour un fermier américain »⁴¹¹. Les conséquences des exportations du maïs étatsunien subventionné au Mexique ont été catastrophiques : « l'offre d'emploi est en retard par rapport à la demande grandissante causée par la perte de plus de 1,3 million d'emplois dans le secteur agricole dont dépendent près de 25% des Mexicains »⁴¹².

Plusieurs de ces paysans se sont retrouvés à travailler dans les *maquiladoras* dont l'activité a cru considérablement après la signature de l'accord. Ces usines se caractérisent par l'absence de syndicalisation, par des salaires très bas et de très mauvaises conditions de travail. Elles emploient un grand nombre de jeunes femmes d'origine pay-

⁴¹⁰ Mark Weisbrot, 4 janvier 2014, « NAFTA : 20 years of regret for Mexico », *The Guardian*.

⁴¹¹ Anne Vigna, mars 2008, « Le jour où le Mexique fut privé de tortillas », *Le Monde Diplomatique*, p. 8-9.

⁴¹² Daniel Navarro Castano, mai 2008, « L'ALENA après bientôt quinze ans », Québec, Centre d'études interaméricaines de l'Université Laval, 12 p.

sanne qui devront survivre dans des milieux particulièrement violents, marqués [346] par le commerce de la drogue et plusieurs formes d'exploitation⁴¹³.

L'ALENA a donc contribué à perturber en profondeur le tissu social du Mexique. L'un des symboles le plus flagrant de l'échec de l'ALENA pour les Mexicains est sans aucun doute le mur que les Américains ont construit à leur frontière. Celui-ci devient l'éprouvante démonstration de l'accentuation des inégalités entre les deux pays. Les échanges commerciaux ont peut-être été facilités, mais les êtres humains demeurent quant à eux contraints plus que jamais dans leurs déplacements, alors qu'ils ne peuvent pas fuir les injustices dont ils sont victimes.

Conclusion

Sur papier, l'ALENA peut avoir l'apparence d'un succès, surtout lorsque les économistes alignent les statistiques favorables. Mais ces statistiques concernent les entreprises, les exportateurs, et n'indiquent rien sur l'absence de retombées pour les populations. La détérioration des conditions de travail, de l'environnement et des services publics est donc interprétée comme autant d'externalités, comme autant de facteurs qui ne comptent pas devant les profits accumulés par quelques entreprises et individus.

Il demeure donc essentiel de repenser entièrement le commerce en fonction de ses retombées et de ses effets réels sur les populations (plein emploi, coopération, qualité de vie, qualité de l'environnement, etc.). Il existe des quantités de propositions en provenance des mouvements sociaux allant dans ce sens. Mais elles ne sont jamais entendues dans les négociations des accords de libre-échange. Les gouvernements [347] devraient donc faire un effort exceptionnel pour être à l'écoute de l'ensemble des populations d'Amérique du Nord, plutôt que

⁴¹³ Selon Amnistie Internationale, entre 1994 et 2005, plus de 370 femmes auraient été assassinées à Ciudad Juarez, une ville reconnue pour abriter un grand nombre de maquiladoras. Amnesty International, 28 février 2005, « Mexico : Justice fails in Ciudad Juarez and the city of Chihuahua ».

de se brancher uniquement sur les lobbyistes des grandes entreprises qui leur donnent une vision fortement biaisée de la réalité.

Bibliographie

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 321.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1er janvier 1994).

Amnesty International. 28 février 2005. « Mexico : Justice fails in Ciudad Juarez and the city of Chihuahua ». [En ligne](#). (page consultée le 13 août 2014).

Canada, Division des sciences et de la technologie (rédaction de Bronwyn Pavey et Tim Williams). 26 février 2013. « L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) : chapitre 11 ». [En ligne](#).

Conference Board du Canada. 13 septembre 2011. « Income Gap Between the Rich and the Poor Increasing Faster in Canada than in the United States ». [En ligne](#). (page consultée le 12 août 2014).

Guay, Nathalie. Avril 2014. « 20 ans de l'ALENA. Promesses tenues ? », *Perspectives CSN*, n° 45. [En ligne](#). (page consultée le 13 août 2014).

Morrison, Wayne. 10 juillet 2014. « China-U.S. Trade Issues », Washington D.C., Congressional Research Service, 56 p.

Navarro Castano, Daniel. Mai 2008. « L'ALENA après bientôt quinze ans », Québec, Centre d'études interaméricaines de l'Université Laval, 12 p. [En ligne](#).

[348]

Pierre-Yves Serinet. 31 janvier 2014. « Déclaration conjointe, Forum tri-national multisectoriel 20 ans d'ALÉNA : Basta du libre-échange ! Non au PTP ! », Réseau québécois sur l'intégration continentale. [En ligne](#). (page consultée le 13 août 2014).

Piketty, Thomas. 2013. *Le capitalisme au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 970 p.

Shiper, David K. 2004. *The Working Poor : Invisible in America*, New York, Vintage, 352 p.

Stanford, Jim. 6 octobre 2012, « Did this historic trade deal help Canada ? No », *The Globe and Mail*. [En ligne](#). (page consultée le 13 août 2014).

Vigna, Anne. Mars 2008. « Le jour où le Mexique fut privé de tortillas », *Le Monde Diplomatique*, p. 8-9.

Weisbrot, Mark. 4 janvier 2014. « NAFTA : 20 years of regret for Mexico », *The Guardian*. [En ligne](#). (page consultée le 13 août 2014).

[349]

Deuxième partie
Conflits sociaux, clauses sociales, culture

12

“L'ANACT :
d'un précédent original
à un cuisant échec ?
Retour sur son origine et sa portée.”

*Sylvain Zini*⁴¹⁴

**L'ALENA et les normes du travail
sous G. H. Bush (1990-1992)**

[Retour à la table des matières](#)

C'est suite à une initiative du Mexique que le président George H. Bush s'est prononcé sur la possibilité de négocier un accord de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis. Après avoir consulté ses conseillers politiques et le milieu des affaires, le gouvernement américain a fini par donner son aval à l'ouverture de négociations. George H. Bush et Carlos Salinas de Gortari ont annoncé, le 10 juin 1990, leur intention conjointe de négocier un accord de libre-échange bilatéral. Le Canada, [350] après un temps de réflexion, a décidé de se joindre au mouvement, de peur d'être délaissé par son voisin américain.

⁴¹⁴ L'auteur est chargé de cours au département de science politique de l'UQAM et membre du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

Durant la phase des négociations, deux camps politiques se sont mobilisés contre l'*Accord de libre-échange nord-américain*⁴¹⁵ (ALENA). D'un côté, des coalitions formées de syndicats, d'organisation non gouvernementales (ONG) et de groupes de citoyens ont soulevé des enjeux liés à la protection de l'environnemental et aux menaces qui pesaient sur les politiques sociales. De l'autre côté de l'échiquier politique, une droite nationaliste, voire xénophobe (Pat Buchanan et Ross Perrot), s'est elle aussi mobilisée autour des risques de délocalisations éventuelles et de l'arrivée massive de Mexicains aux États-Unis.

Nous n'étudierons ici que les campagnes montées par le premier groupe⁴¹⁶ et notamment les arguments des syndicats américains à l'encontre de l'ALENA qui étaient de trois ordres. Premièrement, l'ALENA offrirait sur un plateau d'argent des cadres de régulation extrêmement favorables aux entreprises. Selon le syndicat américain AFL-CIO⁴¹⁷, il convenait de dénoncer le double standard explicite ressortant des négociations. Alors que le droit des firmes était défendu bec et ongles par l'administration conservatrice, aucun effort [351] comparable n'était fourni pour promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs.

Deuxièmement, le libre-échange avec le Mexique impliquerait des transferts massifs d'emplois en direction de ce pays, et ce, sans améliorer les conditions de travail et de vie des Mexicains. Pire encore, cela forcerait les transferts d'emplois dans des zones polluées mettant en danger la vie et la santé des travailleurs mexicains. La menace identifiée par cette coalition n'était pas le cortège des travailleurs

⁴¹⁵ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

⁴¹⁶ Trois types d'acteurs étaient impliqués : les syndicats, les ONG et des *think tanks*. Pour plus de détails, voir : Dorval Brunelle et Christian Deblock, 2000, « Les mouvements d'opposition au libre-échangisme dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2, p. 131-147.

⁴¹⁷ États-Unis d'Amérique, Comité sur les finances du Sénat, 8, 10, 22, et 30 septembre 1992, « North American Free Trade Agreement : Statement of Thomas R. Donahue, Chairman, Labor advisory committee, and Secretary treasurer, AFL-CIO », Washington D.C., Congrès des États-Unis, p. 125.

mexicains au sein des *maquiladoras*, mais bien les firmes transnationales américaines qui profitaient du manque de règles pour les exploiter ⁴¹⁸.

Enfin, troisièmement, aucun mécanisme n'était initialement prévu pour faire face à la menace de dumping social. Selon les syndicats, l'accord devait faire place aux droits des travailleurs ou bien ne pas être signé ⁴¹⁹. Selon le Comité consultatif sur le travail ⁴²⁰ (Labor Advisory Committee, LAC), l'administration en place devait s'assurer que le respect des normes du travail et les avantages commerciaux reliés à la signature de l'ALENA seraient solidement arrimés ⁴²¹.

[352]

Malgré l'option conservatrice défendue par l'administration Bush et la réticence du milieu des affaires, dès mai 1991, le gouvernement américain a entamé des pourparlers pour inclure les droits des travailleurs dans les négociations. Toutefois l'administration Bush a dû faire face à une fin de non-recevoir de la part de gouvernements à orientation néolibérale au Mexique et conservatrice au Canada. Cela dit, des rencontres n'en ont pas moins été tenues afin de comparer les situations en matière de santé et de sécurité au travail, du travail des

⁴¹⁸ États-Unis d'Amérique, Comité sur l'éducation et l'emploi de la Chambre des Représentants, 24 avril 1992, « Joint field Hearing to address proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada : Statement of Jack Henning, Secretary treasurer, California labor fédération, AFL-CIO », Washington D.C., Congrès des États-Unis, p. 6.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 10. Voir aussi États-Unis d'Amérique, Comité de la Chambre des Représentants sur les affaires extérieures, Sous-comité sur la politique économique internationale et le commerce, 9 décembre 1991, « Statement of Lorri Wallach, Staff attorney, Public Citizen », dans *North American Free Trade Agreement : American jobs and Environmental protection*, Washington D.C., Congrès des États-Unis, p. 53. [American Jobs and Environmental Protection]

⁴²⁰ Ce comité regroupe essentiellement des représentants syndicaux conseillant le président des États-Unis au sujet de la politique commerciale.

⁴²¹ États-Unis d'Amérique, Labor advisory committee, 16 septembre 1992, *Preliminary report of the Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy on The North American Free Trade Agreement Submitted to The Président of The United States, The United States Trade Representative, and the Congress of United States*, Washington D.C., Congrès des États-Unis, p. 1.

enfants, ainsi que de conditions générales de travail⁴²². C'était là un moyen de faire une concession minimale à la coalition progressiste qui favorisait l'intégration des normes du travail dans le corps du texte et non l'enclenchement d'une négociation parallèle à l'ALENA. Cependant, l'arrivée au pouvoir de Clinton va changer la donne.

Le président Clinton arrive au pouvoir : la création de l'ANACT

Les négociations de l'ALENA ont abouti en 1992, au beau milieu des élections présidentielles américaines. Tenu responsable de l'importante récession des années 1990 et 1991, le président Bush a dû laisser la place à un démocrate qui avait promis d'inclure un volet social et un volet environnemental dans l'ALENA. Durant sa campagne électorale, Clinton s'était montré hésitant quant à la stratégie à adopter face à l'ALENA. Le candidat Clinton était alors confronté à un triple défi : (i) se démarquer du président Bush ; (ii) ménager l'aile progressiste du Parti démocrate ; et (iii) rassurer les milieux d'affaires et les pays partenaires dans les négociations. Sa solution face à ce [353] « grand écart »⁴²³ a été de proposer la négociation d'accords parallèles à l'ALENA portant sur les normes du travail et sur l'environnement. Clinton ayant gagné les élections, son approche a réjoui les partisans de la clause sociale, mais elle a inquiété les autorités mexicaines et canadiennes, tout autant que les milieux d'affaires. Au printemps 1993, le président Clinton a cherché à faire voter la ratification de l'accord avant la fin de l'année, sous la surveillance de la gauche militante.

Sur le plan interne, la coalition progressiste a tenté d'influencer le contenu de l'accord parallèle sur le travail. Parmi les nombreuses propositions avancées, nous mentionnerons les cinq suivantes : (i) celle de l'United Auto Workers (UAW) qui propose un véritable régionalisme social à l'européenne au sein duquel un programme planifié devait aboutir à une amélioration continue des normes et droits interna-

⁴²² Frederick D. Mayer, 1998, *Interpreting NAFTA : The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 374 p.

⁴²³ Le candidat Clinton a rendu cette stratégie publique lors d'un discours à l'Université de la Caroline du Nord à Raleigh, le 4 octobre 1992.

tionaux du travail ⁴²⁴ ; (ii) celle du Syndicat des Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce (TUAC) qui insiste sur le fait que les Parties à l'accord devraient instaurer un mécanisme de pétitions accessible aux citoyens ⁴²⁵ ; (iii) celle des Teamsters qui mettent l'accent sur le besoin de sanctions ⁴²⁶ ; (iv) celle du syndicat des travailleurs du textile (Amalgamated Clothing and Textile Workers Union) qui insiste sur la nécessité de rendre la procédure judiciaire indépendante du pouvoir politique ⁴²⁷ ; (v) enfin et non la moindre, celle de l'International Labor [354] Rights Education and Research Fund (ILRERF) et de son directeur exécutif Pharis Harvey qui mérite un bref développement, dans la mesure où les propositions de cette organisation sont fondamentales puisque c'est l'ONG qui est à l'origine de l'introduction des normes du travail dans la politique commerciale américaine depuis les années 1980. Premièrement, selon l'ILRERF, et suite à une analyse poussée des différents codes du travail nord-américains ⁴²⁸, chacun des trois pays était formellement doté de normes suffisantes pour défendre les droits des travailleurs. Il restait à en assurer l'application effective. D'ailleurs, le Mexique était déjà signataire de neuf conventions internationales de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dont il fallait assurer le respect :

⁴²⁴ American Jobs and Environmental Protection, *supra* note 5, « Statement of Owen Bieber, Président, International Union, United Automobile, aerospace and agricultural implement workers of America (UAW) », p. 124.

⁴²⁵ *Ibid.*, « Statement of William H. Wynn, International Président, United food and commercial workers International Union », p. 138.

⁴²⁶ *Ibid.*, « Statement of Ron Carey, General President, International Brotherhood of Teamsters », p. 142.

⁴²⁷ *Ibid.*, « Statement of Jack Sheinkman, President, Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, AFL-CIO », p. 148-149.

⁴²⁸ États-Unis d'Amérique, Comité de la Chambre des Représentants sur les affaires extérieures, Sous-comité sur la politique économique international et le commerce, 9 décembre 1991, « Statement of Pharis Harvey, Executive director, International Labor Rights Education and Research Fund », dans *North American Free Trade Agreement : American jobs and Environmental protection*, Washington D.C., Congrès des États-Unis, p. 151-53.

Convention 11 sur le droit d'association (agriculture) [...] ; Convention 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical [...] ; Convention 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective [...] ; Convention 105 sur l'abolition du travail forcé [...] ; Convention 100 sur l'égalité de rémunération [...] ; Convention 111 concernant la discrimination (emploi et profession) [...] ; Convention 138 sur l'âge minimum [légal pour travailler] [...] ; Convention 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs [...] ; Convention 170 sur les produits chimiques [...]⁴²⁹

Deuxièmement, lorsque ces droits sont violés, l'ONG suggérait qu'un mécanisme juridique puisse être mobilisé pour éliminer des pratiques inévitables. Troisièmement, l'ILRERF réclamait que la procédure de règlement des différends [355] concernant les normes du travail puisse être déclenchée par un mécanisme de pétition ouvert aux citoyens et aux groupes (ONG et syndicats). Quatrièmement, l'ONG réclamait qu'une commission trilatérale sur les normes du travail soit créée, qu'elle soit dotée de moyens suffisant pour mener à bien son mandat et qu'elle soit dotée du pouvoir de sanction à l'encontre des pays ne respectant pas leur engagement en termes de droit du travail. Enfin, cinquièmement, il faudrait prévoir un processus permettant la protection des travailleurs migrants.

Le gouvernement des États-Unis s'est approprié cette dernière proposition et il en a fait sa base de négociation. Pour preuve, la liste des douze droits finalement incluse dans l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*⁴³⁰ (ANACT) correspond exactement à la liste des droits identifiés par l'ILRERF dans son témoignage au Congrès des États-Unis. Soutenue par des membres démocrates du Congrès, cette proposition a manifestement été utilisée à des fins de négociation par la présidence des États-Unis⁴³¹. Cela dit, comme nous

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 157.

⁴³⁰ *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, 13 septembre 1993, 32 I.L.M. 1500 (1993).

⁴³¹ Il convient de remarquer que cette stratégie axée sur neuf droits contrevient à la logique initiale impulsée par la coalition et tournant autour des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR) tels qu'exposés plus haut. Cela s'explique aisément par le fait que les membres de la coalition pilotée par l'ILRERF ont compris que la liste de ces droits fondamentaux était insuffisante dans le contexte de l'intégration économique avec le

allons le montrer, le gouvernement américain a continuellement dû revoir à la baisse ses ambitions.

Toujours sur le front intérieur, le milieu des affaires était réticent à l'idée de devoir faire face à un accord supranational trop exigeant. Par ailleurs, il convient de souligner que, aussi bien dans des rencontres privées avec [356] l'exécutif que dans des initiatives publiques (lettres, pétitions), les élus républicains soulignaient qu'une charte sociale ou l'équivalent conduirait à un rejet certain de l'ALENA de leur part ⁴³².

Sur le plan extérieur, les Canadiens et les Mexicains défendaient une position commune hostile à la création de l'ANACT. Il a fallu cinq mois d'intenses négociations aux niveaux national et international pour obtenir un compromis qui, au bout du compte, n'a satisfait personne.

D'abord, le Mexique et le Canada étaient opposés à l'idée que l'ANACT devienne une organisation supranationale et qu'elle dispose de mécanismes de sanctions. En mars 1993, ils se positionnaient contre la proposition américaine de création d'une commission indépendante pouvant recevoir des plaintes et procéder à des enquêtes. Lors de la rencontre suivante, le 17 avril 1993, les trois parties ont convenu de mettre sur pied une commission, sans pouvoir s'entendre sur la nature de son autonomie vis-à-vis des gouvernements nationaux. C'est à la rencontre de Cocoyoc, dans l'État de Morelos, le 8 juillet 1993 qu'a émergé l'idée d'autoriser le dépôt des plaintes uniquement auprès des gouvernements nationaux qui devaient alors les collecter et les filtrer. Par ailleurs, les Américains ont proposé d'établir un palier supplémentaire, celui du comité d'experts, avant tout renvoi auprès d'un panel arbitral. Cet assouplissement a rendu les Mexicains et

Mexique et ses *maquiladoras*. Entre autres, les questions des normes de santé et de sécurité et des travailleurs migrants étaient des préoccupations fondamentales, alors qu'elles étaient de moindre importance dans le cadre du système commercial multilatéral.

⁴³² Dans une lettre au président signée par 27 élus républicains, on trouve ceci : « *We are concerned that the supplemental agreements may undermine the benefits of the NAFTA if they place significant new regulatory burdens on the U.S. economy. NAFTA is first and foremost a trade agreement. It cannot and should not be viewed as a means of solving ail environmental and labor problems in North America.* » Cité dans I. M. Destler, 1995, *American Trade Politics*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economies, 3^e édition, p. 223.

les Canadiens beaucoup plus réceptifs, bien que la question des sanctions soit demeurée un point de discorde. Durant la semaine du 7 au 13 août 1993, le Mexique a [357] finalement accepté l'idée de créer un panel arbitral, mais seulement dans des cas reliés à la santé et la sécurité au travail.

Les négociateurs américains ont pensé qu'ils pouvaient endosser ce compromis. Mais une fois retournés sur la scène nationale, il a semblé clair que c'était insuffisant pour obtenir la majorité au Congrès, sans parler de la colère prévisible des acteurs sociaux. Pour débloquer la situation, il a fallu que Clinton communique directement avec le président Salinas de Gortari pour trouver un terrain d'entente final. De cette initiative, il a pu obtenir que les engagements sur le travail des enfants et le salaire minimum puissent se rendre jusqu'au panel arbitral. En contrepartie, le président américain accepte que les procédures d'arbitrage concernant les droits collectifs (droits syndicaux, négociation collective, droit de grève), soient limitées à des consultations ministérielles.

L'ANACT était né. L'adoption de l'accord a eu deux effets. D'une part, la faiblesse des accords parallèles négociés a définitivement rassuré les milieux d'affaires et les Républicains. D'autre part, les milieux syndicaux et les ONG, à l'exception des environnementalistes modérés, les ont unanimement rejetés, ce qui a privé l'administration démocrate de leur soutien. Et certains élus démocrates n'étaient pas satisfaits du résultat non plus, ce qui augurait mal du sort de l'ALENA. Les autorités ont toutefois réussi à rallier l'opposition. Comme nous pouvons le constater (Tableau 1), c'est grâce aux appuis du Parti républicain, et non pas à celui de son propre parti, que le président Clinton a réussi à obtenir la ratification de l'accord commercial.

Les négociations entourant l'ALENA ont représenté une âpre bataille à la suite de laquelle les forces progressistes ont eu le sentiment de s'être fait flouer. Les promesses d'un accord ambitieux dans le domaine du travail n'ont pas été tenues. L'administration Clinton a bien cherché à défendre une clause sociale plus contraignante, mais les forces opposées à cette option étaient trop nombreuses. Nous allons consacrer la section suivante au contenu de l'accord.

[358]

Tableau 1.

Résultat du vote de ratification de l'ALENA dans les deux chambres du Congrès des États-Unis selon les partis politiques, les 17 et 20 novembre 1993

Chambre des Représentants						Sénat					
Démocrates		Républicains		Total pour	Total contre	Démocrates		Républicains		Total pour	Total contre
Pour	contre	pour	contre	-	-	pou r	contre	pour	contre	-	-
102	156	132	43	234	200	27	28	34	10	61	38

Source : Hal Shapiro et Lael Brainard, 2003, « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track : Building Common Ground on Trade Demand More a Name Change », *The George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1, p. 1-53.

Contenu et bilan de l'ANACT

Contenu juridique et institutionnel de l'ANACT.

Le principe de base sur lequel repose l'ANACT est l'engagement de chaque pays à respecter ses propres lois nationales. Cela dit, faire appliquer ses propres lois n'implique aucun seuil minimum. C'est pourquoi une liste de droits a été produite pour fixer des balises en termes de droits des travailleurs. Les droits des travailleurs compris dans le texte de l'ANACT sont au nombre de 11 :

- 1) liberté d'association et protection du droit d'organisation ;
- 2) le droit de négociation collective ;
- 3) le droit de grève ;
- 4) interdiction du travail forcé ;
- 5) protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail* ;
- 6) normes minimales d'emploi* ;
- 7) élimination de la discrimination en matière d'emploi ;
- 8) égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ;
- 9) prévention des accidents du travail et des mala-

dies professionnelles* ; 10) indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies [359] professionnelles ; 11) protection des travailleurs migrants ⁴³³.

Toutefois, seulement trois d'entre eux peuvent faire l'objet d'un recours au mécanisme de règlement des différends. Au-delà de cette liste de 11 droits, l'ANACT prévoit deux engagements complémentaires. Premièrement, chaque partie s'engage à offrir le plus haut niveau de normes possible ⁴³⁴. Deuxièmement, chacune s'engage à travers cet accord à mettre en place des mécanismes d'inspection dans le but de faire appliquer ses propres lois. Ceci dit, ces deux engagements sont facultatifs, et non obligatoires.

L'ANACT est doté d'une Commission de coopération dans le domaine du travail. Celle-ci est dirigée par un Conseil ministériel composé des trois ministres du Travail, ainsi que d'un secrétariat trinational permanent basé au départ à Dallas, déplacé plus tard à Washington ⁴³⁵. Celui-ci était doté d'un budget de 2,1 millions USD. À un deuxième niveau, les Bureaux administratifs nationaux (BAN) sont chargés d'enregistrer les témoignages et pétitions visant à dénoncer les manquements aux engagements souscrits ⁴³⁶.

[360]

⁴³³ Nous avons marqué d'un astérisque, les droits pouvant se rendre jusqu'au panel arbitral. *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement mexicain*, 13 septembre 1993, R.T. Can. 1993, no E74-58, 89 p. [ANACT]

⁴³⁴ « Chacune des Parties fera en sorte que ses lois et réglementations garantissent des normes de travail élevées, en rapport avec des lieux de travail à hauts coefficients de qualité et de productivité et, à cette fin, s'efforcera constamment d'améliorer ces normes dans cet esprit. » *Ibid.*, art. 2.

⁴³⁵ La Commission l'ANACT possède un champ d'intervention très large : coopération, réalisation d'études indépendantes, mise en œuvre de séminaires de formation, etc.

⁴³⁶ Pierre Avignon, mai 2003, *Les innovations de l'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université de Montréal [non-publié] ; Mary Jane BoUe, 9 octobre 2001, *NAFTA Labor Side Agreement : Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate*, Washington D.C., Congressional research service.

Concrètement, les mécanismes de coopération ont abouti à trois types d'initiatives : (1) les consultations visant à faire le bilan au sujet des clauses négociées ou à résoudre des questions litigieuses ; (2) les programmes de coopération technique et financière visant la mise en œuvre effective des programmes ; et (3) les échanges d'information. Dans les volets de formation et échange d'informations, l'ALENA, à travers son secrétariat permanent, a produit 77 séminaires (Tableau 2), tables rondes et documents de recherche, entre 1993 et 2011 ⁴³⁷.

Tableau 2.

Résumé des activités de coopération et de consultation menées en vertu de l'ANACT

ANACT	<p>77 conférences, séminaires et rapport de recherches réalisés au sous le couvert de la commission de l'ANACT, entre 1993 et 2011, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 13 sur les relations industrielles et les droits des travailleurs - 32 sur les questions de santé et sécurité au travail - 6 sur les travailleurs migrants - 7 sur les questions de genre et les discriminations - 6 sur les questions du travail des enfants, le la violence en milieu de travail et du trafic humain - 13 sur les développements relatifs au marché du travail.
-------	---

Source : Finbow et USTR.

⁴³⁷ Compilation réalisée à partir de Robert G. Finbow, 2006, *The Limits of Regionalism : NAFTA 's Labour Accord*, International political economy of new regionalisms séries, New York, Ashgate Pub, 300 p. et États-Unis d'Amérique, Office of the US Trade Représentative, 2014, « NAALC ».

Mécanisme de règlement des différends.

Dans un premier temps, le syndicat ou l'ONG doivent déposer une plainte au auprès du BAN de leur pays d'origine (voir le Tableau 3). Si la plainte est jugée acceptable, le BAN propose la mise en place d'une consultation ministérielle. La discussion [361] porte sur les faits évoqués dans la plainte rédigée et étoffée par l'enquête du BAN. Les ministres décident collectivement de la solution à apporter aux problèmes soulevés. Dans le cas d'une absence de consensus, et seulement pour les droits non collectifs, un comité d'experts peut offrir un éclairage sur les dispositions à prendre pour résoudre le problème. Dans le cas des droits 6, 9 et 11, si la partie plaignante n'est pas satisfaite par les actions mises en place par la partie visée, un groupe spécial d'arbitrage peut être convoqué afin de trancher le litige. Et si le pays accusé n'applique pas les recommandations de ce panel, il devra alors s'acquitter d'une pénalité pouvant aller jusqu'à un maximum de 20 millions USD ou 0,007% de la valeur du commerce bilatéral entre les parties concernées.

36 pétitions alléguant qu'une des trois parties ne respectait pas ses engagements ont été déposées auprès de l'ANACT (cf. Tableau 4)⁴³⁸. De toutes ces procédures, 28 ont été acceptées pour examen et 16 ont abouti à une consultation ministérielle. Seulement trois d'entre elles ont fait l'objet d'une consultation d'experts. Aucune n'a été portée devant le panel arbitral, ce qui est apparu pour les défenseurs des droits du travail comme un échec de la clause sociale parallèle à l'ALENA. Le Bureau administratif national des États-Unis est celui qui a enregistré le plus de plaintes (presque les deux tiers), suivi du Mexique, puis du Canada, dont le BAN a été le moins sollicité.

⁴³⁸ Le bilan est extrait des sources suivantes : États-Unis d'Amérique, Département of Labor, Division of Trade Agreement Administration and Technical Coopération, mars 2010, *U.S. Department Of Labor Status of Submissions under The North American Agreement on Labor Coopération (NAALC)*, Washington D.C., Gouvernement des États Unis et ANACT, 2014, « Summary of public communications ».

[362]

Tableau 3.
Structure institutionnelle de l'ANACT

Examens effectués par les BAN <i>Examen portant sur un ou plusieurs des 11 droits listés dans l'ANACT</i>
Consultations ministérielles <i>Tentative de trouver un compromis suite aux conclusions du BAN mobilisé</i>
Comités évaluatifs d'experts (CEE) - <i>Analyse indépendante de l'application des lois du travail ;</i> - <i>recommandations.</i> (Seuls les droits 4 à 11 sont visés*)
Groupe spécial arbitral de cinq membres. <i>Étude, délibération, Jugement.</i> <i>Proposition d'un plan d'action.</i> (Seuls les principes 5, 6 et 9 sont mobilisables**).
En cas de non-application : amendes ou sanctions commerciales (max de 20 millions <u>ou</u> 0,007% de la valeur du commerce entre les parties impliquées.

* (la liberté d'association et la protection du droit d'organisation ; le droit de négociation collective et le droit de grève sont exclus).

** (normes techniques du travail concernant la santé et la sécurité du travail ; le travail des enfants ; le salaire minimum)

Source : USTR, 2014.

Tableau 4.
Statistiques sur les pétitions déposées au titre de l'ANACT,
par BAN d'origine (1994-2012)

	EUA	Mexique	Canada	Total
Nombre total de pétitions déposées au BAN	23	9	6	36
Nombre de pétitions acceptées pour examen	16	9	3	28
Examen sans conséquence	8	4	0	14
Demande de consultation ministérielle	8	5	3	16
Comités d'expert	3	0	0	3
Panel arbitral	0	0	0	0
Pénalité financière ou commerciale	0	0	0	0

Source : ANACT, 2014 et États-Unis d'Amérique, Bureau of international Labor Affairs, 2014.

Si on analyse le nombre de pétitions déposées depuis la création de l'ANACT, on constate un essoufflement dans le temps (voir Tableau 5). Alors que les cinq premières années de l'ANACT ont permis le dépôt de 18 pétitions, une seule a été déposée entre 2007 et 2011. Les groupes de défense des travailleurs semblent avoir jeté l'éponge, estimant que le coût [363] de la procédure dépassait largement les effets bénéfiques qu'on pouvait en tirer ⁴³⁹.

Tableau 5. Nombre de pétitions soumises à l'ANACT

Années du dépôt de la pétition	1994-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2011
--------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

⁴³⁹ Jonathan Graubart, 2008, *Legalizing Transnational Activism : The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park, Pennsylvania State University Press, 184 p.

Nombre de pétitions déposées	18	8	10	1
------------------------------	----	---	----	---

Source : ANACT, 2014 et États-Unis d'Amérique, Bureau of international Labor Affairs, 2014.

Si on se penche sur les différents droits invoqués pour justifier la mise en place de procédures d'examens, les plaintes déposées auprès du BAN américain contre le Mexique concernent essentiellement les droits collectifs (cf. Tableau 6) : le droit d'association (15 plaintes) et le droit à la négociation collective (huit plaintes)⁴⁴⁰. Ceci est d'autant plus remarquable que ces questions ne sont pas admissibles devant le comité d'experts, ni susceptibles de conduire à la constitution d'un panel arbitral⁴⁴¹. La prévention reliée aux accidents de travail et maladies professionnelles est une autre cause qui a été invoquée régulièrement devant le BAN américain (six plaintes). Les travailleurs américains avaient largement dénoncé, lors de la signature de l'ALENA, les conditions de travail déplorables dans les *maquiladoras*. Cela explique l'ampleur de la [364] mobilisation autour du neuvième droit⁴⁴². Nous noterons, sans y insister, que la structure des plaintes auprès du BAN canadien est similaire : les trois droits le plus souvent invoqués sont les droits d'association, la négociation collective et la prévention des accidents de travail.

⁴⁴⁰ Finbow, *supra* note 24.

⁴⁴¹ Les syndicats et associations américains, en relayant les demandes de leurs partenaires mexicains, ont donc profité de la tribune de l'ANACT pour dénoncer des violations aux droits syndicaux (particulièrement au Mexique) tout en sachant pertinemment que cela ne pouvait aboutir à un règlement légal du différend. Voir Jonathan Graubart, 2002, « Giving Teeth to NAFTA's Labour Side Agreement », dans John J. Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion : NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot, Ashgate, p. 203-22.

⁴⁴² Stephen F. Diamond, 2003, « Labor Rights in the Global Economy : A Case Study of the North American Free Trade Agreement », dans Lance A. Compa, et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, p. 199-224.

Tableau 6. Type de droit invoqué lors du dépôt des plaintes en vertu de l'ANACT, en fonction du BAN d'origine *

Pays de provenance de la plainte	EUA	Mexique	Canada	Total
Droit motivant la pétition				
1. La liberté d'association et la protection du droit d'organisation	15	4	5	24
2. Le droit de négociation collective	8	5	3	16
3. Le droit de grève	3	1	0	4
4. L'interdiction du travail forcé	1	1	0	2
5. Les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail*	2	0	0	2
6. Les normes minimales d'emploi, telles que le salaire minimum et la rémunération des heures supplémentaires, qui s'appliquent aux salariés, y compris ceux qui ne sont pas visés par des conventions collectives*	2	6	3	11
7. L'élimination de la discrimination en matière d'emploi fondée sur des motifs tels que la race, la religion, l'âge, le sexe ou d'autres motifs prévus par la législation intérieure de chacune des Parties	2	5	1	8
8. L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes	0	1	1	2
9. La prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles*	6	7	3	16
10. L'indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles	3	6	1	10
11. La protection des travailleurs migrants	0	6	1	7

* une plainte peut disposer de plusieurs motifs. Le nombre de motifs évoqués excède donc le nombre de plaintes déposées.

Source : ANACT, 2014 et États-Unis d'Amérique, Bureau of International Labor Affairs, 2014.

[365]

Du côté mexicain, la plupart des plaintes visaient les conditions de travail des travailleurs migrants dans l'agriculture américaine (six plaintes). À ces plaintes, venaient s'ajouter des griefs concernant la discrimination, l'absence de normes du travail minimales, ou encore, le manque de prévention des accidents de travail ou des maladies professionnelles. Ces plaintes provenaient de groupes qui ont utilisé les procédures de l'ANACT pour défendre l'amélioration des conditions de travail des travailleurs migrants mexicains sur le territoire américain.

Portée et limite de l'ANACT

L'ANACT a ouvert la porte à de nombreux débats concernant sa propre légitimité, sa pertinence et son efficacité. Selon plusieurs spécialistes, l'ANACT souffre de trois carences importantes.

- 1) Les clauses juridiques de l'Accord n'ont pas de « dents »⁴⁴³. Les possibilités de recours sont très limitées et les mécanismes de règlement des différends semblent inopérants. La structure juridique qui les fonde est trop floue pour permettre quelque application concrète que ce soit.
- 2) Les institutions qui régissent les accords commerce-travail sont tout sauf transparentes et efficaces. La Commission de coopération dans le domaine du travail est régie par un Secrétariat qui pilote des recherches sur des questions d'ordre essentiellement technique de manière à éviter toute tension diplomatique. De plus, les limites techniques et financières empêchent une forme d'implication plus sérieuse. Dans le cas des plaintes soumises aux BAN, les procédures d'examen sont extrêmement longues, ne freinant pas la poursuite de pratiques prédatrices avant plusieurs années. [366] L'aboutissement d'une procédure est donc plus qu'incertain.

⁴⁴³ Graubart, *supra* note 28.

- 3) Les clauses sont soumises à la volonté politique des acteurs. Le degré d'implication des gouvernements au sujet de droits des travailleurs varie fortement selon leur sensibilité politique et leur idéologie (progressistes, néolibéraux, conservateurs). Plus précisément, les gouvernements progressistes ont davantage joué le jeu que ceux qui étaient plus conservateurs

Quant aux éléments positifs, nous en énumérerons cinq :

- 1) Les institutions n'ont pas moins créé une certaine solidarité ⁴⁴⁴. Les mécanismes formels d'intégration, couplés au processus de globalisation, ont obligé les syndicats à se pencher sur les questions économiques internationales. Ainsi, l'ALÉNA a enclenché un processus de coopération. La signature de l'ALÉNA, puis de l'ANACT, ont suscité la coopération comme jamais auparavant. L'ANACT a permis de canaliser les énergies dans des stratégies communes pour utiliser les leviers disponibles, notamment dans le dépôt de pétitions, ou pour réagir en commun face aux effets sociaux du développement des réseaux transnationaux de production.
- 2) L'ANACT a parfois obligé les États et les firmes à se discipliner lorsque des acteurs non gouvernementaux [367] ont mis à jour des pratiques illégales ⁴⁴⁵. L'arrivée d'une pétition auprès du BAN a souvent obligé les gouvernements et les entreprises à

⁴⁴⁴ Pharis Harvey, 31 mai 1996, *North American Agreement on Labor Cooperation : A Non-Governmental View*, présenté à Conférence on Social Clauses and Environmental Standards in International Trade Agreements : Links, Implementation and Prospects, Bruxelles ; Lance A. Compa, 2001, « NAFTA's Labor Side Agreement and International Labor Solidarity », *Antipode*, vol. 33, No. 3, p. 451-467 ; Tamara Kay, 2005, « Labor Transnationalism and Global Governance : The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America », *American Journal of Sociology*, vol. III, No. 3, p. 715-756 ; Tamara Kay, 2011, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 336 p.

⁴⁴⁵ Emmanuelle Mazuyer, 2000, « Labor Régulation in the North American Free Trade Area : A Study on the North American Agreement on Labor Coopération », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, No. 2, p. 239-60 ; Finbow, *supra* note 24.

expliquer publiquement certains choix critiquables, ou encore le fondement de leur négligence en termes de droits du travail. Et si, avec de la mauvaise foi, ils trouvaient le moyen de sauver la face publiquement, ils étaient souvent obligés par la suite de rectifier le tir et de mieux traiter leurs travailleurs.

- 3) L'ANACT a ouvert un forum public qui a sensibilisé les gouvernements, les firmes et les citoyens à la question du respect des normes du travail⁴⁴⁶, sujet qui prenait d'habitude peu de place.
- 4) L'ANACT a ouvert l'opportunité aux syndicats et aux ONG d'interférer directement dans les processus d'intégration. À travers les pétitions, mais aussi les audiences publiques, les séminaires de formation et les programmes de coopération, ils ont pu mobiliser leurs ressources pour donner du sens aux clauses sociales. Si ces dernières ont une portée très limitée, les défenseurs des droits des travailleurs ont joué le jeu et ont tenté de tirer le maximum de ces mécanismes⁴⁴⁷.
- 5) L'ANACT a créé un précédent international. L'accord a permis de tester une formule, certes inefficace, mais qui s'est inscrite dans le chemin visant à consacrer l'universalité de certains droits fondamentaux, et ce, en complétant l'action de l'OIT.⁴⁴⁸

[368]

Conclusion

Si l'ANACT est loin d'avoir été une panacée, il n'en a pas moins permis de placer à l'avant-scène la question des conditions de travail concrètes en Amérique du Nord et de proposer d'intéressantes initiatives pour remettre en cause certaines pratiques contestables. Mais l'expérience a malheureusement tourné court et le secrétariat de

⁴⁴⁶ Dalil Maschino, 2004, « L'ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, p. 345-64.

⁴⁴⁷ Mazuyer, *supra* note 32, p. 250-254.

⁴⁴⁸ Brunelle et Deblock, *supra* note 33.

l'ANACT est à l'heure actuelle au point mort ⁴⁴⁹. Pourtant, cet échec patent ne devrait pas conduire à dénigrer les effets réels de cet accord. Et même si un seul cas a mené au dépôt d'une réclamation au cours des cinq dernières années, on ne doit pas oublier que l'ANACT a quand même eu une utilité certaine durant ses 12 premières années d'existence. Cela nous prouve que la possibilité de veiller à la protection des droits des travailleurs a pu être réalisée une première fois et qu'il n'est pas impossible d'envisager que cela puisse se reproduire à l'avenir.

Bibliographie

Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement mexicain, 13 septembre 1993, R.T. Can. 1993, n° E74-58, 89 p.

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 321.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

ANACT. 2014. « Summary of public communications ».

Avignon, Pierre. Mai 2003. *Les innovations de l'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, [369] Université de Montréal [non-publié]. [En ligne](#).

Bolle Mary Jane. 9 octobre 2001. *NAFTA Labor Side Agreement : Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate*, Washington D.C., Congressional research service. [En ligne](#).

Brunelle, Dorval et Christian Deblock. 2000. « Les mouvements d'opposition au libre-échange dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2, p. 113-147. En ligne : [Erudit](#).

⁴⁴⁹ Le secrétariat de l'accord ne fonctionne plus, tous les postes du secrétariat sont vacants et le budget de fonctionnement de l'organisation a été rapatrié dans les ministères nationaux.

Destler, I.M. 1995. *American Trade Politics*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economies, 3^e édition, p. 223.

Diamond, Stephen F. 2003. « Labor Rights in the Global Economy : A Case Study of the North American Free Trade Agreement », dans Lance A. Compa, et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade.*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, p. 199-224.

États-Unis d'Amérique, Comité de la Chambre des Représentants sur l'éducation et l'emploi. 24 avril 1992. « Joint field Hearing to address proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada : Statement of Jack Henning, Secretary treasurer, California labor fédération, AFL-CIO », Washington D.C., Congrès des États-Unis.

États-Unis d'Amérique, Comité de la Chambre des Représentants sur les affaires extérieures, Sous-comité sur la politique économique international et le commerce. 9 décembre 1991. « Statements », dans *North American Free Trade Agreement : American jobs and Environmental protection*, Washington D.C., Congrès des États-Unis.

États-Unis d'Amérique, Comité du Sénat sur les finances. 8, 10, 22, et 30 septembre 1992. « North American Free Trade Agreement : Statement of Thomas R Donahue, Chairman, Labor advisory committee, and secretary treasurer, AFL-CIO », Washington D.C., Congrès des États-Unis.

États-Unis d'Amérique, Department of Labor, Division of Trade Agreement Administration and Technical Cooperation. Mars 2010. *U.S. Department Of Labor Status of Submissions under The North American Agreement on Labor Cooperation [370] (NAALC)*, Washington D.C., Gouvernement des États-Unis. [En ligne](#).

États-Unis d'Amérique, Labor advisory committee. 16 septembre 1992. Preliminary report of the Labor Advisory Committee For Trade Negotiations and Trade Policy on The North American Free Trade Agreement Submitted to The President of The United States, The United States Trade Representative, and the Congress of United States, Washington DC, Labor Advisory Committee For Trade Negotiations.

États-Unis d'Amérique, Office of the US Trade Representative. 2014. « NAALC ». [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

Finbow, Robert G. 2006. *The Limits of Regionalism : NAFTA's Labour Accord*, International political economy of new regionalisms séries, New York, Ashgate, 300 p.

Graubart, Jonathan. 2002. « Giving Teeth to NAFTA's Labour Side Agreement », dans John J. Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion : NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot, Ashgate, p. 203-22.

Graubart, Jonathan. 2008. *Legalizing Transnational Activism : The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park, Pennsylvania State University Press, 184 p.

Harvey, Pharis. 31 mai 1996. *North American Agreement on Labor Cooperation : A Non-Governmental View*, présenté à Conférence on Social Clauses and Environmental Standards in International Trade Agreements : Links, Implementation and Prospects, Bruxelles. [En ligne](#).

Kay, Tamara. 2005. « Labor Transnationalism and Global Governance : The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America », *American Journal of Sociology*, vol. 111, n° 3, p. 715-56.

[371]

Kay, Tamara. 2011. *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 336 p.

Lance A. Compa Lance A. 2001. « NAFTA's Labor Side Agreement and International Labor Solidarity », *Antipode*, vol. 33, n° 3, p. 451-467.

Mayer, Frederick D. 1998. *Interpreting NAFTA : The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 374 p.

Maschino, Dalil. 2004. « L'ALÉNA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, p. 345-64.

Mazuyer, Emmanuelle. 2000. « Labor Regulation in the North American Free Trade Area : A Study on the North American Agree-

ment on Labor Cooperation » , *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 2, p. 239-260.

Shapiro, Hal et Lael Brainard. 2003. « Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track : Building Common Ground on Trade Demand More a Name Change » , *The George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1, p. 1-53.

[372]

[373]

Deuxième partie
Conflits sociaux, clauses sociales, culture

13

“Les clauses sociales :
le modèle européen.”

Frédérique Michéa ⁴⁵⁰

[Retour à la table des matières](#)

L'Accord nord-américain de coopération sur le travail ⁴⁵¹ (ANACT) a proposé, en termes inédits, un modèle nord-américain de clause sociale particulièrement abouti, reproduit ensuite à des degrés divers dans d'autres accords américains et canadiens. Dans le contexte des négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP ⁴⁵²) engagées entre les États-Unis, d'une part, et l'Union européenne (UE) et ses États membres, de l'autre, la confrontation de ce modèle nord-américain avec l'archétype européen de clause sociale prend un relief tout particulier. L'exercice de comparaison se révèle instructif, et ouvre des [374] pistes intéressantes, notamment pour rééquilibrer les rapports de force très inégaux entre les entreprises et la collectivité des travailleurs.

⁴⁵⁰ L'auteur est maître de conférences à l'Université de Rennes 1, membre du Centre de recherches européennes de Rennes (CEDRE), département de l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE - UMR CNRS 6262).

⁴⁵¹ *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, 13 septembre 1993, 32 I.L.M. 1500 (1993).

⁴⁵² *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

Le contenu des clauses sociales insérées dans les accords externes de l'Union est difficile à appréhender, car l'architecture et la teneur des clauses sociales sont à géométrie très variable. La structure globale des accords de l'UE est à l'évidence très hétérogène, reflétant une ambition variable selon l'identité du ou des pays co-contractant(s). Certains accords ne renferment d'ailleurs pas de dispositions sur le travail, par exemple avec les pays de l'Association européenne de libre-échange, de l'Asie du Sud-Est, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, ou les États d'Afrique orientale et australe. Certains accords externes de l'Union se contentent de consacrer des dispositions peu contraignantes à « l'emploi et [au] développement social »⁴⁵³ ou au « développement social et [à la] cohésion sociale »⁴⁵⁴. Cependant, une majorité des accords externes de nouvelle génération signés par LUE et ses États membres consacre un chapitre assez ambitieux au commerce et au développement durable, qui intègre une clause sociale dont le contenu est fortement influencé par les normes du droit social international. Des variantes existent, l'Accord de Cotonou liant LUE aux pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) doublant la clause sociale *stricto sensu*⁴⁵⁵ d'une section étoffée consacrée [375] au « développement social et humain »⁴⁵⁶. En général, au sein de ces accords, la clause sociale consiste pour les Parties à s'engager d'une part à mainte-

⁴⁵³ Article 84 de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres d'une part, et la République d'Irak d'autre part, signé le 11 mai 2012. L'article 86 de l'accord dédié expressément aux droits de l'homme n'identifie même pas les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail (OIT) comme domaine de coopération entre les Parties.

⁴⁵⁴ Titre III de la partie III de l'Accord d'association entre l'Amérique centrale d'une part, et l'Union européenne et ses États membres d'autre part, signé le 29 juin 2012.

⁴⁵⁵ L'article 50 para. 1 de l'*Accord de Cotonou relatif au commerce et aux normes de travail* établit la clause sociale. Voir *Accord de Cotonou*, 23 juin 2000, JOUE L 317 du 15 décembre 2000. L'accord fut révisé le 25 juin 2005 au Luxembourg puis le 22 juin 2010 à Ouagadougou.

⁴⁵⁶ L'article 25 de l'*Accord de Cotonou* consacré au « développement social sectoriel » contient des dispositions originales. Par exemple, en vertu de l'article 25 paragr. 1 de l'accord, est mis à la charge des États ACP le devoir de « veiller tout particulièrement à maintenir un niveau suffisant de dépenses publiques dans les secteurs sociaux ». Voir A. Abdou Hassan, 2013, « L'accord de Cotonou : une convention relative aux droits de l'homme ? », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1, p. 85.

nir et renforcer le niveau de protection prévu par leurs législations du travail nationales en vigueur, et d'autre part à respecter, promouvoir et consacrer dans leur droit interne les principes concernant une sélection de droits fondamentaux au travail concrétisés dans les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). L'approche européenne concernant le lien à établir entre travail et commerce s'est affermie au fil des générations d'accords externes, même si la valorisation d'un volet social au cœur des accords commerciaux demeure prudente et ambiguë à bien des égards⁴⁵⁷. Certains États membres ont été très réticents à la perspective de s'engager dans une politique extérieure ambitieuse de promotion des droits fondamentaux au travail⁴⁵⁸. L'étude s'attachera (1) à souligner les insuffisances de l'approche européenne concernant les normes sociales de [376] référence ; (2) la mise en œuvre de la clause sociale ; (3) ainsi que le degré d'association des syndicats au suivi de la clause.

⁴⁵⁷ Jan Orbie, Martins Gistelincx et Bart Kerremans, 2009, « The social dimension of EU trade policies », dans Jan Orbie et Lisa Tortell (dir.), *The European Union and the social dimension of globalization. How the European Union influences the world*, New York, Routledge, Garnet Séries : Europe in the world, p. 148.

⁴⁵⁸ Des États membres comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni redoutaient ce que Patrick A. Messerlin, 2001, « Measuring the costs of protection in Europe : european commercial policy in the 2000s », Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, p. 166, qualifie de « boomerang effect on intra-EC relations », compte tenu du schéma de répartition des compétences entre l'Union et les États membres en matière de droit du travail. Voir également Jan Orbie, Hendrik Vos et Liesbeth Taverniers, 2005, « EU Trade policy and a social clause : a question of compétences », *Politique européenne*, vol. 17, n° 3, p. 159.

Le périmètre restreint des normes sociales de référence

Globalement, le contenu des clauses sociales négociées par l'UE dans le cadre des accords commerciaux est décevant. Le système juridique de l'UE a forgé un ensemble normatif de prescriptions sociales minimales dont la richesse et l'ampleur ne se reflètent pas à l'externe dans la substance des clauses sociales. Il est surprenant de constater que les domaines d'élection du rapprochement des législations des États membres en matière sociale⁴⁵⁹ ne coïncident pas avec le périmètre très restreint des droits sociaux fondamentaux mis en avant par l'UE dans le contexte de la promotion de clauses sociales. Par exemple, sur le plan du droit interne de l'UE, plus de 35 directives sociales ont été adoptées en matière de santé et de sécurité des travailleurs⁴⁶⁰. Sur le plan externe, l'UE plébiscite dans ses clauses sociales le renvoi à la synthèse normative proposée par la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, adoptée par l'OIT en 1998⁴⁶¹. Or, cette *Déclaration de l'OIT* se concentre uniquement sur quatre droits [377] fondamentaux au travail qui doivent faire l'objet d'une protection particulière et oblige les États membres de l'OIT à les respecter, indépendamment de la ratification éventuelle des huit conventions ayant établi ces droits⁴⁶². Mais ce texte n'inclut pas de droits relevant de la santé et de la sécurité au travail. Or, les accidents

⁴⁵⁹ Information et consultation des travailleurs, réglementation du contrat de travail, encadrement des restructurations d'entreprises, lutte contre les discriminations, etc.

⁴⁶⁰ Voir la *directive-cadre 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail*, JOCEL 183 du 29 juin 1989, p. 1.

⁴⁶¹ Sous la pression de la nouvelle majorité démocrate en 2007, les clauses sociales des accords de libre-échange plus récemment signés par les États-Unis se réfèrent davantage que par le passé à la Déclaration de l'OIT de 1998. Le mandat de négociation du futur accord UE - États-Unis qui a filtré durant l'été 2013 laisse transparaître un compromis alliant mise en œuvre et respect de la législation du travail interne des Parties contractantes et application effective de la Déclaration de l'OIT de 1998.

industriels meurtriers qui ont eu lieu en 2013 au Bangladesh ⁴⁶³ nous rappellent à quel point les règles de sécurité au travail sont essentielles pour les travailleurs des pays en développement. Les accords externes peuvent aussi mentionner, mais toujours de façon aléatoire, d'autres droits sociaux fondamentaux que ceux cités par la *Déclaration de l'OIT*, tels que le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes ⁴⁶⁴.

[378]

Par ailleurs, si de manière formelle TUE défend une conception indivisible des droits de l'homme incluant les droits sociaux ⁴⁶⁵, l'examen de l'agencement des dispositions des accords commerciaux laisse entrevoir une hiérarchisation implicite des droits de l'homme. On le sait, l'UE est très attachée, depuis l'*Accord de Lomé IV* en 1989 conclu

⁴⁶² En général, il s'agit de la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'abolition de toutes formes de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants, et l'abolition de la discrimination en matière d'emploi et de travail (voir l'*Accord UE - Colombie et Pérou* du 26 juin 2012, JOUE L 354 du 21 décembre 2012, ou l'*Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Corée*, JOUE L 127 du 14 mai 2011, p. 6). Voir sur ce sujet Philip Alston, 2005, « Facing up to the complexities of the ILO's core labour standards agenda », *European Journal of International Law*, vol. 16, n° 3, p. 467.

⁴⁶³ Voir l'effondrement du complexe du Rana Plaza abritant des ateliers de confection textile. L'émotion a été vive à la suite de cet accident, notamment dans l'hémicycle du Parlement européen, le Bangladesh bénéficiant d'un accès au marché de l'Union en franchise de droits et sans contingents au titre de l'initiative « Tout sauf les armes ».

⁴⁶⁴ Voir l'article 42 (f) de l'accord UE - Amérique centrale ou l'article 9 par. 2 alinéa 1 de l'*Accord de Cotonou* qui va plus loin en faisant de ce principe d'égalité entre les hommes et les femmes un élément essentiel de l'accord. T.A. Novitz, 2009, « In search of a coherent social policy. EU import and export of ILO labour standards ? » dans Orbie et Tortell, *supra* note 7, p. 27, souligne que l'égalité des sexes n'a pas occupé jusqu'alors une place importante dans le cadre des relations extérieures de l'Union, par contraste avec le corpus législatif et prétorien impressionnant consacré à ce thème en droit social de l'UE.

⁴⁶⁵ Selon l'article 21 TUE, l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur « l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales », en tant que « principe » que l'Union « vise à promouvoir dans le reste du monde ».

entre la Communauté économique européenne (CEE) et les pays ACP ⁴⁶⁶, à l'inclusion, dans ses accords commerciaux et sectoriels, d'une clause standard portant sur les droits de l'homme et la démocratie qui constitue un « élément essentiel » de ceux-ci ⁴⁶⁷. Mais cette clause « droits de l'homme » ne vise pas expressément les droits fondamentaux au travail ⁴⁶⁸. En fait, l'UE privilégie une coopération volontaire qui s'attache à aider les pays partenaires à se conformer à leurs obligations internationales en matière de droits sociaux, mais sans exiger de contreparties claires. Ce constat s'applique aussi bien à la politique commerciale menée par l'UE que dans le champ de la politique de coopération au développement ⁴⁶⁹. D'ailleurs, dans le contexte des accords de Lomé qui incorporent un mécanisme [379] de garantie collective des droits de l'homme très poussé pour les États parties, l'UE n'a jamais suspendu ses aides au développement à destination d'un pays ACP pour violation des normes fondamentales du travail. Le Conseil de l'Union suspend parfois un programme du Fonds européen au développement (FED), mais en appliquant la clause de suspension relative aux droits de l'homme, sans jamais se référer aux droits fondamentaux au travail ⁴⁷⁰. De façon constante, la Commission européenne laisse entendre, sans rien démontrer, que les droits protégés par la clause « droits de l'homme » embrassent les droits sociaux

⁴⁶⁶ *Accord de Lomé IV*, JOCE L 229 du 17 août 1991, p. 13 (entré en vigueur en 1990 pour 10 ans).

⁴⁶⁷ Voir Lorand Bartels, 2005, *Human rights clause in the European Union's international agreements*, New York, Oxford University Press, 336 p.

⁴⁶⁸ Un problème terminologique affleure ici. L'expression « droits de l'homme » n'apparaît pas en tant que telle dans la Constitution de l'OIT. Le Conseil d'administration du Bureau International du Travail (BIT) a confirmé que les problèmes intéressant les droits de l'homme concernaient le travail des enfants, la liberté syndicale, l'élimination des discriminations et le travail forcé.

⁴⁶⁹ Voir en dernier lieu le *Règlement 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020*, JOUE L 77 du 15 mars 2014, p. 44.

⁴⁷⁰ Voir récemment Conseil européen, *Décision relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP - CE*, 6 avril 2009, qui suspend le programme du 10^e FED d'un montant de 40 millions d'euros en raison du comportement de la junte militaire mauritanienne.

et recouvrent *in fine* ceux inscrits dans la clause sociale ⁴⁷¹. Pour autant, une dissociation est perpétuée, dans le cadre du schéma de double accord lié inauguré avec l'accord UE - République de Corée puis reproduit avec l'accord UE - Canada, entre la clause « droits de l'homme » de l'accord-cadre politique et la clause sociale insérée dans un chapitre « Commerce et développement durable » de l'accord de libre-échange (ALE). De tous les accords négociés par LUE, seule la clause « droits de l'homme » insérée dans l'*Accord de Cotonou* intègre sans ambiguïté la mention des droits sociaux ⁴⁷².

[380]

Une approche incitative concernant la mise en œuvre de la clause sociale

Concernant la mise en œuvre des clauses sociales, l'UE refuse de façon constante d'envisager toute forme de mécanisme de règlement des différends qui serait liée spécifiquement au travail, aux antipodes donc de l'approche nord-américaine ⁴⁷³. L'UE milite plus modestement pour l'inclusion, dans ses accords commerciaux et sectoriels, d'une clause standard sur le respect des droits de l'homme et de la démocra-

⁴⁷¹ Eibe Riedel et Martin Will, 2001, « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », dans Philip Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, Académie de droit européen, p. 753-85, défendent l'idée que sous l'autorité de la clause générale relative aux droits de l'homme peut prospérer une protection des droits sociaux fondamentaux les plus importants et les moins sujets à controverses (interdiction du travail des enfants ou du travail forcé par exemple).

⁴⁷² Voir l'article 9 paragr. 2 de l'*Accord de Cotonou* du 23 juin 2000 liant l'Union européenne et ses États membres aux pays ACP.

⁴⁷³ Voir notamment les études de Roman Grynberg et Veniana Qalo, 2006, « Labour standards in US and EU preferential trading arrangements », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 4, p. 619-53, et de Xavier Saint-Denis, 2013, « Étude comparée des dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange négociés par les États-Unis et par l'Union européenne », dans Dorval Brunelle (dir.), *Travail et commerce. Clauses sociales, responsabilité sociale et accords transnationaux d'entreprise*, Montréal, Éditions de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, p. 131.

tie. Cette clause habilite les parties contractantes à se référer à la notion de violation substantielle prévue par la *Convention de Vienne*⁴⁷⁴. La partie lésée peut par la suite décider de mesures appropriées, dont une suspension partielle voire totale de l'accord. La difficulté réside cependant dans l'absence de critères objectifs d'application de cette clause de non-exécution, les accords européens ne définissant pas avec précision les hypothèses dans lesquelles convenir de mesures restrictives. Il serait souhaitable que les Parties élaborent conjointement des critères de référence spécifiques afin de déterminer les contours éventuels d'une inexécution de la clause relative aux droits de l'homme. Quoi qu'il en soit, LUE a toujours privilégié la voie du dialogue et des consultations lorsque cette clause « droits de l'homme » a été invoquée⁴⁷⁵. Rares ont été les accords de l'UE suspendus [381] explicitement en vertu d'une violation de la clause « droits de l'homme », à l'exception de la suspension partielle en 2005 de l'accord avec l'Ouzbékistan⁴⁷⁶.

Par ailleurs, l'UE tend à abandonner l'exigence de conditionnante qui a fait la force depuis 1971 du régime général du système de préférences généralisées (SPG), puis de sa variante emblématique, le SPG+. Le SPG+ est en effet un régime spécial d'encouragement qui accorde des préférences tarifaires additionnelles aux pays en développement qualifiés de « vulnérables » qui s'engagent à ratifier puis à assurer le respect de 15 conventions internationales de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou de l'OIT relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs⁴⁷⁷. En cas de violation grave et systématique

⁴⁷⁴ *Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*, 1155 RTNU 331, 23 mai 1969.

⁴⁷⁵ Consultations engagées suite à des coups d'État (Niger, Côte d'Ivoire, îles Fidji) ou à des violations du processus démocratique (Libéria par exemple).

⁴⁷⁶ Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et ses États membres d'une part, et la République d'Ouzbékistan d'autre part du 31 mai 1999, JOCE L 229 du 31 août 1999, p. 1.

⁴⁷⁷ La liste des conventions pertinentes de l'ONU et de l'OIT relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs figure à l'annexe VIII, partie A, du règlement n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un système de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement 732/2008 du Conseil, JOUE L 303 du 31 octobre 2012, p. 1.

des principes définis dans les conventions pertinentes visées dans le règlement SPG, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en vue de retirer temporairement à un partenaire commercial le bénéfice des préférences tarifaires prévues au titre des régimes préférentiels. Le cercle des pays éligibles au SPG + ne cesse d'être réduit au fil des révisions de la réglementation européenne, de nouveaux accords commerciaux prenant le relais en garantissant aux pays tiers la continuité des préférences commerciales antérieurement conférées par le SPG +. Le contenu de l'accord UE - Colombie et Pérou de 2012 traduit bien la perte par l'Union européenne de tout levier de conditionnante permettant d'encourager ces pays tiers à respecter les droits sociaux, une fois le régime commercial préférentiel éteint. La Commission européenne considère que l'article premier de ces accords, consacré aux [382] principes démocratiques et aux droits de l'homme, prend efficacement le relais de la conditionnante issue du SPG +. Cependant, la clause sociale insérée dans cet accord UE -Colombie et Pérou n'impose à ces deux pays que des engagements très faibles, voire ténus. L'accord ne prévoit même pas que la Colombie et le Pérou soient astreints à un processus de ratification des conventions internationales de l'OIT ⁴⁷⁸. En outre, il faut souligner que la procédure de retrait temporaire du bénéfice des préférences tarifaires a été rarement mise en œuvre : la Birmanie en 1997 pour avoir transgressé les normes internationales sur le travail forcé ⁴⁷⁹, le Belarus pour manquement à la protection des travailleurs en 2010, et le Sri Lanka en 2010 également ⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Les parties se contentent d'échanger sur « l'état d'avancement des ratifications des conventions prioritaires de l'OIT », selon l'article 269 paragr. 4 de l'accord de libre échange UE - Pérou et Colombie, précité.

⁴⁷⁹ Voir Mercedes Candela Soriano, 2002, « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnante politique », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 52, p. 897. Le règlement 607/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 a récemment abrogé le règlement initial 552/97 du Conseil qui avait retiré temporairement le bénéfice des préférences tarifaires généralisées au Myanmar / Birmanie, JOUE L 181 du 29 juin 2013, p. 14.

⁴⁸⁰ Voir Conseil européen, *Règlement d'exécution 143/2010 du 15 février 2010 portant retrait temporaire du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance prévu par le règlement 732/2008 au bénéfice de la République socialiste démocratique du Sri Lanka*, JOUE L 45 du 20 février 2010, p. 1, en raison de la non application effective par cet État tiers du Pacte international relatif aux droits civils

[383]

Une association insuffisante des représentants des travailleurs au suivi de la clause sociale

La stratégie déployée à l'externe par l'UE, en vue d'associer les acteurs au suivi des clauses sociales de ses accords et aux éventuels programmes d'assistance technique, tranche singulièrement avec ses pratiques internes. Les procédures prévues dans l'ANACT ont eu le mérite de susciter, dans le champ informel, la mobilisation d'organisations syndicales et de coalitions transnationales autour de transgressions du droit du travail dans les États de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA)⁴⁸¹. À l'inverse, les clauses sociales négociées par l'UE font soigneusement l'économie de toute réflexion sur les attributions et missions des syndicats de travailleurs. Pourtant, l'ensemble du corpus législatif des normes sociales de l'UE a été fondé sur le choix de privilégier l'autonomie des partenaires sociaux dans la sphère sociale. En vertu des traités, les partenaires sociaux organisés à l'échelle européenne sont libres de s'engager dans une négociation collective en vue de parvenir à des accords-cadres européens⁴⁸². Et plusieurs instruments normatifs de l'UE ont conduit à la création d'instances de consultation transnationales au sein des entreprises⁴⁸³. Les

et politiques, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de la Convention relative aux droits des enfants.

⁴⁸¹ Voir notamment en ce sens Lance A. Compa, 2001, « NAFTA's labor side agreement and international labor solidarity », *Antipode*, vol. 33, n° 3, p. 451, et Tamara Kay, 2011, *NAFTA and the politics of labor transnationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 336 p.

⁴⁸² Article 154 par. 4 TFUE. Ces accords-cadres peuvent ensuite, à la demande des partenaires sociaux européens, venir s'adosser à des directives sociales de l'Union, comme le rappelle l'art. 155 TFUE.

⁴⁸³ Voir notamment la Union européenne, *Directive 2009/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension commu-*

principales confédérations syndicales, telles [384] que la Confédération européenne des syndicats (CES) ou la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), plaident pour l'inclusion dans les accords européens d'un processus de règlement des différends applicable à la demande formelle des partenaires sociaux organisés au niveau européen, avec constitution d'un comité d'experts indépendants, bien que cette perspective semble très hypothétique. À ce titre, on peut déplorer le fait que les accords européens traitent désormais conjointement, et de manière parfaitement illisible, des questions sociales et environnementales, démarche qui nie le tripartisme cher à l'OIT et qui ignore par ailleurs la particularité des compétences normatives attribuées aux partenaires sociaux en droit social européen. En outre, la promotion de fora consacrés au dialogue avec la société civile dans les accords européens les plus récents n'est pas anecdotique⁴⁸⁴. Cette tendance conduit à déclasser, dans la mise en œuvre des clauses sociales, les formes d'actions collectives portées par les organisations syndicales⁴⁸⁵.

La place très modeste réservée aux représentants des travailleurs dans la mise en œuvre des clauses sociales européennes mériterait d'être réévaluée, et surtout mise en relation avec l'équilibre général des accords commerciaux très ambitieux qui lieront dans les années à venir l'UE aux États-Unis et au Canada. À ce titre, il doit être fait mention du chapitre 11 de l'ALENA, qui a institué un mécanisme de règlement des litiges investisseurs - État (ISDS⁴⁸⁶) permettant aux investisseurs étrangers d'initier une procédure de règlement [385] de litige, devant une cour d'arbitrage, contre les autorités de l'État où ils ont investi. L'UE dispose désormais d'une compétence exclusive en matière

nautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, JOCE L 122 du 16 mai 2009, ainsi que la directive n° 2003/72/CE du Conseil du 22 juillet 2003 complétant le statut de la société coopérative européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, JOUE L 207 du 18 août 2003.

⁴⁸⁴ Art. 13.13 de l'accord UE - Corée du Sud de 2011 (groupes de la société civile et Forum de la société civile) ; articles 281 et 292 de l'accord UE - Colombie et Pérou (comités nationaux et dialogue bi-régional annuel).

⁴⁸⁵ Voir l'analyse de Dorval Brunelle, 2014, « L'État tutélaire, les accords commerciaux et le droit du travail : les effets délétères des clauses sociales sur la relation de travail », *Revue Interventions économiques*, n° 49, p. 2-10, pour qui « le recours aux clauses sociales substitue la judiciarisation à la politisation des rapports sociaux ».

⁴⁸⁶ Investor-state dispute settlement.

de politique d'investissement, au lieu et place des États membres dont la plupart reconnaissent déjà à l'investisseur la possibilité d'intenter de telles actions par le biais d'accords d'investissement bilatéraux. Mais il conviendra pour l'UE d'affiner une stratégie encore balbutiante sur ce sujet sensible, face à des groupes de pression très organisés⁴⁸⁷. À ce jour, les accords commerciaux négociés par l'Union se sont peu intéressés à cette problématique. L'accord UE - CARIFORUM de 2008 est un des rares accords à comporter une disposition dite « maintien des normes » qui engage les Parties à ne pas encourager les investissements directs étrangers (IDE) en rendant moins stricte leur législation en matière de travail ou en assouplissant les normes fondamentales du travail de l'OIT⁴⁸⁸. Une entente transatlantique peut être concevable sur ce sujet, avec une incorporation des normes de travail dans les chapitres des ALE consacrés aux investissements, car les accords d'investissement bilatéraux et séparés liant les États-Unis se distinguent, depuis longtemps déjà, par une référence au respect des normes de travail internationales. La vigilance devra en tout cas être de mise sur la substance des clauses afférentes à l'ISDS, les [386] normes de protection visées, et leur articulation avec le volet consacré au développement durable des futurs accords, afin que les États ne renoncent en aucune manière ni ne dérogent à l'adoption de législations internes protectrices se rapportant au travail et au droit social. De façon inédite, les accords avec le Canada et Singapour négociés en 2013 vont inaugurer un cadre de dispositions détaillées visant à prévenir tout usage abusif du système par les investisseurs et à protéger le droit des Parties contractantes à poursuivre des objectifs légitimes de poli-

⁴⁸⁷ Voir les propos tenus en 2013 par Peter H. Chase, vice-président de la Chambre américaine du commerce en Europe, à propos des négociations EU/UE : « la partie américaine devrait être capable d'expliquer clairement pourquoi une définition large de l'investissement est nécessaire, ainsi que les dangers des exemptions superflues que souhaite le Parlement européen en matière sociale, environnementale et de régulation » cités dans Olivier Vilain, 22 août 2013, « L'Europe au tribunal des multinationales », *La Vie*. L'enjeu est de taille pour l'UE et ses États membres, dans la mesure où les investisseurs de l'Union figurent parmi les principaux utilisateurs du mécanisme ISDS. Ils représentent à eux seuls plus de 50% des affaires enregistrées dans le monde ces dernières années.

⁴⁸⁸ Article 73 de l'*Accord de partenariat économique entre les États CARIFORUM d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part*, signé le 16 décembre 2007, JOUE L 289 du 30 octobre 2008.

tiques publiques, notamment en matière de politique sociale ⁴⁸⁹. Par ailleurs, l'accord euro-canadien innovera en appliquant les nouvelles règles des Nations unies sur la transparence dans le règlement des différends entre investisseurs et États. Par exemple, l'ensemble des documents et des auditions sera publié, et les parties intéressées de la société civile pourront présenter des observations. Les représentants des travailleurs devraient pouvoir bénéficier de ces garanties procédurales inédites.

Le dispositif conventionnel retenu par l'UE à l'attention des clauses sociales, quelles que soient ses variantes, se distingue par des garanties procédurales détaillées, mais modestes dans leur portée et déconnectées des attentes des travailleurs. Or, l'ANACT a eu le mérite d'établir entre les États partenaires des garanties procédurales communes plus attentives à la défense des intérêts des travailleurs et de leurs organisations syndicales ⁴⁹⁰. L'accord économique et commercial global (AECG), finalisé entre les parties canadienne et européenne au cours de l'été 2014, devrait [387] proposer une synthèse innovante des deux modèles de clauses sociales ⁴⁹¹.

Bibliographie

Alston, Philip. 2005. « Facing up to the complexités of the ILO's core labour standards agenda », *European Journal of International Law*, vol. 16, n° 3, p. 467-80.

⁴⁸⁹ Les arbitres disposeront notamment de libellés détaillés, au sein même de ces accords, afin de définir si une mesure gouvernementale constitue une expropriation indirecte. La norme du « traitement juste et équitable », souvent invoquée par les investisseurs dans le cadre de leur différend avec un État, fera l'objet également d'une définition précise.

⁴⁹⁰ On peut citer par exemple le traitement des conditions d'accès aux tribunaux, ou la problématique de la transparence dans le déroulement de la procédure d'examen d'éventuelles communications du public.

⁴⁹¹ Voir Christian Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin (dir.), *L'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada. Du dialogue au libre-échange transatlantique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, à paraître en 2015.

Bartels, Lorand. 2005. Human rights clause in the European Union's international agreements, New York, Oxford University Press, 336 p.

Compa, Lance A. 2001. « NAFTA's labor side agreement and international labor solidarity », *Antipode*, vol. 33, n° 3.

Deblock, Christian ; Joël Lebullenger et Stéphane Paquin (dir.), *L'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada. Du dialogue au libre-échange transatlantique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, à paraître en 2015.

Grynberg, Roman et Veniana Qalo. 2006. « Labour standards in US and EU preferential trading arrangements », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 4, p. 619-653.

Hassan, A. Aboud. 2013. « L'accord de Cotonou : une convention relative aux droits de l'homme ? », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1, p. 85-119.

Kay, Tamara. 2011. *NAFTA and the politics of labor transnationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 336 p.

Messerlin, Patrick A. 2001. « Measuring the costs of protection in Europe : european commercial policy in the 2000s », Washington D.C, Peterson Institute for International Economics, p. 166.

[388]

Novitz, T.A. 2009. « In search of a coherent social policy. EU import and export of ILO labour standards ? » dans Jan Orbie et Lisa Tortell (dir.), *The European Union and the social dimension of globalization. How the European Union influences the world*, New York, Routledge, Garnet Séries : Europe in the world.

Orbie, Jan ; Hendrik Vos et Liesbeth Taverniers. 2005. « EU Trade policy and a social clause : a question of compétences », *Politique européenne*, vol. 17, n° 3, p. 159-187.

Orbie, Jan ; Myriam Martins Gistelincx et Bart Kerremans. 2009. « The social dimension of EU trade policies », dans Jan Orbie et Lisa Tortell (dir.), *The European Union and the social dimension of globalization. How the European Union influences the world*, New York, Routledge, Garnet Series : Europe in the world.

Riedel, Eibe et Martin Will. 2001. « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », dans Philip Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, Académie de droit européen, p. 753-85.

Saint-Denis, Xavier. 2013. « Étude comparée des dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange négociés par les États-Unis et par l'Union européenne », dans Dorval Brunelle (dir.), *Travail et commerce. Clauses sociales, responsabilité sociale et accords transnationaux d'entreprise*, Montréal, Éditions de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, p. 131-50.

Soriano, Mercedes Candela. 2002. « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnante politique », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 52, p. 875-900.

Vilain, Olivier. 22 août 2013. « L'Europe au tribunal des multinationales », *La Vie*. [En ligne](#). (page consultée le 30 septembre 2014).

[389]

Deuxième partie

Conflits sociaux, clauses sociales, culture

14

“L'ALENA au prisme de
la transnationalité et de
la transculturalité :
regard sociopolitique critique
sur le continentalisme technocratique
nord-américain.”

*Jean-François Côté*⁴⁹²

[Retour à la table des matières](#)

Les vingt ans de l'*Accord de libre-échange nord-américain*⁴⁹³ (ALENA) que nous soulignons peuvent se présenter à nos yeux comme la célébration de l'anniversaire, non pas tant d'un vieil ami que d'une vague connaissance, anniversaire auquel nous serions conviés sans être trop convaincus de l'amitié qui nous unit à lui ou des affinités qu'on se reconnaît mutuellement. D'un côté (officiel), les éloges creux résonnent comme autant de discours de circonstance chargés,

⁴⁹² L'auteur est professeur au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

⁴⁹³ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

mais plutôt sobrement, [390] d'une pompe et d'un appareil que trahit la réalité des choses. De l'autre côté (officieux), les critiques soufflent en coulisses que les travers de l'événement devraient couvrir de honte le fêta, tout cela pendant que la « célébration » se poursuit dans une indifférence générale qui montre assez bien comment tous ceux que l'ALÉNA devraient rassembler ont bien d'autres chats à fouetter que de s'intéresser à lui. La fête ne sera pas tout à fait ratée, mais on sera loin pourtant de savoir en quoi il y avait lieu d'en appeler la tenue - si ce n'est qu'après tout, une occasion de rassemblement, voire de célébration (laudative ou répréhensive) en vaut bien une autre, particulièrement peut-être lorsque les conviés y voient une manière de se distinguer de ceux qui justement n'y ont pas été invités.

Cette manière de faire ressortir le manque d'enthousiasme politique réel suscité par l'ALÉNA par le biais de la métaphore d'une fête ennuyante, si elle peut paraître de mauvais goût, pourrait du reste être étendue à l'ensemble des manifestations politiques associées dans l'arène publique à l'ALÉNA. Les rencontres annuelles de « *los très amigos* » se passent toujours sans grand relief, et les entrefilets journalistiques qui en rendent compte traitent habituellement l'affaire comme une formalité à ranger parmi les faits divers d'une actualité qui ne sort jamais de son ordinaire. Et si les officines des pays respectifs (*i.e.* chacune des trois « sections » de la Commission du libre-échange) s'affairent alors sans doute un peu plus afin d'avoir en ces occasions des « dossiers à jour », on voit bien que leur propre routine n'est pas trop affectée par le *business as usual* que requiert cette gestion politique continentale⁴⁹⁴. Après tout, ces pratiques sont tout à fait [391]

⁴⁹⁴ Comme en témoignent notamment les minutes des rencontres annuelles, accessibles en ligne pour les 20 dernières années. Secrétariat de l'ALÉNA, 2014, « Minutes of Committee Meetings, 1994-2012 ». J'interprète le fait que la teneur proprement politique de ces manifestations soit presque entièrement éclipsée par le caractère administratif que prennent les rencontres comme traduction de l'effort de minimiser *Y enthousiasme* des phénomènes politiques au sein de la société contemporaine ; l'enthousiasme, ce « *transport divin* » qui rejoint les foules, et qui détient dans la philosophie politique kantienne un statut transcendantal dans son rapport à l'événement que fut la Révolution française, est bien ce qui manque entièrement aux conditions de formation et de transformation des sociétés contemporaines, pourtant engagées dans des événements de statut comparable, puisqu'il s'agit bien de former et de transformer les sociétés en cause. Voir notamment à ce sujet Bernard Stiegler, 2005a, *Constituer l'Europe 1 : dans un monde sans vergogne*,

conformes à la manière dont s'est construite l'Amérique du Nord à travers ses trois États-nations. Ce sont bel et bien toujours les élites seulement qui ont entamé la redéfinition des conditions d'existence politiques des populations, ne conviant ces dernières à célébrer leur « nouvelle identité » que bien longtemps après son édification. Souvent, ce processus se réalise dans des conditions qui manquent, et ce, jusqu'à aujourd'hui, de conviction sur leur unité nationale présumée⁴⁹⁵. Que l'on puisse nommer à présent « technocratique » le genre de gouverne qui régit la formation d'une entité nord-américaine sous l'égide de l'ALÉNA nous rappelle ainsi seulement la manière dont le politique depuis sa fondation même dans les [392] régimes coloniaux, puis nationaux, et maintenant dans sa figure internationale, sert (souvent mal) nos destinées continentales.

C'est dans ce sens que je vais aborder ici la question d'une évaluation du caractère sociopolitique de l'ALÉNA, en fonction d'une perspective transnationale et transculturelle susceptible d'en faire percevoir - c'est du moins mon hypothèse - une consistance beaucoup plus importante que celle qu'on lui reconnaît habituellement. Je voudrais en effet souligner que les « réalités nationales » (*i.e.* les structures de l'État-nation) qui sont mises en cause par le continentalisme de l'ALÉNA, si elles apparaissent d'un côté comme l'obstacle principal qui ne

Paris, Galilée, 128 p. ; Bernard Stiegler, 2005b, *Constituer l'Europe 2 : le motif européen*, Paris, Galilée 155 p.

⁴⁹⁵ Francesco Duina écrit, comparant les régimes de constitution des accords économiques régionaux : « *RTA [Regional Trade Agreements] officials have approached this problem in two rather different ways. In NAFTA, they have adopted a minimalist approach : they have produced a small number of definitional and normative notions about the world, and have then relied on a creative two-pronged approach that combines reliance on industry associations standards and a reactive conflict-resolution System. In both the EU and Mercosur officials have, by contrast, adopted a more proactive approach : the articulation of complex webs of secondary laws rich with definitional and normative notions applicable to a large variety of subject matters. (...) I offer an explanation for NAFTA's minimalism and the more interventionist tendencies in the EU and Mercosur (...) [and] propose that market planners have pursued -with the approval of key social actors- cognitive strategies that built upon coexisting legal traditions in the various regions* ». Francesco Duina, 2006, *The Social Construction of Free Trade : The European Union, NAFTA, and Mercosur*, Princeton, Princeton University Press, p. 63.

nous permet pas de jeter un regard pertinent sur la formation d'une entité politique continentale nord-américaine, apparaissent d'un autre côté comme les conditions qui nous permettent de voir au contraire dans cette dernière leur propre prolongement explicite en termes de dynamique sociopolitique ⁴⁹⁶. En d'autres termes, c'est en percevant déjà le caractère politique technocratique et élitiste de la formation des réalités nationales des États-Unis, du Mexique et du Canada que l'on peut considérer que le présent continentalisme en fournit des prolongements explicites, en soulevant toutefois un enjeu démocratique lié à la réalité sociopolitique plus large dans laquelle il s'inscrit. Mais pour accepter cette perspective, il faut considérer également comment la transnationalité et la transculturalité sont inhérentes à la définition du politique en [393] Amérique du Nord, et cela, en dépit du fait que ces réalités sont niées par les États-nations en cause, qui persistent à présenter les choses uniquement du point de vue de leurs propres réalités nationales unifiées et homogènes.

Je vais donc dans ce qui suit présenter la perspective générale sur laquelle je m'appuie, fondée sur la définition de la transnationalité et de la transculturalité, pour ensuite m'attarder aux contextes colonial, national et finalement international de la formation de l'Amérique du Nord, avant de voir comment le caractère technocratique de l'ALÉNA met en relief - mais en creux- l'enjeu démocratique du continentalisme nord-américain. Si ce regard sociopolitique que je porte sur l'ALÉNA peut se comprendre ainsi à la lumière d'une problématique postcoloniale, il retient principalement de cette dernière un enjeu réformiste, et non révolutionnaire, par rapport aux possibilités présentes et à venir

⁴⁹⁶ La question a bien entendu été souvent examinée, sous différents angles, par exemple du point de vue de la capacité de générer une « communauté nord-américaine » ou de relever les « convergences » et les « divergences » nationales mises en cause dans ce contexte. À cet effet, voir notamment Stephen Clarkson, 2008, *Does North America Exist ? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, Toronto, Toronto University Press, 448 p. ; Michael M. Brescia et John C. Super, 2009, *North America : An Introduction*, Toronto, Toronto University Press, 256 p. Le point de vue que j'adopte est relativement différent, puisqu'il met en scène les concepts de transnationalité et de transculturalité peu utilisés jusqu'ici dans l'interprétation des transformations sociétales en cours dans le contexte continental.

en fonction desquelles l'évolution du continentalisme peut être comprise ⁴⁹⁷.

[394]

Transnationalité et transculturalité : perspectives sur les Amériques

La perspective qui sert de point de départ à mon analyse est celle qui lie la transnationalité et la transculturalité au processus de développement de l'ensemble des Amériques ⁴⁹⁸. La transnationalité peut être définie tout simplement comme le résultat de la rencontre de deux ou plusieurs groupes « nationaux » dans un espace territorial donné, qui font en sorte d'engager des relations d'échanges dont la symétrie n'est pas garantie, malgré la réciprocité de l'acte de reconnaissance qui lie

⁴⁹⁷ En d'autres termes, et particulièrement du fait qu'un tel exercice analytique est mené dans le cadre d'une relecture d'ensemble du processus d'« américanisation », soit de la formation de l'identité des Amériques, qui remonte à l'époque de la colonisation européenne et se poursuit aujourd'hui à travers différents avatars (qui ne renient pas cependant complètement ses bases comme en témoigne la question autochtone, qui traverse depuis ses origines la problématique de la définition de l'identité des Amériques). Encore ici, toute une littérature scientifique s'est développée depuis quelques décennies, qui a entre autres conduit à une perspective postcoloniale remettant en question le fondement même des Amériques du point de vue de l'Europe. L'une des œuvres les plus marquantes à ce sujet est sans doute celle de Walter Dignolo avec ses ouvrages comme *The Darker Side of the Renaissance : Literacy, Territoriality and Colonisation* de 2003 ou encore *The Darker Side of Western Modernity : Global Futures, Decolonial Options* datant de 2011. Tout en considérant la perspective postcoloniale comme tout à fait adéquate à l'interprétation des transformations dans la définition de l'identité contemporaine des Amériques, je n'adhère pas entièrement à ses vues, et notamment à sa vision « révolutionnaire » qui voudrait refonder l'identité continentale d'un point de vue autochtone seulement, particulièrement du fait de la prise en compte de toutes les dimensions de la formation et des transformations des sociétés et des populations mises en cause.

⁴⁹⁸ À ce sujet, voir Jean-François Côté et Afef Benessaïeh, 2012, « La reconnaissance des formes d'un cosmopolitisme *pratique* dans les Amériques : transnationalité et transculturalité », *Sociologie et sociétés*, vol. 44, n° 1, p. 35-60.

les protagonistes⁴⁹⁹. Dans une situation transnationale, en effet, les rapports de dominants à dominés sont une, mais ne sont justement *qu'une*, des modalités par lesquels se structurent les échanges entre les groupe nationaux (comme dans le phénomène usuel de la prédominance de l'un sur l'autre, et donc de l'inégalité des échanges). Les autres modalités se détaillent soit en fonction de l'égalité dans les échanges (selon le phénomène d'une reconnaissance mutuelle de l'égalité des groupes), soit dans la possibilité, ultime, de l'éradication d'un des deux groupes en présence (et c'est ici le phénomène de la guerre, ou même du génocide, qui en illustre le mieux la teneur). Dans tous ces cas de figure, cependant, il importe de [395] saisir d'abord que la transnationalité engage toujours la reconnaissance réciproque de la présence de l'autre comme étant constitutive de la définition de soi - puisque c'est en fonction de cette réciprocité que la symétrie ou l'asymétrie des rapports se constitue. Elle engage ensuite que le résultat de ces rapports constitue bel et bien un point de reconnaissance qui n'apparaissait pas avant que ne s'engagent les échanges nationaux au sein des rapports transnationaux - ce qui situe donc un terme « extérieur » aux groupes en présence, qui est à la fois le point de départ présupposé de leur relation, et la forme aboutie que prend celle-ci. Un exemple sociohistorique qui sert à illustrer cela est la naissance, durant le premier tiers du 19^e siècle, de l'identité *canadienne-française*, qui s'établit sur la base de la reconnaissance d'une nouvelle identité *canadienne-anglaise*, résultant des suites de la conquête britannique sur le groupe national francophone dont l'identité antérieure n'était que « canadienne » (ou « française »). La même chose pourrait être dite, mais avec évidemment la prise en compte de toutes sortes de différences (au niveau institutionnel notamment), de la constitution de l'identité *chicana* résultant de la guerre entre les États-Unis et le Mexique au milieu du 19^e siècle. L'exemple fondamental qui illustre sans doute le

⁴⁹⁹ Une des premières expressions, et qui demeure toujours aujourd'hui à mon avis une des plus fortes, demeure celle de Bourne dans son texte « Transnational America ». On retrouve bien sûr des expressions plus récentes de cette idée, notamment chez Tyrrel. De nouveau toutefois, l'analyse proposée ici diffère de telles positions, du fait qu'elle privilégie résolument une perspective continentale et non strictement nationale. Randolph Bourne, 1916, « Trans-national America », *Atlantic Monthly*, n° 188 ; Ian Tyrrel, 2007, *Transnational Nation. United States History in Global Perspective Since 1789*, New York, Palgrave Macmillan, 296 p.

mieux tout cela s'était déjà produit dans la « rencontre » des cultures européennes et autochtones, qui a donné naissance à ces dernières identités comme fondatrices des Amériques. Le Nouveau Monde ainsi constitué est en effet devenu un monde nouveau pour les populations et cultures européennes autant qu'autochtones ⁵⁰⁰.

La transculturalité peut, quant à elle, être définie de manière coextensive à la transnationalité, comme le résultat des échanges entre des groupes culturels distincts, formant éventuellement une culture autre, c'est-à-dire elle aussi distincte des groupes de départ. La transculturalité constitue donc un phénomène issu de la transculturation, processus identifié par l'anthropologue cubain Fernando Ortiz dans son [396] ouvrage pionnier de 1940 *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, dans lequel il définissait la culture cubaine comme étant issue du mélange entre les cultures autochtones (*ciboney* et *tainos*), espagnole et africaine ⁵⁰¹. L'ouvrage d'Ortiz, qui devrait figurer comme ouvrage phare pour la compréhension des phénomènes culturels issus non seulement de Cuba, mais bien de toutes les Amériques, montre bien sa spécificité et sa clairvoyance, par rapport aux autres façons par lesquelles l'anthropologie de son époque avait thématiqué la question des rencontres culturelles (principalement selon la perspective malinowskienne, par exemple, de l'acculturation, qui définit simplement le devoir d'adaptation de la culture dominée à la culture dominante). En dé-

⁵⁰⁰ Edmundo O'Gorman, 2007, *L'invention de l'Amérique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 186 p. ; Collin G. Calloway, 1998, *New Worlds for All. Indians, Europeans, and the Remaking of Early America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 256 p.

⁵⁰¹ Voir à ce sujet Fernando Ortiz, 2011, *Controverse cubaine entre le tabac et le sucre*, Montréal, Mémoire d'encrier, 712 p. Cette traduction de l'ouvrage magistral d'Ortiz, originalement publié en 1940 à Cuba, offre pour la première fois au public francophone accès à cette œuvre, qui avait connu une traduction anglaise dès 1947, sans pour autant attirer toute l'attention qu'elle méritait. L'histoire – sinon les péripéties – de cet ouvrage d'Ortiz, si important pour la compréhension de toutes les Amériques, mais pourtant complètement négligé par l'anthropologie (ou la sociologie et les autres sciences humaines), est à elle seule absolument fascinante, tant elle est mêlée aux controverses disciplinaires, politiques et idéologiques dans lesquelles elle s'est jouée. Pour une analyse, voir Jean-Fran-François Côté, 2010, « From Transculturation to Hybridity : Redefining Culture in the Americas », dans Afef Benessaïh (dir.), *Transcultural Americas/Amériques transculturelles*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 121-47.

pit de l'asymétrie présente dans les rapports de domination d'une culture sur une autre, il reste que, pour Ortiz, leur contact fait en sorte de produire des phénomènes culturels d'échange réciproques qui dans le long terme, situe des inventions culturelles hybrides n'ayant pas appartenu comme telles ni à une culture ni à l'autre ⁵⁰². La [397] transculturation étant toujours à l'œuvre partout, ce n'est que de manière relativement temporaire que l'on peut parler d'identité culturelle dans des termes parfaitement fixes et stabilisés. Théoriquement, on devrait en fait considérer la transculturalité comme étant ce processus de création et de re-création culturelle dont tout groupe ou toute culture est l'objet. Bien entendu, les formes de reconnaissance de l'identité culturelle que l'on admet au sein de la société contemporaine ne se rendent pas tout à fait à cette définition théorique, bien qu'elles ouvrent la porte à des considérations qui montrent la relative instabilité dans la définition des cultures nationales. Les politiques issues du multiculturalisme, ou encore de l'interculturalisme, montrent bien à cet égard comment, d'un côté, l'idée des cultures nationales complètement unifiées et homogènes est aujourd'hui remise en cause, et comment, d'un autre côté, se jouent les rapports de reconnaissance réciproque d'un groupe culturel par un autre. Il reste seulement à souligner, dans ce contexte, comment les politiques du transculturalisme, qui insisteraient sur l'hybridité et la transformation des cultures nationales dans la constitution de cultures autres, ou distinctes, restent toujours difficiles à admettre pratiquement ⁵⁰³. C'est ce [398] que montre, entre

⁵⁰² Et l'on peut bien sûr reprocher à Fernando Ortiz de n'avoir pas suffisamment considéré la question de la domination dans ce contexte (qui a notamment mené, dans le cadre cubain, à l'annihilation des populations autochtones, à la faveur de la colonisation – phénomène qui avait par ailleurs connu là un précédent, puisque l'on considère en effet que les populations *ciboneys* ont été elles-mêmes éradiquées par la colonisation opérée par les populations *tainos*, dans le contexte précolombien), tout comme on peut lui reprocher également de ne pas porter suffisamment attention à l'influence étatsunienne dans le contexte où lui-même écrit - puisque le « protectorat » que les États-Unis ont maintenu entre la fin de la guerre contre l'Espagne, en 1898, et la révolution castriste de 1959, a de toute évidence également laissé des traces dans la culture cubaine.

⁵⁰³ Ces questions sont encore largement débattues aujourd'hui, à la faveur des enjeux politiques qu'ils suscitent dans l'actualité québécoise et canadienne. Voir notamment Brigitte Fontanille et Patrick Imbert (dir.), 2012, *Trans, multi, interculturalité, trans, multi, interdisciplinarité*, Québec, Presses de

autres, avec une acuité percutante l'édification des cultures des Amériques dans leurs contextes colonial et national.

L'édification des contextes politiques colonial et national à l'aune de l'élitisme

L'édification des cultures coloniales, dans toutes les Amériques, s'est faite comme on le sait dans la foulée de l'expansion européenne ayant comme résultat direct une reconnaissance radicalement asymétrique des cultures autochtones. Les guerres sanglantes (et peut-être aussi le génocide) ont fait en sorte de proposer des formes d'identification culturelle *hétérotopiques* à la Nouvelle-Espagne, au Nouveau-Portugal, à la Nouvelle-Angleterre et à la Nouvelle-France, forçant le refoulement des identités culturelle autochtones (puis africaines) ⁵⁰⁴.

l'Université Laval, 274 p. ; Gérard Bouchard, 2012, *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Montréal, Boréal, 288 p. En fait, c'est dans l'ensemble des Amériques que ces questions suscitent des débats, et c'est d'ailleurs sur cet arrière-plan que des modèles d'orientation des politiques culturelles des différents pays de l'hémisphère se forment et se transforment aujourd'hui. Il reste bien sûr à souligner que des politiques d'orientation *transculturalistes* (c'est-à-dire qui tableraient sur l'hybridation des cultures, et sur les phénomènes de nouveauté des formes culturelles ainsi produites) demeurent en général absentes de ces débats. Voir notamment Afef Benessaïeh et Patrick Imbert, 2011, « Bouchard-Taylor à l'UNESCO : ambivalences interculturelles et clarifications transculturelles », dans Klaus Ertler, Stewart Gill, Susans Hodgett et al. (dir.), *Canadian Studies : The State of the Art / Études canadiennes : questions de recherche*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, p. 393-414.

⁵⁰⁴ Je dis « hétérotopique » ici en me référant explicitement à l'usage qu'en fait Michel Foucault, lorsqu'il souligne comment la caravelle, comme nouveau moyen de transport qui a contribué de manière déterminante à la colonisation des Amériques, peut être considérée pour la culture européenne comme une « hétérotopie » - et donc non pas comme « utopie », soit « non-lieu », mais plutôt comme « lieu autre ». Il écrit : « [...] le bateau a été pour notre civilisation, depuis le 16^e siècle jusqu'à nos jours, à la fois non seulement le plus grand instrument de développement économique [...], mais la plus grande réserve d'imagination. Le navire, c'est l'hétérotopie par excellence ». Michel Foucault, 1994, « Des espaces autres », dans *Dits et écrits* : vol. IV/1954-1988, Paris, Gallimard, p. 162.

C'est en quelque sorte sur cette définition en porte-à-faux avec la réalité sociohistorique des processus transculturels et transnationaux pourtant à l'œuvre [399] dans ces contextes que toute l'expérience coloniale s'est comprise. Les élites coloniales, en pensant édifier la réplique de leurs métropoles respectives dans les Amériques, ont ainsi offert un premier modèle de définition « technocratique » de la gouverne politique⁵⁰⁵. La perspective théorique postcoloniale représente aujourd'hui pour nous l'occasion de saisir ces manquements et errements d'une autre époque lorsque l'on s'y penche (avec parfois l'idée de redresser les torts subis dans ces divers contextes, dans un souci de justice historique).

On pourrait dire cependant, et ici la chose prend un autre relief, que ce modèle a été reproduit assez fortement lors de l'édification des cultures nationales à partir de la fin du 18^e et du premier tiers du 19^e siècle. S'il y a quelque chose de frappant en effet avec l'*invention* des cultures nationales dans les Amériques pendant cette période, c'est qu'elles ont reconduit une bonne partie des iniquités dans la reconnaissance des cultures mises en cause, et qu'elles l'ont fait sur la base d'une gouverne politique qui, bien qu'un peu plus ouverte que celle qui dominait durant l'époque coloniale précédente, n'en demeurait pas moins élitiste et relativement étroite dans ses réalisations - en mettant les « nouvelles aristocraties » nationales à l'avant-plan de la définition des identités culturelles, et en reléguant les « minorités » (culturelles) dans les marges. Les traces du colonialisme européen sont ainsi restées très visibles dans la constitution des identités culturelles nationales, comme cela apparaît avec les questions autochtone et africaine. Si l'effort d'homogénéisation culturelle présent parmi ces élites nationales s'est poursuivi pendant les deux derniers siècles, il faut voir que les identités culturelles nationales qui en sont issues portent la marque des réussites, de même que des ratés, de ce processus d'identification mené avec la conviction d'un établissement de repères fixes au sein des institutions nationales respectives au Mexique, aux États-Unis [400] et au Canada, dans leur naissance et leur consolidation. Cela ne

⁵⁰⁵ Même si l'usage du terme « technocratique » pourrait paraître ici anachronique, il faut tout de même rappeler que les diverses royautes, dans cette étape de développement de leurs bureaucraties étatiques, déléguaient bel et bien leur pouvoir à des administrateurs, qui veillaient dans les différentes colonies aux intérêts métropolitains.

signifie toutefois pas pour autant que les dynamiques transnationales et transculturelles n'étaient pas à l'œuvre dans ces contextes, mais plutôt qu'elles étaient refoulées au profit de l'affirmation des cultures nationales toujours sur la base d'une unification et d'une homogénéisation, dont toutes sortes de phénomènes trahissaient pourtant la consistance présumée. La très grande proximité entre le Canada et les États-Unis pendant toute cette période sous l'égide d'un ordre impérial anglo-étatsunien montrait ainsi déjà le dépassement supranational de certaines limites culturelles nationales, alors que d'autres phénomènes, infranationaux (tels que le nationalisme canadien-français, puis éventuellement québécois, l'afro-américanisme de la National Association for the Advancement of Colored People, la révolte des métis dans les Prairies, ou la montée de l'indigénisme au Mexique, etc.), laissaient voir les lézardes dans l'édifice qu'on voulait apparemment bien lisse des cultures nationales⁵⁰⁶. En dépit donc des dynamiques [401] socio-politiques transnationales et transculturelles à l'œuvre, le projet politique initial des élites nationales a fini par s'imposer, non sans que transparaisse une plus grande fluidité que prévue dans la manière dont les cultures nationales finissent par apparaître dans l'« évidence » qu'on veut bien leur reconnaître aujourd'hui⁵⁰⁷. Aux niveaux supranational, national et infranational, sont néanmoins présentes les traces de

⁵⁰⁶ Sur l'alliance scellée entre les États-Unis et l'Angleterre suite au traité de Gand (1814) mettant un terme à la guerre de 1812-14, et ouvrant la nouvelle ère d'une coopération impériale, voir notamment Paul Johnson, 1991, *The Birth of the Modern. World and Society 1815-1830*, New York, Harper Collins, 1220 p. Je voudrais remercier ici Dorval Brunelle pour cette référence, tout en soulignant que, éternelle querelle entre historiens et sociologues, l'utilisation du terme « moderne » par Johnson dans ce contexte m'apparaît masquer le fait qu'il se penche plutôt sur un contexte sociohistorique « post-moderne ». En effet, comment qualifier, si l'on s'en tient à cette « naissance du moderne » au début du 19^e siècle, tout le mouvement qui a entraîné l'Europe de la Renaissance à rompre avec la « tradition », ouvrant, ce faisant, l'espace sociohistorique de développement de la modernité ? En situant sur le plan épistémique la postmodernité comme s'ébauchant chronologiquement à partir du premier tiers du 19^e siècle, on parvient mieux, il me semble, à appréhender le cours de son développement sociohistorique, en rupture jusqu'à un certain point avec la modernité européenne bourgeoise. Et l'ère des démocraties de masse qui s'amorce au 19^e siècle coïncide alors avec l'essor sociohistorique d'une postmodernité dont les repères épistémiques ne vont pas tarder à se faire sentir - même si ce n'est que rétrospectivement que l'on pourra leur reconnaître une telle portée.

la transnationalité et de la transculturalité, pour lesquelles les présentes politiques nationales à tendances multiculturaliste et interculturelisme précisent d'ailleurs les indécisions des élites nationales déjà néanmoins engagées dans la redéfinition d'un projet continental dont l'ALÉNA donne une certaine configuration. C'est à la description de sa dynamique que je m'attarde maintenant brièvement, en indiquant qu'elle apparaît donc autant comme le prolongement des projets nationaux dans leurs formes élitaires et technocratiques, qu'elle indique simultanément et ouvertement le dépassement des problématiques nationales, sans toutefois vouloir l'admettre ouvertement.

507 C'est cette évidence que l'on questionne néanmoins présentement avec toujours plus d'intensité, et cela sous plusieurs aspects, dont celui notamment de la contribution du Mexique et du Canada à la constitution de la société étatsunienne et de son pouvoir dans le monde. À ce sujet, voir Stephen Clarkson et Matto Mildemberger, 2011, *Dependent America ? How Canada and Mexico Construct U.S. Power*, Toronto, Toronto University Press, 352 p. Sur un plan plus « interne », John Tutino (dir.), 2012, *Mexico and Mexicans in the Making of the United States*, Austin, University of Texas Press, 332 p. Sur un plan qui conteste ces vues, en réaffirmant le caractère « WASP » de l'identité étatsunienne, en épinglant au passage le « mauvais modèle » canadien où se profile l'hydre du bilinguisme biaisé par le fait québécois, voir Samuel P. Huntington, 2004, *Who Are We ? The Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster, 448 p. Sur la remise en question indirecte de ces vues par une très intéressante analyse sociologique du phénomène revendiqué par Huntington comme étant immuable, voir Eric P. Kaufmann, 2004, *The Rise and Fall of Anglo-America*, Cambridge, Harvard University Press, 384 p.

[402]

Le caractère technocratique de l'ALENA et l'enjeu démocratique du continentalisme

Ce n'est en effet que sur l'arrière-plan de ces considérations concernant la formation des cultures nationales dans la perspective d'une gouverne politique élitiste et technocratique que peut se définir et se comprendre le continentalisme actuel de l'ALENA. Ce continentalisme nord-américain procède selon une logique qui retient de ses contextes colonial et national les limites mêmes qui sont les leurs dans le refoulement des dynamiques sociopolitiques transnationales et transculturelles qu'il met pourtant en scène. Et la raison en est justement la poursuite d'un projet élitaire qui se réfléchit dans la forme technocratique que présente le Secrétariat de l'ALENA et ses trois Commissions nationales⁵⁰⁸. Car il s'agit bien dans ce contexte de fixer les termes d'une nouvelle réalité continentale nord-américaine structurant un marché et des pratiques commerciales qui touchent toutes les populations des Amériques⁵⁰⁹. Mais les restrictions des acteurs qui sont conviés à fixer les termes de la mise en place et de l'évolution de ce projet montrent éloquemment les conditionnements politiques dont on entoure le projet de l'ALENA. Pourtant, ce ne sont pas de petits enjeux nationaux, infranationaux et supranationaux qui sont en cause, et cela même lorsque ces enjeux dépassent le caractère strictement économique que l'on veut bien lui accorder publiquement (comme en té-

⁵⁰⁸ Il faut d'ailleurs souligner que chacun des trois sections nationales sont composées de manière à refléter semble-t-il une certaine culture politique propre à chacun des pays, puisqu'on ne trouve pas à ce niveau de correspondance ni en termes de nombre au niveau du personnel, ni en termes de répartitions des responsabilités, qui varient sensiblement selon les contextes. Toute une étude serait ici nécessaire pour saisir la dynamique politique qui se réfléchit ainsi.

⁵⁰⁹ Notons que ces populations sont touchées à des degrés variables, en fonction de la reconnaissance que l'on veut bien leur accorder dans ce contexte, dont on voit qu'elle ne peut et surtout ne veut envisager officiellement qu'une seule figure nationale. Pour une étude comparative sur les contextes régionaux européen, nord-américain et sud-américain, voir Duina, *supra* note 4.

moignent, par exemple, le [403] Partenariat sur la sécurité et la prospérité (PSP), les « corridors d'échange » que l'on planifie d'un bout à l'autre du territoire et les « super autoroutes » que l'on prévoit développer dans ce cadre⁵¹⁰. De tels projets structurant la coopération politique, à un niveau « inter-national » encore et toujours technocratique, ou la mise en place d'infrastructures spécifiques de transport et de communication, qui brisent ou contredisent explicitement les frontières nationales, dans une perspective continentale, sont tout à fait à l'image de la configuration de l'Amérique du Nord depuis ses origines dans les contextes coloniaux et nationaux, et de la reconfiguration que l'on y effectue présentement⁵¹¹. Ces mises en place rappellent en effet le projet du Grand Tronc (Grand Trunc Railway) fondateur de l'unité canadienne, ou encore l'« ouverture vers l'Ouest » des chemins étatsuniens dans la configuration de « nouveaux territoires » appelés à former ces nouvelles identités géopolitiques au 19^e siècle, [404] espérant par là et après coup définir et imposer des cultures nationales *from coast to coast*⁵¹².

⁵¹⁰ Ces divers projets s'ajoutent aux problèmes déjà causés sur le plan de l'agriculture, en particulier, en ce qui concerne l'ouverture du marché du maïs, qui a jeté dans un étrange maelstrom les intérêts des groupes corporatifs favorisant la culture du maïs transgénique avec les cultures paysannes mexicaines traditionnelles, le tout sur l'arrière-plan des politiques mexicaines de « modernisation » de l'agriculture ayant mené en quelques années directement à la « crise de la tortilla ». Voir notamment Elizabeth Fitting, 2011, *The Struggle for Maize : Campesinos, Workers, and the Transgenic Corn in the Mexican Countryside*, Durham, Duke University Press, 320 p.

⁵¹¹ Il ne faut en effet jamais perdre de vue la portée de ces redéfinitions politiques qui ont des incidences profondes dans le réaménagement des repères symboliques fondamentaux pour les cultures en cause. En effet, le passage des « cultures coloniales » aux « cultures nationales », puis aujourd'hui à des « cultures internationales », ne s'effectue pas sans que ces repères symboliques soient profondément bouleversés (comme le montre éloquemment l'exemple précédent de la culture du maïs au Mexique), et cela dans tous les contextes de reconfigurations politiques régionales. Voir Francesco Duina et Nathan Breznau, 2008, « Constructing Common Cultures : The Ontological and Normative Dimensions of Law in the European Union and Mercosur », *European Law Journal*, vol. 8, n° 4, p. 574-595. Ici aussi, une étude approfondie de cet aspect des choses dans le contexte de l'ALÉNA serait bienvenue.

⁵¹² Ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que l'on doive exclure les réalisations sociohistoriques qui ont déterminé la configuration politique actuelle des populations, non plus que les dynamiques politiques nouvelles qui

Bien sûr, le passage graduel aux démocraties de masse, qui ont laissé derrière elles les restrictions politiques les plus criantes des démocraties modernes bourgeoises, a pu faire apparaître ces dynamiques politiques élitistes et technocratiques comme relevant d'un projet culturel national large, généreux et inclusif. Mais elles n'ont permis aux populations concernées de ne se prononcer qu'après que ces initiatives aient été jetées par les élites, sur un mode technocratique - dont on sait par ailleurs bien entendu qu'il recouvre toujours des intérêts plus particuliers dans les « faveurs » qu'il distribue à travers sa gouverne politique. Que l'ALÉNA apparaisse aujourd'hui pareillement truffé d'intérêts particuliers n'empêche nullement de voir à l'œuvre une mécanique politique assez solidement ancrée au niveau national pour qu'elle puisse être reconduite sans trop de chambardements dans son imagination et son implantation sur un plan continental cette fois. Mais c'est alors justement là qu'elle fait apparaître ses travers les plus grossiers et qu'elle découvre avec le plus d'acuité l'enjeu démocratique qu'elle tente si bien d'escamoter qu'il ne peut se dévoiler qu'en creux dans le sillage des nouveaux tracés de notre devenir [405] continental. En ce sens, un effort élargi et approfondi d'éducation des populations quant à leur avenir continental prochain, nourri des débats que doivent susciter toutes les initiatives mettant ces mêmes populations devant leurs conditions de vie passées, actuelles et à venir, sur les conditions institutionnelles inclusives marquant véritablement la nature du processus en cours, manque toujours à l'avancée de l'ALÉNA ⁵¹³. Devant

s'ouvrent au niveau de divers mouvements - comme en témoignent, par exemple, l'adhésion enthousiaste de certaines orientations nationalistes au Québec vis-à-vis de l'ALÉNA, ou encore la riposte farouche du mouvement zapatiste à la mise en application de l'accord, en janvier 1994. Voir de nouveau Francesco Duina et Jared Bok, 2013, « Capitalising on Regional Integration : Sub-National Movements and the Rhetorical Leveraging of NAFTA and the EU », *New Political Economy*, vol. 1. Sur les questions relatives aux nouvelles formes de participation politique et aux stratégies développées par certains groupes activistes dans ce contexte, voir Jonathan Graubart, 2008, *Legalizing Transnational Activism : The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park, Pennsylvania University Press, 184 p.

⁵¹³ Je signale ici, entre autres, l'enjeu de la formation d'un « espace public continental » susceptible de réfléchir les divers aspects des questions soulevées par l'intégration nord-américaine dans une perspective politique - celle-ci devant bien évidemment tenir compte des transformations inhérentes aux sociétés contemporaines, sans s'en tenir au modèle de l'« espace public » des

la gouverne technocratique et le partage élitiste des « secrets » qui définissent en ce moment même notre avenir commun, l'enjeu démocratique laisse entrevoir qu'une participation élargie à la capacité de réflexion et d'action autonomes des populations reste en attente de décisions politiques toujours prises dans l'ancre des officines gouvernementales, où est requise non pas seulement la privauté des échanges, sous le couvert inter-national, mais où est même exigée la confidentialité des discussions parmi les technocrates appelés à se prononcer sur les aspects les plus épineux de la reconfiguration continentale en cours ⁵¹⁴. Je conclus donc brièvement sur ces questions.

démocraties bourgeoises développées dans le contexte européen, tel qu'il a été problématisé dans sa facture, disons désormais « classique » par Jürgen Habermas. Voir notamment Jean-François Côté et Greg Nielsen, 2001, « L'espace public continental : problèmes et perspectives dans les Amériques », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 36, p. 13-46.

⁵¹⁴ Sur le processus de règlement « alternatif » des disputes commerciales mis en place par l'ALÉNA, où la confidentialité des informations touchant des intérêts particuliers doit être préservée, du fait qu'elles touchent essentiellement les intérêts des entreprises du secteur privé (*i.e.* directement et en apparence, puisque bien entendu, ces intérêts ont des correspondances tout aussi directes dans les intérêts des populations visées par les activités commerciales en cause), lorsqu'elles impliquent des activités de médiation ou d'arbitrage, consulter le site Internet du Secrétariat de l'ALÉNA, 2014, « Règlement des différends ».

[406]

Conclusion

Notre devenir nord-américain, qui prend forme présentement à travers l'ALENA, ne sera ni entièrement et seulement étatsunien, ni mexicain, ni canadien ou québécois, mais quelque chose d'autre, dont nous ne pouvons présentement qu'envisager approximativement la teneur. Que l'on puisse cependant ne serait-ce qu'appréhender aujourd'hui la situation de cette manière montre toute l'évolution qu'a connue depuis un siècle le continentalisme nord-américain, qu'un James A. Macdonald considérait, en 1917, comme une exclusivité anglo-saxonne, seule culture à pouvoir incarner à ses yeux l'idée et l'idéal de *self-government*⁵¹⁵. Or, en face du caractère technocratique de l'ALENA, de deux choses l'une : soit cet idéal a été complètement trahi pour tous, soit il demeure, mais réformé dans son expression (l'ALENA est après tout officiellement trilingue...), selon le projet d'un continentalisme réellement démocratique. Et si l'on veut entrevoir réellement sa consistance transnationale et transculturelle, il faudrait considérer ce devenir nord-américain sous l'angle d'un nouvel ensemble hybride, formé par le mélange des cultures nationales, infranationales et supranationales, que l'on connaît [407] présentement. Mais la forme ultime de ce nouveau mélange ne pourra que correspondre au projet sociopo-

⁵¹⁵ James A. Macdonald, 1917, *The North American Idea*, Toronto, McLelland, Goodchild & Stewart Publishers, p. 69-70. Je cite Macdonald pour montrer jusqu'à quel point les idées invoquées par Huntington, cité plus haut, possèdent un ancrage historique et idéologique profond : « *The world idea which North America embodies is not of North American origin. It was inherited by North America through the Anglo-Celtic forebears of the American people. It is presented to the world today in the national life and the national history of the two free democracies that hold, and that hold together; the civilized internationalism of the North American continent, from the Mexican border to the North Pole. That North America idea is this : The Right of a Free People to Govern Themselves. (...) Mexico (...) shares in the geography of North America, but not in its idea. The people of Mexico have not come to their own in the North American inheritance of democratic self-government. Mexico does not cherish the American standards of freedom or embody the North American Idea* ».

litique qui en permettra l'essor. Aussi, la présente gouverne technocratique ne peut qu'en appauvrir la teneur, si tant est que c'est l'ensemble des populations du continent qui est visé par son projet. Dans la reconfiguration des sociétés contemporaines qui voient des formes d'identification régionales, continentales et sous-continentales émerger, à l'image de l'Union européenne ou de l'Union des nations sud-américaines, il reste à l'ALÉNA à envisager ce qu'un devenir continental nord-américain pourrait déterminer sur le plan d'un contenu sociopolitique démocratique faisant place en son sein à la reconnaissance de la transnationalité et de la transculturalité.

Bibliographie

Benessaïeh, Afef et Patrick Imbert. 2011. « Bouchard-Taylor à l'UNESCO : ambivalences interculturelles et clarifications transculturelles » dans Klaus Ertler, Stewart Gill, Susan Hodgett et al. (dir.) *Canadian Studies : The State of the Art I Etudes canadiennes : questions de recherche*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, p. 393-414.

Bouchard, Gérard. 2012. *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Montréal, Boréal.

Bourne, Randolph. 1916. « Transnational America » , *Atlantic Monthly*, n° 188. [En ligne](#). (page consultée le 22 août 2014).

Brescia, Michael M. et John C. Super. 2009. *North America : An Introduction*. Toronto, Toronto University Press, 256 p.

Calloway, Collin G. 1998. *New Worlds for All. Indians, Europeans, and the Remaking of Early America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 256 p.

Clarkson, Stephen. 2008. *Does North America Exist ? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, Toronto, Toronto University Press, 448 p.

[408]

Clarkson, Stephen et Matto Mildemberger. 2011. *Dependent America ? How Canada and Mexico Construct US. Power*, Toronto, Toronto University Press, 352 p.

Côté, Jean-François. 2010. « From Transculturation to Hybridity : Redefining Culture in the Americas » dans Afef Benessaïeh (dir.), *Transcultural Americas / Amériques transculturelles*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 121-146.

Côté, Jean-François et Afef Benessaïeh. 2012. « La reconnaissance des formes d'un cosmopolitisme *pratique* dans les Amériques : transnationalité et transculturalité », *Sociologie et sociétés*, vol. 44, n° 1, p. 35-60.

Côté, Jean-François et Greg Nielsen. 2001. « L'espace public continental : problèmes et perspectives dans les Amériques », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 36, p. 13-46.

Duina, Francesco. 2006. *The Social Construction of Free Trade : The European Union, NAFTA, and Mercosur*, Princeton, Princeton University Press, 272 p.

Duina, Francesco et Nathan Breznau. 2008. « Constructing Common Cultures : The Ontological and Normative Dimensions of Law in the European Union and Mercosur », *European Law Journal*, vol. 8, n° 4, p. 574-595.

Duina, Francesco et Jared Bok. 2013. « Capitalising on Regional Integration : Sub-National Movements and the Rhetorical Leveraging of NAFTA and the EU », *New Political Economy*, vol. 1.

Fitting, Elizabeth. 2011. *The Struggle for Maize : Campesinos, Workers, and the Trans génie Corn in the Mexican Countryside*, Durham, Duke University Press, 320 p.

Fontanille, Brigitte et Patrick Imbert (dir.). 2012. *Trans, multi, interculturalité, trans, multi, interdisciplinarité*. Québec, Presses de l'Université Laval, 274 p.

Foucault, Michel. 1994. « Des espaces autres », dans *Dits et écrits* : vol. TV 1954-1988, Paris, Gallimard.

Graubart, Jonathan. 2008. *Legalizing Transnational Activism : The Struggle to Gain Social Change from NAFTA 's Citizen Pétitions*, University Park, Pennsylvania University Press 184 p.

Huntington, Samuel P. 2004. *Who Are We ? The Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster. 448 p.

[409]

Johnson, Paul. 1991. *The Birth of the Modern. World and Society 1815-1830*, New York, Harper Collins, 1120 p.

Kaufmann, Eric P. 2004. *The Rise and Fall of Anglo-America*, Cambridge, Harvard University Press, 384 p.

Macdonald, James A. 1917. *The North American Idea*, Toronto, McLelland, Goodchild & Stewart Publishers, 242 p.

Mignolo, Walter. 2003. *The Darker Side of the Renaissance : Literacy, Territoriality and Colonisation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 488 p.

Mignolo, Walter. 2011. *The Darker Side of Western Modernity : Global Futures, Decolonial Options*, Durham, Duke University Press, 458 p.

O'Gorman, Edmundo. 2007. *L'invention de l'Amérique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 186 p.

Ortiz, Fernando. 2011. *Controverse cubaine entre le tabac et le sucre*, Montréal, Mémoire d'encrier, 712 p.

Secrétariat de l'ALENA, 2014, « Minutes of Committee Meetings, 1994-2012 ». [En ligne](#). (page consultée le 22 août 2014).

Secrétariat de l'ALENA, 2014, « Règlement des différends ». [En ligne](#). (page consultée le 22 août 2014).

Stiegler, Bernard. 2005a. *Constituer l'Europe 1 : dans un monde sans vergogne*, Paris, Galilée, 128 p.

Stiegler, Bernard. 2005b. *Constituer l'Europe 2 : le motif européen*, Paris, Galilée, 155 p.

Tutino, John (dir.). 2012. *Mexico and Mexicans in the Making of the United States*, Austin, University of Texas Press, 332 p.

Tyrrel, Ian. 2007. *Transnational Nation. United States History in Global Perspective Since 1789*, New York, Palgrave Macmillan, 296 p.

[410]

[411]

L'ALÉNA À 20 ANS : un accord en sursis, un modèle en essor.
Actes du Colloque annuel de l'Institut d'Études Internationales de Montréal.

Troisième partie

Prolongements et comparaisons

[Retour à la table des matières](#)

[412]

[413]

Troisième partie
Prolongements et comparaisons

15

“Le modèle ALENA, les différends commerciaux canado-américains et le Partenariat Trans-Pacifique : quand la renégociation du libre-échange en Amérique du Nord devient inéluctable.”

*Par Richard Ouellet*⁵¹⁶

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Le 1^{er} janvier 1994 entrait en vigueur l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA)⁵¹⁷ qui créait une zone de libre-échange de plus de 360 millions de personnes et une vaste économie continentale dont le produit intérieur brut valait entre 6 et 8 billions (millions de millions) USD⁵¹⁸. Ces données qui nous [414] paraissent aujourd'hui

⁵¹⁶ L'auteur est professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval.

⁵¹⁷ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

⁵¹⁸ La population combinée du Canada, du Mexique et des États-Unis est aujourd'hui d'environ 475 millions de personnes et le PIB combiné des trois

un peu banales, voire dérisoires, faisaient forte impression à l'époque. Les analystes et les gouvernements du monde entier observaient à la fois avec fascination et appréhension les effets économiques et politiques de la mise en place de cet accord régional d'un genre nouveau.

Après 20 ans d'application, l'ALENA a contribué à faire passer le commerce trilatéral nord-américain annuel de 289 milliards à plus de 1,1 billion USD⁵¹⁹. Par ses dispositions protectrices, l'ALENA a aussi contribué à créer l'une des plus importantes relations bilatérales au monde en matière d'investissements. Les stocks d'investissements échangés entre le Canada et les États-Unis se chiffrent aujourd'hui à 616 milliards CAD. Et le Mexique n'est pas en reste. Les investissements canadiens au Mexique, par exemple, ont été multipliés par dix depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA⁵²⁰. Si l'on peut parler aujourd'hui d'une économie nord-américaine très largement libéralisée, il est plus difficile de parler d'intégration au sens où on l'entend dans la plupart des autres régions du monde. Pour plusieurs raisons politiques et économiques, les trois gouvernements de l'Amérique du Nord ne se sont jamais dotés de véritable institution trilatérale qui aurait formalisé leur coopération ou qui leur aurait fourni un cadre pour la prise de décisions communes⁵²¹. Ainsi, aussi novateur et efficace eut-il été, l'ALENA - dont le texte n'a jamais été modifié ni mis à jour - a mal vieilli. Il régit toujours [415] la quasi-totalité du commerce des biens et services et la circulation des capitaux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, mais certains de ses chapitres sont mal adaptés à la réalité économique du 21^e siècle.

Pour expliquer comment l'ALENA peut être si utile tout en étant en partie désuet, nous décrirons brièvement les forces et les faiblesses du

pays est d'environ 20 billions USD.

⁵¹⁹ Selon les données du Ministère canadien des affaires étrangères, du commerce et du développement, 2014, « L'accord de libre-échange nord-américain ».

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ Gordon Mace, 2004, « Quelles institutions pour l'ALENA ? », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA, le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, p. 133-55 ; Louis Bélanger et Richard Ouellet, 2011, « Ruling the North American Market : NAFTA and its Extensions », dans Gordon Mace, Andrew F. Cooper et Timothy M. Shaw (dir.), *Inter-American Coopération at a Crossroads*, Basingstoke UK, Palgrave Macmillan, p. 187-204.

modèle selon lequel l'ALENA a été conçu. Nous examinerons ensuite les solutions mises de l'avant par les parties dans deux différends commerciaux canado-américains qui illustrent bien la difficulté de faire évoluer les termes des relations économiques entre les parties signataires de l'ALENA. Enfin, nous proposerons quelques réflexions en droit des traités qui nous mènent à penser que d'autres négociations commerciales, faites en dehors des cadres de l'ALENA, notamment celles du Partenariat Trans-Pacifique (PTP), ne sauraient être autre chose que l'inévitable mise à jour que les parties signataires de l'ALENA se sont refusées à faire jusqu'ici.

Le modèle ALENA : libéralisation maximale des échanges et intégration politique minimale ⁵²²

L'ALENA a été conçu comme un instrument de libéralisation des marchés et non comme un cadre d'intégration économique. L'intention des gouvernements signataires à cet égard est clairement exprimée à l'article 102 de l'Accord :

Les objectifs du présent accord, définis de façon plus précise dans ses principes et ses règles, [416] 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 trans-frontière de ces produits et services ;
- b) à favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange ;

⁵²² L'expression « modèle ALENA » ou « *NAFTA Model* » est aujourd'hui couramment employée. Elle est apparue dès l'entrée en vigueur de l'ALENA. Parmi les juristes, on la trouve déjà chez Jon Ragnar Johnson, 1994, *The North American Free Trade Agreement : A Comprehensive Guide*, Aurora, Canada Law Book Inc., aux p. 556 et s. L'expression renvoie généralement à l'idée que l'ALENA est conçu à maints égards comme un contrat long et exhaustif dans lequel on aurait tout prévu des relations entre les parties.

- 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 ⁵²³.

Divisé en 22 chapitres et plusieurs annexes, le texte de l'ALENA impressionne par l'ampleur des questions qu'il couvre et par la précision des obligations qu'il impose aux parties. Encore aujourd'hui, rares sont les accords économiques régionaux qui dictent avec une telle minutie les mesures que peuvent ou doivent prendre les pays signataires.

Le gros œuvre de l'Accord se trouve sans doute aux chapitres trois, quatre et cinq qui traitent de l'accès aux marchés, des règles d'origine et des procédures douanières. Ces questions étaient très sensibles pour les exportateurs canadiens [417] et mexicains qui souhaitaient voir leur accès au marché des États-Unis garanti par un accord international et non plus bloqué par des droits de douanes qui avaient sur certains produits un effet protectionniste important ⁵²⁴.

La compréhension de ces chapitres n'est possible que si ceux-ci sont lus en conjonction avec l'*Annexe 401* sur les règles d'origine. L'exhaustivité et l'extrême précision de cette annexe ont fait de l'application des règles d'origine un exercice quasi mécanique pour la vaste majorité des produits circulant entre deux pays de l'ALENA. L'annexe 401 a amené les autorités douanières canadiennes, mexicaines et américaines à transformer des procédures souvent byzantines en une série d'exigences procédurales harmonisées à la portée de plusieurs chefs de petites et moyennes entreprises. Cette annexe et son application sont au cœur de ce que l'on appelle le « modèle ALENA » et ont inspiré

⁵²³ ALENA, *supra* note 2, art. 102.

⁵²⁴ L'explication la plus complète que l'on puisse trouver dans la littérature savante sur le processus d'élimination des droits de douane dans l'ALENA se trouve sans doute dans Johnson, *supra* note 7, p. 23-52.

bon nombre de gouvernements dans la rédaction d'accords postérieurs à l'ALENA.

L'ALENA se distingue aussi par le nombre de questions sectorielles qu'il couvre. Les Communautés européennes mises à part, il fut l'un des premiers accords régionaux à traiter dans le détail de l'ensemble du commerce des produits énergétiques et à prévoir le partage forcé des ressources en cas de pénurie⁵²⁵. Il régit également le commerce des produits agricoles et, par ses chapitres trois et sept, a entraîné l'élimination de multiples barrières non-tarifaires et un abaissement considérable des droits de douane applicables aux produits agricoles⁵²⁶.

[418]

À l'avant-garde des pratiques qui prévalaient au moment de sa signature, l'ALENA comporte un chapitre sur la libéralisation des marchés publics qui couvrent, comme nous le verrons plus loin, les contrats conclus par les entités fédérales des trois pays⁵²⁷.

En matière de services, à l'opposé de ce qui sera mis en place par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, les parties à l'ALENA ont opté pour une approche par listes négatives⁵²⁸. C'est donc dire que tous les secteurs de services sont libéralisés dans la zone ALENA à l'exception des secteurs faisant l'objet de réserves ou d'exceptions consignées explicitement dans les articles de l'accord ou dans les annexes I à XII figurant à la fin de l'accord. On trouve ici encore une caractéristique fondamentale du « modèle ALENA ».

Empreint d'un extraordinaire pragmatisme, l'ALENA contient trois chapitres dont les règles et les exceptions sont très finement tracées pour respecter la conformation et les pratiques des marchés nationaux, surtout canadiens et états-uniens, qui prévalaient à l'époque de la signature de l'accord. Le chapitre sur les télécommunications⁵²⁹, celui

⁵²⁵ ALENA, *supra* note 2, chapitre 6.

⁵²⁶ Voir Raj Bhala, 2004, « Managing Trade in North America », dans Kevin C. Kennedy (dir.), *The First Decade of NAFTA : The Future of Free Trade in North America*, New York, The Transnational Publishers, p. 73-116.

⁵²⁷ ALENA, *supra* note 2, chapitre 10.

⁵²⁸ *Ibid*, chapitre 12, art. 1201, 1206, 1207, 1208 et 1213.

⁵²⁹ *Ibid*, chapitre 13.

sur les services financiers ⁵³⁰ et celui sur les politiques de concurrence, les monopoles et les entreprises d'États ⁵³¹ visent donc tous trois à maximiser les échanges et les possibilités de commerce et d'investissement entre les trois pays sans jamais remettre en cause le contenu des normes de droit interne sur ces questions ni les pouvoirs d'interventions des autorités nationales dans ces secteurs d'activités sensibles.

C'est peut-être le décalage des droits et obligations des Parties contenus dans les chapitres 11 et 16 de l'ALENA qui est le plus révélateur de l'intention des gouvernements signataires de libéraliser leurs échanges sans pour autant intégrer leurs [419] marchés et coordonner leurs politiques économiques. Le chapitre 11 est célèbre pour ses règles précises sur le traitement des investissements directs étrangers et les mécanismes de règlement des différends investisseur-État qu'il prévoit et auxquels il renvoie ⁵³². Ce chapitre a donné un essor considérable au droit international des investissements et les sentences arbitrales auxquelles il a donné lieu ont permis de raffiner la teneur des droits et obligations des États dans le traitement des investissements et des investisseurs étrangers. En contribuant à construire le cadre d'accueil et de traitement des investissements et des investisseurs nord-américains dans chacun des trois pays signataires, le chapitre 11 a considérablement facilité une plus grande circulation des capitaux dans la zone ALENA. Si une grande liberté de mouvement vaut pour les capitaux en Amérique du Nord, ce n'est pas vrai pour ce que plusieurs économistes considèrent aussi, sans doute un peu froidement, comme un autre facteur de production : la main d'œuvre. Le chapitre 16 qui porte sur l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires est plutôt mince. Contrairement à ce qu'on peut trouver dans d'autres accords économiques régionaux, l'ALENA ne prévoit pas la libre-circulation des travailleurs. Il ne prévoit qu'une admission, sous visa, des gens d'affaires tels qu'ils sont définis dans l'accord et tels qu'ils sont reconnus par chacun des gouvernements. L'article 1601, dont la rédaction a été largement dictée par les États-Unis, traduit bien

⁵³⁰ *Ibid*, chapitre 14.

⁵³¹ *Ibid*, chapitre 15.

⁵³² L'article 1120 renvoie à la Convention CIRDI, au Mécanisme supplémentaire du CIRDI et aux règles d'arbitrage de la CNUDCI.

les préoccupations de l'administration américaine quant à la circulation des personnes :

En complément de l'article 102 (Objectifs), le présent chapitre reflète la relation commerciale préférentielle entre les Parties, l'opportunité de faciliter l'admission temporaire sur une base réciproque et d'établir des procédures et des critères transparents en la matière, [420] ainsi que la nécessité d'assurer la sécurité à la frontière et de protéger la main-d'œuvre locale et l'emploi permanent dans leurs territoires respectifs.

Il est clair que la sécurité nationale et la lutte à l'immigration illégale ont influencé la position américaine sur ces enjeux. Encore une fois, on constate qu'on a souhaité pousser la libéralisation aussi loin que possible. Mais quand la libéralisation supposait des prises de décisions en commun ou une intégration de marché, tel le marché de l'emploi, l'accord trouvait vite ses limites.

L'ALÉNA est aussi remarquable pour ses mécanismes de règlement des différends et surtout pour l'importance donnée à ces mécanismes pour compenser la structure institutionnelle minimaliste qu'il met en place. Le chapitre 19 prévoit l'examen et le règlement des différends en matière de droits anti-dumping et compensateurs. Le recours qui y est prévu permet de faire réexaminer par un groupe spécial binational les déterminations faites par les autorités nationales (au Canada, le tribunal canadien du commerce extérieur) à la suite d'une enquête en dumping ou en subventionnement. Pour l'essentiel, le mandat des groupes spéciaux binationaux consiste à vérifier si la loi nationale a été appliquée en conformité avec les principes normalement applicables en pareil cas. Ce n'est donc pas à l'aune du droit international que sont appelés à intervenir les groupes binationaux, mais bien avec l'objectif de s'assurer que les enquêtes nationales en dumping ou en subventionnement sont menées conformément à la loi nationale, sans discrimination à l'égard des étrangers et des produits dont ils font le commerce. Plus d'un considèrent que le fonctionnement du chapitre 19, à l'exception notable du cas du bois d'œuvre, est un succès qui a bien servi l'économie nord-américaine ⁵³³.

⁵³³ Michael Hart et Bill Dymond, 2007, « Free Trade and Dispute Settlement : Time to Declare Victory », *Policy Options / Options politiques*, vol. 28, no 9, pp. 45-54 ; Patrick F. J. Macrory, 2004, « Chapters 19 and 20 of NAFTA :

[421]

Plus intéressant encore et plus révélateur du modèle ALENA est le chapitre 20 qui prévoit les institutions de l'ALENA et les mécanismes de règlement des différends entre États. Seules deux institutions sont créées⁵³⁴. D'abord la Commission du libre-échange qui est formée de représentants de rang ministériel, c'est-à-dire le ministre canadien du Commerce international, le secrétaire de l'Économie du Mexique et le représentant américain au Commerce, bien connu sous l'acronyme USTR (United States Trade Representative). Cette commission se réunit normalement tous les ans et elle a pour mandat de diriger la mise en œuvre de l'ALENA, d'en superviser le développement, de régler les différends relatifs à l'interprétation ou l'application de l'ALENA, de diriger les travaux des comités et groupes de travail créés par l'ALENA et d'étudier toute autre question pouvant affecter le fonctionnement de l'accord⁵³⁵. Le moins que l'on puisse dire est que la commission n'a pas péché par excès de zèle depuis sa création. Elle ne s'est pas systématiquement réunie tous les ans. Elle n'a rien suscité quant au développement de l'ALENA et n'a livré qu'une seule interprétation de fond des dispositions de l'Accord⁵³⁶. Ces dernières années, la commission a même un peu cédé le pas au « Sommet des trois amigos » quant aux discussions sur l'avenir des relations économiques des trois pays nord-américains. L'autre institution, le Secrétariat, ne s'est guère montrée plus dynamique. Son apathie est peut-être due à [422] un manque de moyens, le budget de chacune des trois sections nationales étant assumé par chaque Partie à l'accord. Chargé d'appuyer la commission et les comités et groupes de travail créés par l'ALE-

An Overview and Analysis of NAFTA Dispute Settlement », dans Kevin C. Kennedy (dir.), *The First Decade of NAFTA : The Future of Free Trade in North America*, New York, The Transnational Publishers, p. 485.

⁵³⁴ Hufbauer et Schott parlent d'institutions squelettiques. Gary Clyde Hufbauer et Jeffrey J. Schott, 2005, *NAFTA Revisited : Achievements and Challenges*, Washington D.C., Institute for International Economics, p. 61.

⁵³⁵ ALENA, *supra* note 2, article 2001.

⁵³⁶ Canada, ministère des Affaires étrangères, Commerce et Développement, 2013, « Notes d'interprétation de certaines dispositions du chapitre 11 (Commission du libre-échange de l'ALENA -31 juillet 2001) ». Bélanger et Ouellet, *supra* note 6, p. 189, insistent sur l'incapacité des institutions de l'ALENA de créer du droit dérivé.

NA⁵³⁷, le secrétariat s'est contenté d'exercer ses attributions de greffe pour les différends relevant des chapitres 19 et 20 de l'accord. Les ressources se sont peut-être faites rares et l'appui politique a sans doute fait défaut, mais il demeure difficile d'excuser la médiocre prestation du secrétariat en matière de diffusion de l'information et son site Web maigrelet, désuet à tous égards et qui ne livre même pas l'information de base sur l'ALÉNA qui pourrait intéresser le chercheur ou le citoyen.

Ainsi revu, le texte de l'ALÉNA laisse bien paraître les intentions de ses rédacteurs de maximiser les échanges économiques sans pour autant devoir coordonner ou harmoniser leurs politiques économiques. L'accord ne prévoit pas non plus sa mise à jour, sa renégociation ni même sa suspension ou son extinction. On a voulu faire de l'ALÉNA un accord dont les dispositions seraient à ce point précises que la prise de décisions communes serait marginale et que les mécanismes de règlement des différends pourraient à eux seuls assurer la bonne application de l'accord.

Pour certains, l'ALÉNA est même excessivement précis, au point où l'on parle à son sujet de « tour d'ivoire »⁵³⁸. Aucune place n'est laissée à l'interprétation, à l'adaptation ou à de nouvelles négociations, ce qui fait de l'ALÉNA un « accord-mort ». C'est sans doute une crainte particulière qui a guidé cette approche propre à la zone de libre-échange nord-américaine : celle de la perte de souveraineté au profit d'une organisation d'intégration régionale. Tout éventuel transfert de souveraineté vers une entité supranationale a été soigneusement évité⁵³⁹, ceci empêchant toute intégration politique. En se [423] limitant à une stricte libéralisation économique, la zone de libre-échange nord-américaine se distingue nettement de la zone de libre-échange européenne et d'autres projets qui lui sont contemporains comme le MERCOSUR⁵⁴⁰. Comme le résume un auteur, « en opposition à l'approche

⁵³⁷ ALÉNA, *supra* note 2, article 2002.

⁵³⁸ Hufbauer et Schott, *supra* note 19, p. 5.

⁵³⁹ Stephen Zamora, 2011, « Rethinking North America : Why NAFTA's Laissez-Faire Approach to Integration is Flawed and What to do About It », *Villanova Law Review*, vol. 56, n° 3, p. 631-670.

⁵⁴⁰ Ivan Bernier et Martin Roy, 1999, « NAFTA and Mercosur : Two Competing Models ? », dans Gordon Mace al. (dir.), *The Americas in Transition : The Contours of Regionalism*, London, Lynne Rienner Publishers, p. 69-91.

supranationale qui caractérise l'Union européenne, dans l'ALENA la convergence des politiques est recherchée par l'application d'un cadre normatif contenu dans le texte initial »⁵⁴¹.

Les problèmes d'application de l'ALENA ne peuvent être réglés que selon les termes des procédures de règlement des différends prévues par le texte. Il n'est pas sûr que les mécanismes de règlement des différends aient la puissance voulue pour maintenir à jour un texte dont les signataires semblent peu se préoccuper de la vitalité.

L'impossible évolution du texte de l'ALENA, ou quand les mécanismes de règlement des différends ne sauraient pallier l'absence de volonté politique

Puisque les signataires de l'ALENA n'ont pas souhaité prévoir de mécanisme de mise à jour, d'adaptation, d'approfondissement ou de renégociation de l'Accord, il fallait compter ces 20 dernières années sur un contexte externe à l'ALENA favorable à une réouverture du texte de l'accord. Il est facile d'identifier au moins trois fenêtres d'opportunité qui auraient pu permettre une amorce de négociation ou au moins des débats ouverts sur la nature et l'avenir de l'ALENA. À chaque fois, le Canada, les États-Unis ou le Mexique a laissé la fenêtre se refermer. En 2001, le président mexicain Vicente Fox a lancé l'idée que la coopération trilatérale soit étendue aux [424] questions d'immigration, de travail, de développement économique et de politique monétaire⁵⁴². Cette proposition a laissé de glace les deux autres partenaires. En 2005, la création du Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) était l'occasion de raviver la Commission du libre-échange et de formaliser les prises de décision commerciales en lien avec les enjeux sécuritaires⁵⁴³. On a finalement laissé ce partenariat mourir par inertie. Pendant les primaires démocrates en vue de l'élection présidentielle

⁵⁴¹ Mace, *supra* note 6, p. 145.

⁵⁴² La proposition du président Fox est décrite dans Robert A. Pastor, 2001, *Toward a North American Community, Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C., Instructed for International Economies, p. 2-3.

américaine de 2008, les deux principaux protagonistes, Barack Obama et Hillary Clinton, avaient estimé que la réouverture de l'ALÉNA était souhaitable pour y inclure des clauses favorables à la protection des travailleurs et de l'environnement. On se rappellera la rapide riposte du ministre David Emerson qui avait insisté sur le fait que l'ALÉNA constitue un tout et que si l'ALÉNA devait être rouvert - ce que le Canada ne souhaitait pas - la question de l'approvisionnement en énergie prévu au chapitre six de l'ALÉNA devrait faire partie de la renégociation. La sécurité énergétique étant extrêmement sensible pour l'économie américaine, l'idée de la réouverture du texte de l'ALÉNA a vite été mise de côté.

Les idées de renforcement institutionnel, d'expansion ou d'approfondissement de l'ALÉNA pour en faire par exemple un marché commun, lancées par des universitaires⁵⁴⁴ ou des [425] *think tank* n'ont jamais pu non plus séduire les trois gouvernements.

En l'absence de renégociation et faute de volonté politique, on aurait pu croire que les différends commerciaux liés à l'application de l'ALÉNA auraient pu forcer ou inciter les Parties à revoir, à mettre au goût du jour, ou à compléter le texte de l'Accord. Ce ne fut pas le cas. Ce fut même tout le contraire. Dans au moins deux cas que nous résumons et expliquons ici, les parties impliquées ont réglé leur différend en signant un accord extérieur à l'ALÉNA alors que l'occasion était belle de compléter ou de renforcer l'ALÉNA. Nous présenterons donc ici l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux*⁵⁴⁵ de 2006 et l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis en*

⁵⁴³ Pour une description complète de ce qu'était le PSP, voir Angeles Villareal et Jennifer E. Lake, 2009, « Security and Prosperity Partnership of North America : An Overview and Selected issues », Washington D.C., Congressional Research Service, 8 p. ; voir aussi Greg Anderson et Christopher Sands, 2007, *Negotiating North America : the Security and Prosperity Partnership*, Washington D.C., The Hudson Institute (White Paper Séries), 37 p.

⁵⁴⁴ Pastor, *supra* note 27 ; Hufbauer et Schott, *supra* note 19, p. 467-91 ; Bill Dymond et Michael Hart, 2005, *Policy Implications of a Canada-US Customs Union*, Ottawa, Policy Research Initiative, 48 p. ; Ian F. Fergusson, 2012, « United States-Canada Trade and Economic Relationship : Prospects and Challenges », dans James R. Holbein et Donald J. Mush (dir.), *North American Free Trade Agreements -Commentary*, Oxford, Oxford University Press, p. 26.

⁵⁴⁵ *ABOR 2006, infra* note 34.

*matière de marchés publics*⁵⁴⁶ de 2010 en tentant de montrer l'impact délétère de ces accords sur l'ALÉNA.

L'Accord sur le bois d'œuvre résineux de 2006 (ABOR 2006)

Les exportations de bois d'œuvre canadien vers les États-Unis étaient déjà source de tension avant même que le Canada ne devienne un État souverain. La phase moderne du conflit du bois d'œuvre a débuté en 1982. Les autorités américaines avaient alors amorcé des enquêtes anti-dumping et en subventionnement contre le bois canadien. Une partie des élus du Congrès et des membres de l'administration étaient convaincus que le bois d'œuvre canadien était vendu sur le marché états-unien à un prix inférieur à sa valeur normale en raison du dumping et des politiques canadiennes de gestion de la forêt qui rendent le bois disponible aux entreprises forestières [426] à un coût qui ne refléterait pas celui du marché. Entre 1982 et 2006, le conflit a été géré de diverses façons par les protagonistes. Par des accords plus ou moins complets, les parties ont, pendant des périodes plus ou moins longues, tenté de trouver des *modus vivendi* fragiles⁵⁴⁷.

L'ALÉNA, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, ne prévoit pas d'exclusion ni de réserve pour le bois d'œuvre. Les règles générales sur le commerce des biens et sur l'accès aux marchés pour les produits, prévues au chapitre trois de l'accord, devaient trouver pleine application au bois d'œuvre. Les différends en matière de droits anti-dumping et compensateurs devaient ultimement se régler selon le cadre prévu au chapitre 19. C'est donc bien en vertu de l'ALÉNA que l'on devait pouvoir faire le commerce de bois d'œuvre en Amérique du Nord. Pourtant, 12 ans après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA et 11 ans après l'entrée en vigueur des accords de l'OMC, le Canada peinait toujours à faire appliquer par son voisin du Sud les règles et disciplines du droit

⁵⁴⁶ Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de marchés publics, *infra* note 36.

⁵⁴⁷ Pour une explication complète des différentes phases du différend du bois d'œuvre, voir Zhang Daowei, 2007, *The softwood lumber war : politics, economics and the long U.S.-Canadian trade dispute*, Washington D.C., Resources for the Future, 302 p.

international économique applicables au commerce du bois. Sept plaintes portées devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC et une quinzaine de plaintes déposées devant des groupes spéciaux binationaux prévus par le chapitre 19 de l'ALENA ont toutes mené à des victoires au moins partielles, souvent totales, pour le Canada⁵⁴⁸. Malgré tout, à l'été 2005, l'industrie forestière canadienne était au bord de l'asphyxie. La reprise des enquêtes administratives états-uniennes jugées non conformes au droit international, la multiplication des nouvelles enquêtes et la lenteur des autorités états-uniennes à rembourser les droits antidumping ou compensateurs dont la perception avait été jugée [427] non fondée rendait la situation financière des entreprises forestières canadiennes tout à fait intenable.

Au début de 2006, un nouveau gouvernement canadien, plus enclin à négocier qu'à revendiquer le respect de la règle de droit, a entamé des négociations avec l'administration états-unienne en vue d'en arriver à un accord spécifique au commerce du bois d'œuvre comme les deux pays l'avaient fait à deux reprises depuis le début des hostilités en 1982. Le 12 septembre 2006, le ministre canadien du Commerce international, David Emerson, et la représentante américaine, Susan Schwab, signaient l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis* (ABOR 2006)⁵⁴⁹. Les éléments principaux de cet accord de 86 pages sont les suivants :

⁵⁴⁸ Pour une revue détaillée des développements qu'ont connus ces affaires devant l'ORD de l'OMC et devant les Groupes spéciaux binationaux de l'ALENA, voir la chronique de droit international économique publiée dans l'Annuaire canadien de droit international.

⁵⁴⁹ *Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 29 mai 1996, R. T. Can 1996, n^o 16.

- * L'Accord est d'une durée de 7 ans et pourra être reconduit pour une durée de 2 ans. On sait aujourd'hui que l'Accord s'appliquera jusqu'à 12 octobre 2015.
- * À l'entrée en vigueur de l'Accord, les ordonnances d'imposition de droits antidumping et compensateurs sur le bois d'œuvre résineux qui avaient été imposées par les autorités américaines ont été complètement révoquées.
- * Le remboursement, en huit semaines, d'environ 4,5 milliards USD aux exportateurs canadiens de bois d'œuvre qui s'étaient vus exiger ces sommes par les autorités américaines au titre de droits compensateurs ou antidumping, dans certains cas depuis 2002.
- * Le gouvernement des États-Unis n'entamera aucune enquête en vue de l'imposition de droits antidumping ou compensateurs sur les exportations de bois d'œuvre résineux du Canada et rejettera toute demande d'intenter des recours commerciaux ou de mener des enquêtes en ce qui concerne le bois d'œuvre résineux canadien. De plus, [428] un moratoire de 12 mois sur tout recours commercial de la part des États-Unis prendra effet à l'échéance de l'Accord.
- * Les exportateurs canadiens de bois d'œuvre résineux ne paieront pas de droit à l'exportation tant que le prix du bois sera supérieur à 355 \$US par millier de pieds-planche.

Chaque région canadienne (côte et intérieur de la Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Québec) pourra choisir l'un de deux régimes de droits à l'exportation pour des périodes de trois ans :

- * Option A : des droits à l'exportation variant selon le prix du bois ;
- * Option B : des droits à l'exportation assortis d'une limitation du volume des exportations, dont le taux et la limitation du volume varieront selon le prix du bois.

Il est entendu que les revenus des droits à l'exportation perçus par le gouvernement du Canada seront distribués aux provinces.

- * Le bois provenant des provinces maritimes, du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut et des scieries frontalières du Québec est exclu de l'application de l'Accord.
- * Les parties mettent fin à toutes les procédures entamées avant l'entrée en vigueur de l'Accord.

Un observateur attentif du droit international économique est frappé par la mise de côté de l'ALENA dans l'ABOR 2006. L'article XI (2) de l'ABOR 2006 prévoit que :

L'application de la section B du chapitre onze de l'ALENA est suspendue à l'égard de toute affaire relevant de l'ABOR de 2006 et de toute mesure prise par une Partie et qui est nécessaire pour donner effet à l'ABOR de 2006 ou pour [429] l'appliquer. Par conséquent, aucune plainte au titre de la section B du chapitre onze de l'ALENA ne peut être déposée contre une Partie par des investisseurs des États-Unis ou du Canada à l'égard de telle affaire ou mesure.

L'article XIV quant à lui interdit explicitement d'engager une procédure de règlement des différends à l'égard de toute question relevant de l'ABOR devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC ou sous le chapitre 20 de l'ALENA, et ce, pour toute la durée de l'ABOR 2006. Les différends relatifs à l'ABOR 2006 ne peuvent être entendus que par la London Court of Arbitration.

Au surplus, le texte de l'ABOR 2006 ne contient aucune mention des chapitres trois et 19 de l'ALENA dont nous avons traité plus haut. Avec la suspension d'une partie du chapitre 11 de l'ALENA, l'interdiction de recourir aux dispositions du chapitre 20, l'absence de mention de deux chapitres qui devraient pouvoir s'appliquer aux questions traitées dans le nouvel accord, la volonté des parties de faire de l'ABOR 2006 un instrument juridique parfaitement indépendant de l'ALENA est manifeste.

*L'Accord entre le gouvernement du Canada
et le gouvernement des États-Unis
en matière de marchés publics (2010)*

À la suite de l'éclatement en 2008 de bulles spéculatives et d'une crise qui affectait durement l'économie des États-Unis, le Congrès des États-Unis adoptait le 17 février 2009 l'*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*⁵⁵⁰ (ARRA), un vaste plan de relance par lequel 787 milliards SUS étaient injectés sur deux ans dans l'économie nationale. De ce montant, environ 240 milliards étaient destinés à financer des marchés publics d'infrastructures. Cette annonce qui aurait dû faire le bonheur [430] de plusieurs fournisseurs canadiens prêts à soumissionner pour ces marchés, s'est avérée fort décevante. Les contrats à octroyer étaient en fait largement réservés aux fournisseurs états-uniens. La loi telle qu'adoptée en février 2009 comportait à son article 1605 une clause de type *Buy American* :

None of the funds appropriated or otherwise made available by this Act may be used for a project for the construction, alteration, maintenance, or repair of a public building or public work unless all of the iron, steel, and manufactured goods used in the project are produced in the United States.

Il était donc prévu que les fonds rendus disponibles par le plan de relance ne pouvaient être affectés à des travaux publics que si le fer, l'acier et les produits manufacturés utilisés dans le cadre de ces travaux étaient d'origine états-unienne. Le Canada s'est évidemment étonné de la présence d'une telle clause qui allait à l'encontre de l'esprit de l'ALÉNA, et peut-être en partie à l'encontre des termes du chapitre dix de l'ALÉNA portant sur les marchés publics. Des doutes ont donc rapidement été soulevés quant à la compatibilité de cette loi américaine avec les engagements pris par les États-Unis dans l'ALÉNA. Il faut savoir que le chapitre dix de l'ALÉNA a toujours été laissé en plan quant aux marchés publics passés par les entités fédérées.

⁵⁵⁰ *American Recovery and Reinvestment Act, 2010 (ARRA).*

L'annexe 1001. la-3 - qui aurait dû fournir la liste des entités publiques des États et des provinces dont les marchés auraient pu être couverts par le chapitre dix - a toujours été laissée sans contenu. L'occasion était donc toute trouvée pour préciser le contenu du chapitre dix de l'ALÉNA, achever la rédaction d'une annexe laissée sans engagement et de convenir avec précision des marchés publics devant être soumis aux règles de l'ALÉNA. Les parties n'ont pas saisi cette occasion. Tant s'en faut. Elles ont préféré s'engager dans des négociations bilatérales et signer l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis en matière de marchés publics*⁵⁵¹ (AMPCEU), en 2010, qui ne [431] comporte pas de renvoi au chapitre 10 de l'ALÉNA ni même de mention de son existence. L'AMPCEU est entré en vigueur le 16 février 2010. Par cet accord, le Canada a pu obtenir l'accès aux contrats d'approvisionnement de 37 États américains dont les noms figuraient à l'annexe II de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC.⁵⁵² En contrepartie, le Canada a procédé à une modification de ses engagements au terme de l'AMP de l'époque et inclus les provinces et territoires dans le champ d'application de l'AMP. L'AMPCEU comptait aussi des clauses d'application provisoire valables jusqu'au 30 septembre 2011. Ces clauses permettaient essentiellement aux fournisseurs canadiens d'avoir accès aux contrats qui auraient normalement été réservés aux fournisseurs américains par application de l'article 1605 de l'ARRA que nous avons reproduit plus haut.

On peut se demander pourquoi le Canada et les États-Unis n'ont pas choisi de consigner à l'annexe 1001.la-3 de l'ALÉNA le fruit de leurs négociations bilatérales. Inscrire dans l'accord trilatéral le résultat de négociations canado-américaines en matière de marchés publics n'aurait pas été particulièrement audacieux ni original. Certaines annexes de l'ALÉNA n'ont déjà qu'un effet bilatéral.

Devant leurs divergences de vues pour le commerce du bois d'œuvre et en matière de marchés publics, le Canada et les États-Unis ont choisi de ne pas amender ou compléter le texte de l'ALÉNA. Ils

⁵⁵¹ *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis en matière de marchés publics*, 11 février 2010, R.T. Can2010, n° 5 (entrée en vigueur : 12 février 2010 - expiré : 30 septembre 2011).

⁵⁵² À la condition que ces contrats atteignent les valeurs seuil prévues à l'accord. Il convient de préciser que l'Accord sur les marchés publics de l'OMC a été révisé depuis l'entrée en vigueur de l'AMPCEU.

ont préféré conclure des accords distincts de l'ALENA. Ce choix, que l'on peut juger discutable, a des effets juridiques.

[432]

Et si les négociations du Partenariat Trans-Pacifique étaient une renégociation de l'ALENA ?

Nous avons illustré dans la première partie du présent chapitre ce que d'autres avant nous ont déjà expliqué autrement : l'ALENA est un accord qui ne contient pas les dispositions et qui ne prévoit pas les institutions et les mécanismes pour évoluer de lui-même. Nous avons ensuite tenté de mettre en lumière le fait qu'au moins deux des trois Parties à l'ALENA n'hésitent pas à conclure des accords postérieurs à l'ALENA, qui portent sur des matières couvertes par l'ALENA et qui suspendent l'application des dispositions de l'ALENA ou qui en font fi. L'ALENA, un accord « stagnant », peut-il donc être modifié par des accords postérieurs ? Si oui, dans quelle mesure ? Par quels accords ? À quelles conditions ? Nous proposons ici quelques brèves réflexions à la lumière de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT) pour tenter de mesurer l'impact que des négociations commerciales actuelles pourraient avoir sur le sens à donner à l'ALENA.

Ainsi, selon le droit des traités, quels effets l'ABOR 2006 et l'AMPCEU 2010 ont-ils sur l'ALENA ? C'est l'article 58 de la CVDT qui, d'emblée, semble devoir s'appliquer :

Art. 58.- Suspension de l'application d'un traité multilatéral par accord entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de suspendre, temporairement et entre elles seulement, l'application de dispositions du traité :
 - a) si la possibilité d'une telle suspension est prévue par le traité ; ou

- b) si la suspension en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :

[433]

- i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations ; et
 - ii) ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité.
2. À moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les dispositions du traité dont elles ont l'intention de suspendre l'application.

Cet article va dans le sens de ce qu'ont de toute façon prévu le Canada et les États-Unis au sujet des chapitres 11 et 20 de l'ALÉNA dans l'ABOR 2006. Des dispositions de l'ALÉNA sont, dans des conditions bien précises prévues dans l'ABOR 2006, suspendues par un accord postérieur à l'ALÉNA. La notification prévue au paragraphe 2 qui aurait dû, dans le cas de l'ABOR 2006, être envoyée au Mexique n'a toutefois, à notre connaissance, jamais été transmise.

Mais on ne saurait bien appliquer le droit des traités sans tenir compte aussi de l'article 30 de la CVDT qui porte sur l'application de traités successifs portant sur la même matière. Cet article prévoit que, si certaines dispositions du traité antérieur peuvent être suspendues par un traité postérieur, les autres dispositions du traité antérieur qui ne sont pas incompatibles avec le traité postérieur restent applicables. Concrètement, tous les articles de l'ALÉNA qui ne sont pas incompatibles avec l'ABOR 2006 ou avec l'AMPCEU 2010 demeurent applicables aujourd'hui. L'article 30, à son paragraphe 4, prévoit de plus que les relations impliquant une Partie qui ne s'est pas engagée dans un traité postérieur restent inchangées et demeurent celles prévues dans le traité antérieur. En clair, les relations entre le Mexique et ses deux partenaires de l'ALÉNA ne sauraient être affectées par les accords bilatéraux postérieurs conclus entre le Canada et les États-Unis.

[434]

On constate donc que l'impact sur l'ALENA d'un accord postérieur est relativement minime si cet accord n'intervient qu'entre deux des trois parties à l'ALENA et si la matière couverte par l'accord postérieur est beaucoup moins étendue que ce dont traitent les 22 chapitres et annexes de l'ALENA. Mais quel effet la CVDT donnerait-elle à un accord comme le Partenariat Trans-Pacifique (PTP) ? Les négociations devant mener à ce partenariat réunissent à ce jour 12 pays dont le Canada, les États-Unis et le Mexique. Les thèmes abordés dans les négociations sont très vastes et, selon ce que l'on peut en savoir aujourd'hui, couvrent tous les secteurs d'activités et toutes les questions commerciales dont il est question dans l'ALENA⁵⁵³. On peut aussi soupçonner que, comme cela s'est produit pour d'autres accords signés par les États-Unis et le Canada, le texte du Partenariat ne fasse pas mention de l'ALENA comme accord antérieur entre certaines parties. Si le PTP entre en vigueur dans les conditions que nous pouvons anticiper, c'est l'article 59 et le paragraphe 3 de l'article 30 de la CVDT qui seront pertinents.

Art. 59.- Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur

1. Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et :
 - a) s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité ; ou

[435]

- b) si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est

⁵⁵³ Au moment d'écrire ces lignes, la meilleure description officielle des négociations devant mener au Partenariat Trans-Pacifique est fournie par le Bureau du Représentant au commerce des États-Unis (USTR), 2014, « Trans Pacific Partnership ». Les 12 pays engagés dans ces négociations sont l'Australie, le Brunei Darussalam, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour, les États-Unis et le Vietnam.

impossible d'appliquer les deux traités en même temps.

2. Le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties.

Art. 30. -Application de traités successifs portant sur la même matière

(...)

3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

Les articles que nous citons ici sont clairs. Si les trois États nord-américains sont parties au Partenariat tel qu'annoncé, l'ALÉNA pourrait être « considéré comme ayant pris fin », « s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité ». Il faudrait aussi considérer l'ALÉNA « comme ayant pris fin », « si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps ». On conviendra que ces deux cas de figure n'ont rien de farfelu puisque le PTP envisagé est voulu global et couvrira sans doute toutes les questions couvertes par l'ALÉNA.

Il faut espérer que les négociateurs prendront soin d'éviter que le paragraphe premier de l'article 59 de la CVDT ne s'applique et que l'ALÉNA ne soit considéré comme ayant pris fin. On pourrait alors se trouver dans le cas où c'est le paragraphe 2 de l'article 59 qui serait d'application. L'ALÉNA [436] serait considéré comme seulement suspendu si cela ressortait du texte du PTP ou « s'il était par ailleurs établi que cela était l'intention des parties ».

Il est enfin possible que ce soit le paragraphe 3 de l'article 30 qui doive être appliqué. Dans cette hypothèse, les parties n'auraient pas mentionné le lien à faire entre l'ALENA et les dispositions du PTP portant sur la même matière. En pareil cas, l'ALENA ne s'appliquera que dans la mesure où ses dispositions seront compatibles avec celles du PTP.

Quelle que soit l'hypothèse qui se vérifie à l'issue des négociations devant mener au PTP, il y aura bel et bien changement au texte de l'ALENA et à son application. On voit mal comment l'ALENA pourra s'appliquer aussi largement qu'aujourd'hui si le PTP entre un jour en vigueur ⁵⁵⁴.

Que les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis le veuillent ou non, l'ALENA ne peut conserver son texte original. On sait aujourd'hui que la libéralisation des marchés par un accord stagnant n'est possible que pendant un temps. Ce temps achève pour l'ALENA.

Conclusion

20 ans d'application de l'ALENA nous auront fourni une leçon importante. C'est en dehors des cadres de l'ALENA qu'il faut chercher l'évolution des termes des échanges économiques nord-américains. Dès lors, dans quelle mesure faut-il avoir à [437] l'œil des négociations comme celles du PTP auxquelles participent les pays nord-américains ? Dans quelle mesure le contenu du PTP pourra-t-il modifier les relations commerciales privilégiées que le Canada et le Mexique cultivent avec les États-Unis et qu'ils avaient voulu inscrire pour l'éternité dans l'ALENA ? Qu'advient-il d'enjeux comme l'exception culturelle ou la gestion de l'offre que les États-Unis avaient bon

⁵⁵⁴ Au moment d'écrire ces lignes, le Congrès des États-Unis n'avait pas consenti de procédure *fast track* à l'administration américaine. On sait qu'en l'absence d'une telle procédure, le Congrès, qui détient le pouvoir législatif, peut revoir *in extenso* le contenu des résultats de négociation qui lui sont présentés par le pouvoir exécutif et exiger des modifications à ces résultats avant d'approuver la mise en œuvre de l'accord international négocié. L'absence d'une procédure *fast track* mine les chances de succès des négociations dans lesquelles les États-Unis s'engagent.

gré mal gré accepté de voir protégés par les dispositions de l'ALE, puis de l'ALENA ? Quid des enjeux régis par des chapitres désuets comme les télécommunications ou les services financiers ? La négociation à 12 avec - notamment- des économies asiatiques émergentes aura-t-elle des impacts sur les relations étroites que nous entretenons avec les États-Unis sur des questions aussi sensibles que l'énergie, la concurrence, les entreprises d'États ou l'admission des personnes ? Faut-il craindre que des articles ou des chapitres de l'ALENA soient suspendus ou écartés par un PTP postérieur à l'ALENA et couvrant les mêmes questions ? L'ALENA, accord trilatéral, a incorporé des dispositions de l'*Accord de libre-échange Canada-États-Unis* pour régir la relation entre ces deux partenaires. Le PTP incorporera-t-il des dispositions de l'ALENA pour régir la relation entre les trois pays de l'Amérique du Nord ? Le PTP aura-t-il pour effet de suspendre tout ou partie de l'ALENA ?

L'ALENA a été un accord économique régional novateur et très bien adapté aux marchés qu'il devait libéraliser. Il a été à l'origine d'un modèle de libre-échange qui aura marqué le régionalisme. On peut apprécier ou critiquer ses effets, mais il est indéniable qu'il a puissamment stimulé les échanges économiques en Amérique du Nord. Son application nous a enseigné que la libéralisation sans des institutions communes capables de prendre des décisions en commun ne peut faire qu'un temps. L'ALENA vieillit mal, c'est vrai. Mais avec ses articles aux textes précis, avec ses annexes qui tiennent compte de la réalité des marchés, avec ses réserves qui décrivent avec force détails les secteurs mis à l'abri de ses règles, il continue de structurer en large partie les échanges commerciaux sur notre continent. L'ALENA mérite mieux que des suspensions improvisées en fonction des différends à régler. [438] Mais plus encore, ceux et celles qui profitent des effets de la libéralisation des marchés avec nos voisins du Sud ou qui subissent ces effets ont le droit de savoir si l'on est en train de renégocier l'ALENA.

Bibliographie

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 29 mai 1996, R.T. Can 1996, n° 16.

Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis en matière de marchés publics, 11 février 2010, R.T. Can 2010, n° 5 (entrée en vigueur : 12 février 2010 - expiré : 30 septembre 2011).

Anderson, Greg et Christopher Sands. 2007. *Negotiating North America : the Security and Prosperity Partnership*, Washington D.C, The Hudson Institute, White Paper Séries, 37 p.

Bélanger, Louis et Richard Ouellet. 2011. « Ruling the North American Market : NAFTA and its Extensions », dans Gordon Mace, Andrew F. Cooper et Timothy M. Shaw (dir.), *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, Basingstoke UK, Palgrave Macmillan, p. 187-204.

Bernier, Ivan et Martin Roy. 1999. « NAFTA and Mercosur : Two Competing Models ? », dans Gordon Mace *al.* (dir.), *The Americas in Transition : The Contours of Regionalism*, London, Lynne Rienner Publishers, p. 69-91.

Bhala, Raj. 2004. « Managing Trade in North America », dans Kevin C. Kennedy (dir.), *The First Decade of NAFTA : The Future of Free Trade in North America*, New York, The Transnational Publishers, p. 73-116.

Canada, ministère des Affaires étrangères, Commerce et Développement, 2013, « Notes d'interprétation de certaines dispositions du chapitre 11 (Commission du libre-échange de l'ALENA -31 juillet 2001) ». [En ligne](#). (page consultée le 28 juillet 2014).

[439]

Canada, ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. 2014. « L'accord de libre-échange nord-américain ». [En ligne](#). (page consultée le 28 juillet 2014).

Daowei, Zhang. 2007. *The softwood lumber war : politics, economics and the long U.S.-Canadian trade dispute*, Washington D.C, Resources for the Future, 302 p.

Dymond, Bill et Michael Hart, 2005, *Policy Implications of a Canada-US Customs Union*, Ottawa, Policy Research Initiative, 48 p.

États-Unis d'Amérique, Bureau du Représentant au commerce (USTR), 2014, « Trans Pacific Partnership ». [En ligne](#). (page consultée le 28 juillet 2014).

États-Unis d'Amérique, Internal Revenue Service. 2013. « The American Recovery and Reinvestment Act of 2009 : Information Center (ARRA) ». [En ligne](#). (page consultée le 28 juillet 2014).

Fergusson, Ian F. 14 septembre 2011. « United States-Canada Trade and Economic Relationship : Prospects and Challenges », Washington D.C, Congressional Research Service, 28 p. [En ligne](#).

Hart, Michael et Bill Dymond. 2007. « Free Trade and Dispute Settlement : Time to Declare Victory », *Policy Options / Options politiques*, vol. 28, n° 9, p. 45-54.

Hufbauer, Gary Clyde et Jeffrey J. Schott. 2005. *NAFTA Revisited : Achievements and Challenges*, Washington D.C, Institute for International Economics, 517 p.

Johnson, Jon Ragnar. 1994. *The North American Free Trade Agreement : A Comprehensive Guide*, Aurora, Canada Law Book Inc., 607 p.

[440]

Mace, Gordon. 2004. « Quelles institutions pour PALENA ? », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA, le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, p. 133-55.

Macrory, Patrick F.J. 2004. « Chapters 19 and 20 of NAFTA : An Overview and Analysis of NAFTA Dispute Settlement », dans Kevin C. Kennedy (dir.), *The First Decade of NAFTA : The Future of Free*

Trade in North America, Ardsley New York, The Transnational Publishers, p. 473-502.

Pastor, Robert A. 2001. *Toward a North American Community, Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C, Institute for International Economies, 207 p.

Villareal, Angeles et Jennifer E. Lake. 2009. « Security and Prosperity Partnership of North America : An Overview and Selected issues », Washington D.C, Congressional Research Service, 8 p. [En ligne](#).

Zamora, Stephen. 2011. « Rethinking North America : Why NAFTA's Laissez-Faire Approach to Integration is Flawed and What to do About It », *Villanova Law Review*, vol. 56, n° 3, p. 631-670.

[441]

Troisième partie
Prolongements et comparaisons

16

“Looking South While Looking North :
Mexico's Engagement with
Overlapping Regionalism.”

*Stephen Clarkson*⁵⁵⁵

**with the collaboration of Jeff Cui, Isabel Duchesne,
John Pan, Beom-Jun Park, Alissa Saieva,
and Amy Tieu, University of Toronto**

[Retour à la table des matières](#)

All nation-states belong to many, sometimes scores, of international organizations, the overwhelming number of which are functionally unique because they were established to address a specific issue. It is less usual that a state belongs to more than one multi-state organization dedicated to achieving its economic integration in different geographical regions, although Europe and Africa provide us several examples, each of which has its own character. Scholars have grappled with the resulting "spaghetti bowl" confusion and have pointed out the negative consequences that ensue when a state formally binds [442] itself to following different organizations' rules or commitments that may actually conflict with each other.⁵⁵⁶

⁵⁵⁵ Stephen Clarkson is professor in the department of Political science at the University of Toronto.

⁵⁵⁶ For a recent sampling of research on this subject, see the conference of KFG - The Transformative Power of Europe, May 15-17, 2014, "Dealing with Overlapping Regionalism : Complementary or Competitive State-

The "regional overlap" that is the subject of this chapter falls less into the category of normative confusion than of deliberate and consistent problem-solving through seeking cooperative solutions with neighboring governments. On January 1st, 1994 Mexico became the first "third world" country to implement an economic integration agreement with its two highly industrialized and much wealthier next-door neighbors to the north, expecting thereby to catapult itself into a "first world" level of performance. 18 years later and still struggling with many of the same problems which were plaguing it in the 1990s, Mexico decided to enter a different economic integration project with three other but not at all next-door, Latin American governments - Chile, Peru, and Colombia. Unlike other examples discussed in the academic literature, Mexico's overlapping membership in the North American Free Trade Agreement (NAFTA, 1994) and the Pacific Alliance (PA, 2012) bespeaks extension rather than contradiction given that both regional organizations focus on promoting their member states' intra-regional economic integration and that they have a similar objective of attracting foreign investment and enhancing their competitiveness abroad.

Apart from the first writings on the PA, this paper is based primarily on one week's field work carried out by our seven-person team in Mexico City in February 2014 when meetings were held with present and retired officials in the federal government's external affairs and foreign trade secretariats and with scholars in two of the city's major universities. These discussions were supplemented by follow-up interviews by the lead author with diplomats from the four countries (see Appendix). We had two objectives : deepen our understanding of the new regional organization's origins and [443] objectives and identify what characterized Mexico's overlapping membership in both NAFTA and the PA.

Our research strategy was based on the following considerations :

- Since the PA members emphasized their intent to create an *integrated internal market*, we needed to assess their potential for success in this endeavor.
- As a region labelling itself "Pacific" and explicitly dedicating itself to enhancing its trade and investment links with Asia in general and with China in particular, this geographically specific aspect of the new region called out for assessment.
- As a regional organization whose members self-identified as neoliberal governments intent on attracting foreign direct investment, the PA's norms and institutions promoting *foreign investors' rights* also needed prime attention.
- But organizations cannot only be taken on their own terms. Since narcotics insecurity is such a powerful phenomenon in Latin America and since the war on drugs is such a major component of the United States' (US) relations throughout the western hemisphere, the connection between *security* in NAFTA and *security* in the PA countries had to be part of our project.
- Finally came the *environmental* externalities that are intimately connected to international trade and investment but are generally side-lined, particularly by neoliberal governments, as an annoying and definitely secondary priority.

It was our hope that studying these various themes would generate a multi-dimensional analysis that would illuminate Mexico's puzzling decision to complement its two-decades-old participation with highly developed partners in [444] NAFTA with an overlapping membership with far less developed countries in the PA.

We will proceed in five stages.

Part I. The Prospects for the PA's Intra-regional Economic Integration

Part II. Mexico's Challenges with China

Part III. Foreign Investment Protection and Investor-State Dispute Prevention

Part IV. Mexico as an Anti-narcotics Security Fulcrum

Part V. Mexico's Environmental Overlap : Rule-Taker in NAFTA, Rule-Maker in the PA

But first we need to establish the rationale underpinning this grouping of self-consciously "like-minded" in launching the new region.

Motivating Overlap : Mexico's Disappointment with NAFTA

The PA is the offspring of two types of dissatisfaction. First came the Andean members' disappointment with the ineffectual regional associations to which they belonged in Latin America and the Caribbean. To this malaise came Mexico's own frustration with its experience in NAFTA. Mexico's prime motivations for engaging with a new regional organization appear to be, first, disappointment with NAFTA's economic and political effects, second, its concern about Asia, and, third, its strategic foreign policy shift from North America back to Latin America. Due to NAFTA's failure to constrain the US' post-9/11 Rambo behavior, which was focused on antiterrorism measures that significantly inhibited cross-border flows of commerce and labor, Mexico's expectations of rapid economic development were frustrated. At the same time, its [445] economy's competitive advantages in manufacturing were compromised by the rise of major Asian economies, above all China, which offered still lower labor costs and presented still richer investment opportunities for transnational corporations (TNCs) for whose direct investments Mexico competed.

While the Mexican government has repeatedly declared NAFTA an unqualified success, an evaluation of Mexico's experience since implementing NAFTA leads to a considerably more qualified judgment. Despite the fact that outgoing Mexican exports and incoming foreign investments grew impressively under NAFTA, these apparent successes did not translate into the expected substantial economic

growth.⁵⁵⁷ In the 1970s, Mexican GNP had grown at an average rate of 6.7% per year under its previous, protectionist development model known as import substitution industrialization (ISI). In the 1990s, this rate fell to an annual rate of 2.7%.⁵⁵⁸ This measure of economic performance dropped even further in the 2000s : it declined to 1.96% per annum in the years from 2000 to 2009.⁵⁵⁹ Mexico's gross domestic product (GDP) per capita from 1994 to 2013 grew at the disappointing average annual rate of 0.89%, slower than that of almost every other Latin American country.⁵⁶⁰

Aside from low aggregate growth rates, Mexico after NAFTA experienced little improvement in jobs and wages. Even in the first six post-NAFTA years, fewer than 12% of the 6.5 million new workers who sought jobs found them in the manufacturing sector.⁵⁶¹ From 1994 to 2014, the total number of jobs in the Mexican automotive sector doubled, but most of [446] them were low-paying.⁵⁶² Indeed, the wage gap between American and Mexican workers from 1993 to 2013 defied NAFTA's proponents' predictions. Rather than the gap closing, it stayed the same.⁵⁶³ Manufacturing wages actually fell 13% between 1994 and 2002.⁵⁶⁴

Mexico's agricultural imports more than doubled from 1993 to 2003, pushing its agricultural trade deficit to more than 4 billion USD by 2013⁵⁶⁵ and resulting in widespread rural unemployment.⁵⁶⁶ Partic-

⁵⁵⁷ Steve Hellinger and Karen Hansen-Kuhn, 2003, *Lessons from NAFTA : The High Cost of Free Trade*, Toronto, Canadian Center for Policy Alternatives, p. 8.

⁵⁵⁸ Lyuba Zarsky and Kevin P. Gallagher, January 28th, 2004, "NAFTA, Foreign Direct Investment, and Sustainable Industrial Development in Mexico", Silver City, Americas Program, p. 2.

⁵⁵⁹ World Bank, 2014, "GDP growth, (annual %)".

⁵⁶⁰ Sonali Kolhatkar, January 9th, 2014, "After 20 Years, NAFTA Leaves Mexico's Economy in Ruins", *Truthdig*.

⁵⁶¹ Zarsky and Gallagher, *supra* note 4, p. 44.

⁵⁶² Mark Stevenson, January 3^r, 2014, "20 years after NAFTA, a changed Mexico", *Boston Globe*.

⁵⁶³ Kolhatkar, *supra* note 6.

⁵⁶⁴ Zarsky and Gallagher, *supra* note 4, p. 45.

⁵⁶⁵ Timothy Wise, January 2nd, 2014, "How Beer Explains 20 Years of NAFTA's Devastating Effects on Mexico", *Global Post*.

⁵⁶⁶ Hellinger and Hansen-Kuhn, *supra* note 3, p. 9.

ularly drastic in both its economic and cultural consequences, heavily subsidized American corn flooded the Mexican market, in turn causing millions of Mexican *campesinos* to leave their land.⁵⁶⁷ That almost half of the Mexican population now lives under the poverty line⁵⁶⁸ helps account for the major exodus of Mexican manpower to the US during this period.⁵⁶⁹

Of course, Mexico's economic performance cannot be attributed entirely to NAFTA. Nevertheless, when the linked phenomena of increased economic regionalization (deepening market integration in North America) combined with minimal institutional regionalism (ineffectual trinational governance) left Mexico helpless in the face of the US-induced economic crisis of 2008, it undertook a serious re-evaluation of its North American integration strategy.

20 years after Mexico seemed to have turned its back on Latin America in favor of maximizing its integration in North America's political economy, it began to reactivate its [447] Iberian engagement by helping establish the PA with noncontiguous Iberian counterparts. Along with these like-minded partners, Mexico has internal and external hopes for the Alliance. At over 209 million citizens, Chile, Peru, Colombia, and Mexico, along with Costa Rica account for 36% of the Latin American and Caribbean (LAC) population.⁵⁷⁰ With approximately 39% of LAC's GDP (US\$ 2.1 trillion),⁵⁷¹ the PA would be the world's eighth largest economy.⁵⁷² The second-largest Latin American region after Mercosur by gross national product (GNP) and population, a successfully integrated PA should offer growing trade and direct-investment opportunities for its own members and become a more attractive site for TNCs, whether because of its intra-regional diffusion of foreign-investor protection agreements or because of its internal efforts to prevent government actions that might provoke TNCs' litigation. As a consolidated region, the PA should present itself to Asian economies in general and China in particular as considerably

⁵⁶⁷ Kolhatkar, *supra* note 6.

⁵⁶⁸ *ibid.*

⁵⁶⁹ *Ibid.*, Zarsky and Gallagher, *supra* note 4, p. 48.

⁵⁷⁰ Pacific Alliance, 2014a, "The Pacific Alliance", 13 p.

⁵⁷¹ World Bank, 2012, "Latin America & Caribbean (developing only)".

⁵⁷² Pacific Alliance, 2014b, "Strategic Value" [PA, 2014b].

more than the sum of its individual parts whether for negotiating, for trading or for investing.

In sum, its bold North America strategy's failure to deliver the results that Mexican policy-makers had originally envisioned provided them a motivation to respond enthusiastically when a new opportunity arose in the form of joining three like-minded countries who shared :

- a common aspiration to promote their own economy's development through advancing the PA's intra-regional integration ;
- a common frontage on the Pacific Ocean and so a direct route to their most dynamic trade and investment partner, China ;

[448]

- a common growth paradigm favouring foreign direct investment ;
- two other common concerns, the immediate, burning escalation of narcotics gang violence and the much longer-term issue of environmental degradation.

The Uncertain Prospects for the PA's Intra-regional Economic Integration

Although Africa's experience with overlapping regionalism alerts us to the possible conflicts between the rules and obligations undertaken by states when they belong to more than one economic organization, regional overlap does not necessarily force a member state to choose between conflicting rules or regulations. It is also possible that, when a country belongs to two separate regional organizations, its economic goals in the one can be pursued independently of its participation in the other. Such appears to be the case with Mexico's engagement in building an integrated regional economy with its PA partners. Their currently unpropitious trade data notwithstanding, they insist they will build an intra-regional market by expanding their com-

mon trade and mutual investments along with their institutional and physical infrastructure. Actually developing an integrated market in which its members' economies can expand their exports and investments intra-regionally is a daunting task. Although the Alliance has already made concerted efforts, its prospects seem limited.

The potential for increased trade between Mexico and other PA countries can be estimated by the extent to which their export and import structures complement each other. As Table 1 shows, Mexico's combined exports to Colombia, Chile, and Peru amounts to a mere 2.5% of its total sales abroad.

[449]

Table 1.
Exports to Other Member States As Share of Total Exports, 2012

	From Mexico	From Colombia	From Chile	From Peru
to Mexico	-	1.4%	1.7%	0.9%
to Colombia	1.5%	-	1.2%	2.0%
to Chile	0.6%	3.6%	-	4.4%
to Peru	0.4%	2.6%	2.3%	-
Total	2.5%	7.6%	5.2%	7.3%

Source : European Parliament, Directorate General for External Policies, January 2014, "The Pacific Alliance : Regional integration or fragmentation ?", *Policy Briefing*, p. 13.

In order for Mexico to sell the goods and services in which it enjoys a comparative advantage, there must be a significant level of import demand by its prospective partners. Having been the beneficiary of foreign TNCs' heavy engagement in research and development, Mexico has a leading automotive sector in which low-paid workers not only assemble imported parts but produce complex technical

equipment.⁵⁷³ Vehicle production accounts for 3% of Mexico's total GDP, 14% of its manufacturing output, and 23% of its total exports, over 80% of which go to the US.⁵⁷⁴ The US economic downturn in the late 2000s led to such a drastic decline in Mexico's automotive exports in 2011 that the federal government now aims to diversify its automotive export markets, a shift that could turn the PA's other members into a promising export destination.⁵⁷⁵

The petroleum industry is also a crucial sector which accounts for 14% of total Mexican exports, most of which flow [450] northwards.⁵⁷⁶ Because the US is becoming more energy-independent, Mexico is also trying to diversify its foreign oil markets, hoping to double its crude oil exports to China by 2014 and to boost India-bound oil shipments.⁵⁷⁷

This desire to pivot away from North America raises the question whether Mexico *Can* augment its auto and oil exports to PA members. Crucial to this ambition is the fact that automobiles and crude petroleum make up both Chile's and Peru's top two imports.⁵⁷⁸ The import trade complementarity of Chile and Peru in relation to Mexico in the automotive and petroleum sector is very high, which suggests that Mexico's robust automotive- and petroleum-export sectors, when coupled with the high Chilean and Peruvian import propensities, indicate a realistic growth potential for Mexico's export in the PA region.

⁵⁷³ Gary Gereffi and Martha A. Martinez, 2004, "Mexico's Economic Transformation under NAFTA", in Russell Crandal and Guadalupe Paz (ed.), *Mexico's Democracy at Work : Political and Economic Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner, p. 128 and 142.

⁵⁷⁴ Global Strategy Group, 2012, "Assessing An Investment in the Mexican Automotive Industry", p. 4-5.

⁵⁷⁵ *Ibid*, p. 10.

⁵⁷⁶ Observatory of Economic Complexity, 2014, "Learn More About : Trade in Mexico".

⁵⁷⁷ David Alire Garcia, August 9 , 2014, "Mexico ramping up oil exports to China, India", *Reuters*.

⁵⁷⁸ Observatory of Economic Complexity, 2014, "Learn More About : Trade in Peru".

Infrastructure

A less hopeful part of the ledger, the low quality of Mexico's infrastructure has important implications for its economic-integration prospects within the PA. Infrastructure underdevelopment raises transport costs and impedes a country's ability to compete. Insufficient transport infrastructure has in fact been a major impediment to Mexico's international trade. The extent and quality of its roads, railways, airports, seaports, and pipelines pale in comparison with those of the US, Canada, and Europe. Mexico's annual spending on transportation infrastructure, including rail, air transport, and sea transport, actually declined substantially from 1995 to [451] 2003.⁵⁷⁹ Despite some increase in road infrastructure expenditures during this period, its quality has actually deteriorated due to government gridlock on road infrastructure policies, which lag "woefully" behind its North American neighbors.⁵⁸⁰

Currently ranked below the 50th percentile of the World Economic Forum's Infrastructure Competitiveness Report, Mexico aspires to rank in the top 20th percentile by the year 2030.⁵⁸¹ In 2013, President Pena Nieto announced a Transport and Communications Infrastructure Program that would invest 4 trillion pesos (315 billion USD) in major infrastructure projects through 2018 - about 5% of its annual gross domestic product. 100 billion USD are promised exclusively for transportation and communications infrastructure to improve logistics for exporters, thereby enhancing Mexico's export competitiveness.⁵⁸²

Because the program's details are confidential, it is not clear whether it will improve the infrastructure needed for expanding ex-

⁵⁷⁹ World Bank, April, 1991, "Regional Integration among Developing Countries, Revisited", by Andras Inotai, *WPS 646*, 94-95.

⁵⁸⁰ Matthew J. Drake and Nelly Diaz Rojo, 2008, "The Current State of Mexican Logistics Operation", *The Journal of International Management Studies*, vol. 3, n° 2, p. 94-95.

⁵⁸¹ Lisa Terry, January 2008, "Mexico Paves the Road to Prosperity", *Inbound Logistics*.

⁵⁸² Mayer Brown, July 18th, 2013, "Mexico Announces US \$315 Billion Infrastructure Spending Plan".

ports to PA members. Its inclusion of port expansion and telecommunications provides apparent support for Mexico's trade integration within the PA, since port efficiency and ready access to telecommunications have the largest impact on automotive trade.⁵⁸³ But given the fact that Mexico has faced significant logistics barriers to its automotive exports to its major market to the north, it is likely that the [452] program is mostly designed to improve its infrastructure for US-bound commerce.

Table 2. Pacific Alliance Economic Figures (S USD)

<i>Indicator</i> Year 2011	Mexico	% of PA Total	Colombia	Costa Rica	Chile	Peru	Pacific Alliance
Population (million)	119.4	54.7	47.08	4.738	17.31	29.61	218.138
GDP (billion)	1,158	59	336.3	41.03	251.2	176.9	1963.43
Exports (billion)	357	62.6	60.5	22.6	83.2	47.3	570.6
Imports (billion)	280	73	22.1	10.6	43.1	27.6	383.4

Source : World Bank, 2012 ; Observatory of Economic Complexity.

That the other PA members also face severe infrastructure problems further diminishes Mexico's intra-regional integration prospects. Chile has a major infrastructure deficit with respect to land transportation.⁵⁸⁴ Peruvian exporters face enormous logistical costs as a result of

⁵⁸³ Hildegunn Kyvik Nordas and Roberta Piermartini, August 2004, "Infrastructure and Trade", WTO Staff Working Paper ERSD, 29 p.

⁵⁸⁴ Mauricio Mesquita Moreira, Christian Volpe, and Juan S. Blyde, 2008, *Unclogging the Arteries : The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, Washington D.C., Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, p. 42.

the country's low infrastructure quality.⁵⁸⁵ In short, while Mexico's engagement in [453] the PA may well be motivated by its poor experience with NAFTA, its potential market for Mexico's competitive automotive and petroleum exports in both Chile and Peru is jeopardized by all three countries' infrastructural deficiencies which undermine the prospects for meaningful economic success in their new venture.

Although its present level of economic regionalization offers the PA scant hope for success in the short term, its members' strong propensity for political regionalism (removing visas to increase tourism, creating a common stock exchange, developing programs to finance for student exchanges with scholarships, promoting intra-regional investments by their small and medium enterprises) may reverse this reality and so in the longer term ultimately confound the skeptics.

Situating this analysis within the broader context of its overlapping regional membership, Mexico faces very different challenges as the poorest and weakest member of NAFTA from what it confronts in the Pacific Alliance in which it is the dominant economy in terms of population, GDP, trade volume (see Table 2), and has the most balanced economic structure. We can speculate that, while its direct investments abroad in the United States are small if growing and in Canada are negligible, they may well build new value chains in the PA's manufacturing, services, and even mining sectors. Nevertheless, the members' infrastructure deficits and their general low trade complementarity present serious obstacles to achieving the economic integration to which they aspire and could ultimately jeopardize its sustainability as an effective region.

⁵⁸⁵ Cristina Camiz and al, December 20th, 2013, "Colombia and Peru : Boosting Global Competitiveness by Investing in Infrastructure".

Mexico's Challenges with China

As with the other Latin American economies, the PA countries were once more closely tied to their former colonial powers in Europe and then to the US than to their hemispheric [454] neighbours.⁵⁸⁶ In the post-World-War-II period, Europe and the US were Latin America's two largest investment and trading partners.⁵⁸⁷ But since various security and financial crises shook these once-dominant powers in the 2000s, their economic relationships with Ibero-America have suffered from lacklustre growth, trade with the US growing especially slowly.⁵⁸⁸

Setting out to increase its "economic integration and outreach to the world, with special emphasis on the Pacific rim,"⁵⁸⁹ the Alliance presents itself at the vanguard of Latin America's own pivot to the fast-growing Asian economies in general, but particularly to China. While trade with the rest of Asia remained at a constant proportion of each member's total commerce over the past decade,⁵⁹⁰ trade with China grew dramatically -so that, by 2012 it represented or exceeded half of each member's Asian trade. What is not immediately clear is whether the Alliance can accomplish further economic integration with Asia by its members acting in unison.

Although they are branding themselves as a grouping of like-minded states, the PA members' differently structured economies may prevent them from developing a coherent stance towards China. For instance, unlike Peru, Chile, and Colombia, Mexico does not suffer from an over-reliance on resource exports. Although both Peru and

⁵⁸⁶ United Nations, ECLAC, 2012, *Latin America and the Caribbean and the European Union : striving for a renewed partnership*, New York, United Nations, p. 29 and 59.

⁵⁸⁷ Andy Klom, 2005, "Latin America and International Trade : Regionalism and Beyond", *Latin American Research Review*, vol. 40, n° 3, p. 355.

⁵⁸⁸ ECLAC, *supra* note 34, p. 32.

⁵⁸⁹ Pacific Alliance, 2014c, "The PA and Its Objectives".

⁵⁹⁰ Around 6% for Colombia, 8% for Mexico, 9% for Costa Rica, 10% for Peru, and 16% for Chile between 2002 and 2012.

Chile have negotiated FTAs, which have already contributed to an increase in the diversity and scope of exports to China,⁵⁹¹ further collaboration [455] is necessary to take advantage of the opportunities created by these agreements.

Table 3.
China-Pacific Alliance Trade as a Share of Total Trade and Asia Trade (2012)

(billion USD)	Mexico	Peru (2012)	Chile	Colombia
Imports from China (share of total imports)	61 (16%)	8 (19)	16 (20%)	10 (17%)
Exports to China (share of total exports)	6 (2%)	8 (17%)	18 (25%)	5 (9%)
China's share of member's imports from Asia	54%	61%	66%	69%
China's share of member's exports to Asia	45%	61%	55%	83%

Source : Observatory of Economic Complexity.

While their individual problems differ -while Mexico faces a severe trade deficit, Peru and Chile want to reduce their dependence on mineral exports- the Alliance members face a common goal in promoting and diversifying their exports to China. Although they do not yet have the "actorness" to sign trade agreements together, they share a common drive for trade promotion. Key to the Alliance's goal of expanding its exports beyond mineral resources is government support for small and medium enterprises (SMEs) which need publicly financed help to access market information and build the interpersonal ties that are essential to success in foreign markets.⁵⁹²

⁵⁹¹ Cynthia Sanborn and Alexis Yong, September 2013, "Peru's Economic Boom and the Asian Connection", Working papers from Departamento de Economía - Universidad del Pacífico, p. 33.

⁵⁹² Erdener Kaynak and Vinay Kothari, 1984, "Export Behaviour of Small and Medium-Sized Manufacturers : Some Policy Guidelines for International Marketers", *Management International Review*, vol. 24, n° 2, p. 68 ; Paul Ellis and Anthony Pecotich, 2001, "Social Factors Influencing Export Initiation in Small and Medium-Sized Enterprises", *Journal of Marketing Research*, vol. 38, no 1, p. 126.

[456]

Mexico's regional overlap with NAFTA has as little to do with the PA's relations with Asia as it does with their intra-regional integration. To start with, the country is the least dependent of all PA members on trade with China. Nevertheless, Mexico is caught up in China's growing presence in Latin America, but in a less positive way than are its fellow PA members. China accounted for only 1.5% of Mexican exports in 2012 -yet this number had grown from 0.09% from 1993, and all of this growth occurred without the benefit of a FTA. China's share of Mexico's imports grew much more rapidly, from 0.59 to 15.3% between 1993 and 2012.⁵⁹³ Despite its protectionist measures and its disputes with China, Mexico's annual trade deficit with China has ballooned from 5.6 billion USD to 55 billion USD between 2002 and 2013.⁵⁹⁴

Despite these problems, there are signs that Mexico and China have been developing an increasingly close trade relationship. Both economies have come to specialize in manufacturing, with electronics and auto parts accounting for much of their bilateral trade.⁵⁹⁵ Within the last decade, rising wages, an appreciating yuan, and increasing transportation costs are constraining Chinese exports' competitiveness.⁵⁹⁶ This shift could lead to a decrease of the serious imbalance in Sino-Mexican trade, making Mexican products more competitive in general, including in China. However, improving Mexican exports' access to the Chinese market would require further cooperation to remove tariff- and non-tariff barriers.

⁵⁹³ Roberto Hernandez Hernandez, 2012, "Economic Liberalization and Trade Relations between Mexico and China", *Journal Of Current Chinese Affairs*, vol. 41, no 1, p. 64.

⁵⁹⁴ International Trade Center, 2014, "Trade Statistics".

⁵⁹⁵ ECLAC, *supra* note 32, p. 73.

⁵⁹⁶ Sergio Martin and Juan C. Mateos, October 2012, "Mexico Handbook : Competitive, open, and only a truck ride away", HSBC Global Research, 164 p.

[457]

Competition with China is not only an issue of the two economies' mutual trade. It is also about a challenge not shared by the other PA members : the two countries compete for a share of the crucial US market, which absorbs over three-quarters of Mexico's exports. Although Mexicans are concerned about competing with China in their largest foreign market, these fears are not fully justified. Even within the same category, Mexican and Chinese products are not always directly competitive. For example, Mexican auto parts tend to be used in the assembly of vehicles, while China's tend to be replacement parts ; Mexican companies specialize in flat-screen television sets, whereas their Chinese counterparts specialize in monitors. In fact, Mexico remains more competitive than China in cases where the weight-to-value ratio is high, the products are quality intensive, and just-in-time delivery or customized production is required. ⁵⁹⁷

Cultural and language barriers between the two countries' business communities remain high, resulting in a lack of mutual knowledge and firms' unreadiness to cooperate. The absence of official support perpetuates the inability for Mexican businesses, both large and small, to develop linkages and cooperate successfully with Chinese clients. Public perceptions of the China threat as an exporter of cheap goods has set up ideational barriers against government and private-sector representatives' support for trade fairs and other cooperative events. For example, the third annual Expo China was supported by the Centre for China-Mexico Studies at the National Autonomous University of Mexico, not by government officials and private sector representatives. ⁵⁹⁸ A general lack of [458] mutual understanding has contributed to joint ventures failing in the automotive sector as well. ⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ Ralph Watkins, 2013, "Meeting the China Challenge to Manufacturing in Mexico", in Enrique D. Peters, Adrian H. Hearn and Harley Shaiken (eds), *China and the New Triangular Relationships in the Americas : China and the Future of US-Mexico Relations*, Mexico, Center for Latin American Studies, p. 47-50.

⁵⁹⁸ Adrian Hearn, 2013, "The Mexico-China-U.S. Triangle : An Ethnographic Perspective", in Enrique D. Peters, Adrian H. Hearn and Harley Shaiken (eds), *ibid.*, p. 62-64.

⁵⁹⁹ Enrique Dussel Peters, 2012, "The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China : Co-operation Potential ?", *The China Quarterly*, vol. 209, p.

So far, Mexico has addressed its economic challenges with China mostly through bilateral mechanisms, including a Strategic Dialogue,⁶⁰⁰ a Strategic Partnership,⁶⁰¹ a Binational Commission, and a 2011-5 Joint Action Programme.⁶⁰² These bilateral structures have delivered few concrete results. In contrast ProMexico, the trade promotion agency's more recent efforts to develop its knowledge of the Chinese market have helped create new working groups as well as negotiations allowing Mexican goods better access to China in certain product sectors.⁶⁰³ The Chinese president's visit to Mexico in June 2013 mandated the creation of a department within the Mexican Secretariat of the Economy specializing in Mexico-China economic affairs, opened the Chinese market to Mexican pork and tequila, and established a High Level Business Group bringing together prominent executives to make recommendations to the presidents.⁶⁰⁴

108-109.

⁶⁰⁰ Xinhuanet, July 11th, 2008, "China, Mexico Establish Strategic Dialogue Mechanism".

⁶⁰¹ Hongbo Sun, 2013, "The Strategic Partnership Between China and Mexico : A Multilateral Perspective", in Enrique D. Peters, Adrian H. Hearn and Harley Shaiken (eds), *supra* note 43, p. 74.

⁶⁰² Mexico, Secretaria de Relaciones Exteriores, 2010, "Press release : Mexico and China Hold Their Fifth Binational Commission Meeting in Beijing".

⁶⁰³ Rhys Jenkins and Enrique Dussel Peters (eds), 2009, *China and Latin America : Economic relations in the twenty-first Century*, Bonn, German Development Institute, p. 323-24.

⁶⁰⁴ Mexico, Secretaria de Economia, 2013, "Press release : Mexico and China strengthen business dialogue" ; Mexico, Presidencia de la Republica, 2013, "Press Release : Mexico and China agree to give way to a new stage in their relationship that will ensure greater prosperity and development".

[459]

Mexico's Competitive Stake in the PA

In this context, one can understand why Mexico might turn to the PA. Cooperation with the promotional agencies of Peru and Chile would be beneficial to Mexico given its inexperience in dealing with China. Mexico has a chance to learn from Chilean officers and companies working in China who have been recognized by their Chinese counterparts for their "reliability and excellent work" in negotiating their bilateral FTA.⁶⁰⁵ The PA's ongoing program of trade promotion as well as its assistance to the business *camaras* helps Mexican SMEs export to the Chinese market. Furthermore, the PA is currently creating a group whose organizational goal will be the provision of assistance to SMEs.⁶⁰⁶ Yet another sign of cooperation in trade promotion was the China-PA Multi-Chamber Union's establishment in late 2013.⁶⁰⁷ This union of the Chambers of Commerce may create a common voice for the PA's business community vis-à-vis China which could influence intergovernmental negotiations.

Mexico's economic challenges with China are too complex to be resolved collectively, but the Alliance is still a viable forum by which Mexico can address its trade imbalance. While the economic structures of China and Mexico will cause friction in their relationship so long as they remain so similar, the size of the relationship means that China cannot be ignored. Participation in the Alliance through collaboration with the trade promotion efforts of the other members will supplement Mexico's efforts to engage bilaterally with China. In this way, Mexico's Alliance membership gives it an avenue for engaging with China in the company of like-minded colleagues.

⁶⁰⁵ Juan Carlos Gachuz, 2012, "Chile's Economic and Political Relationship with China", *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n° 1, p. 143.

⁶⁰⁶ Confidential interview, Mexico City, representative of the Secretaria de Economia, February 2014.

⁶⁰⁷ Anonym, November 28th, 2013, "Pacific Alliance : New Business Agreements with China", *The Argentina Independent*

[460]

Foreign-Investment Protection and Investor-State Dispute Prevention

Whereas many cases of overlapping regionalism involve states facing the difficulty of honoring commitments that actually conflict with each other, Mexico's experience in joining the PA while remaining a member of NAFTA demonstrates the opposite. At the leaders' eighth summit on February 10, 2014 in Colombia, at Cartagena de Indias, the participating governments signed a Supplementary Protocol to the Framework Agreement's (*Protocolo Adicional del Acuerdo Marco*) whose investment chapter, the Pacific Alliance Investment Agreement (PAIA), was distinct in form but similar in content to the trilateral agreements that they had already negotiated with the US and Canada.⁶⁰⁸

Foreign direct investment : inflows and protection

Despite being signed 20 years after NAFTA,⁶⁰⁹ the PAIA's substantive provisions demonstrate a high degree of similarity to the North American agreement, as the following analysis will document. Thus, with regards to investment protection, the PA did not offer a counter-model to NAFTA. On the contrary, Mexico's broadening regional

⁶⁰⁸ Confidential interview, Mexico City, February 20, 2014.

⁶⁰⁹ Despite Mexico's mixed experience with post-NAFTA FDI inflows, it continued to sign many more investment protection agreements of a similar kind to NAFTA, bilaterally and multilaterally. After NAFTA, Mexico signed NAFTA-style trade investment agreements with Bolivia (1994), Costa Rica (1998), Colombia and Venezuela (1994), Nicaragua (1997), Chile (1998), El Salvador, Guatemala and Honduras (2000) and Uruguay (2003). From Paul Alexander Haslam, 2010, "The Evolution of the Foreign Direct Investment Regime in the Americas", *Third World Quarterly*, vol. 31, n° 7, p. 1190.

commitments helped spread and entrench NAFTA's investment protection regime down the western coast of the Americas.

[461]

The scholar Paul Haslam classifies investment agreements in five categories, ranging from Type 1, which offers the highest level of protection to foreign investors but the lowest level of government flexibility in investment policy, to Type 5 agreements, which offer the lowest level of protection to foreign investors but the highest level of government autonomy.⁶¹⁰ Countries often display negotiating preferences that lean towards one type or the other : China tends to sign Type 4 treaties. There are also regional trends in the types of agreements signed : Latin American intra-regional treaties tend to be weaker Type 3 agreements.⁶¹¹ This makes the PA's decision to support a Type 2 model even more significant. Using this grid, we can compare the PAIA with NAFTA in terms of the protections it offers to investors under the four core international standards for treating investors and investments.

National Treatment (NT) and Most-Favoured Nation (MFN)

The NT standard equalizes conditions for domestic and foreign investors by ensuring the latter are guaranteed the same treatment as domestic investors who are operating in similar businesses or like circumstances.⁶¹² MFN is a similar standard that attempts to prevent discrimination, in its case, in favour of foreign investors from third countries. The degree of protection offered by these standards depends on whether they take effect before or after a foreign investment's establishment. If "pre-establishment," foreign investors are provided the protection of NT and MFN even before they have made an invest-

⁶¹⁰ *Ibid*, p. 1203.

⁶¹¹ *Ibid*, p. 1190.

⁶¹² Peter Muchlinski, 2009, "The Framework of Investment Protection : The Content of BITs", in Karl P. Savant and Lisa Sachs (eds), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, New York, Oxford University Press, p. 37-71.

ment. If "post-establishment," TNCs are eligible for protection only [462] after they have established their business.⁶¹³ Following Haslam, we classify pre-establishment NT and MFN as signifying Type 1 or Type 2 agreements, because they accord greater protection to the investor and post-establishment NT and MFN to be Type 3, while Type 4 and 5 agreements may lack these standards entirely.⁶¹⁴

NAFTA exhibits Type 2 characteristics because it offers pre-establishment NT and MFN, guaranteeing foreign investors non-discriminatory treatment even before they have made their investments. The PAIA text on NT and MFN is similar to NAFTA in this regard, offering protection under the NT and MFN standard to foreign investments in their "establishment, acquisition, [and] expansion."⁶¹⁵

The definition of "investor" is also relevant, as it is virtually identical in the two Agreements : NAFTA defines investors as those who "[seek] to make, [are] making or [have] made an investment." Similarly, the PAIA defines investors as those who intend to make, are making, or have made an investment.⁶¹⁶ However, the PAIA does specify that making an investment requires the investor to take such concrete actions towards "realizing" the investment as "obtaining permits or licenses."⁶¹⁷

⁶¹³ Smya P. Subedi, 2008, *International investment law. Reconciling policy and principle*, Oxford, Hart Publishing, p. 67.

⁶¹⁴ Haslam, *supra* note 57, p. 1203.

⁶¹⁵ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacifico, June 6th, 2012, Chile-Colombia-Costa Rica-Mexico-Peru, art. 10.4(1)-4.(2). [PAIA] ; North American Free Trade Agreement, December 17th, 1992, R.T. Can. 1994 n°2, 32 I.L.M. 289 (entry into force : January 1st, 1994). [NAFTA]

⁶¹⁶ PAIA, *Ibid.*, art. 10.1.

⁶¹⁷ *Ibid.*, art. 10.1.

[463]

***Fair and Equitable Treatment (FET)
and Full Protection and Security (FPS)***

FET obliges the host country to act "in a consistent manner, free from ambiguity and in total transparency, without arbitrariness and in accordance with the principle of good faith."⁶¹⁸ For example, due process is expected in a host country's interaction with the investor or investment, and the failure of the state to act in accordance with due process can constitute a violation of the standard.⁶¹⁹ Often bundled with the FET principle, FPS obliges the host country to take all reasonable measures to protect the investment and investor from threats, civil strife, physical violence, and attacks.⁶²⁰ The inclusion of the FET and FPS standards characterizes Type 1, 2, and 3 agreements. Their exclusion is typical of Type 4 and 5 agreements.⁶²¹

NAFTA includes both FET and FPS, stating that each Party shall accord investments "treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security."⁶²² However, these standards were limited in 2001 by the North America Free Trade Commission's Notes of Interpretation, which clarified that FET and FPS do not stipulate the existence of additional obligations beyond the ones already required by customary international law.⁶²³ The PAIA incorporates this interpretation and also clarifies that FET "includes the obligation not to deny justice procedures" in accordance with due process.⁶²⁴ It also specifies that FPS "requires each Party to provide a level of police [464] protection" as required by

⁶¹⁸ Muchlinski, *supra* note 60.

⁶¹⁹ *Ibid.*

⁶²⁰ Subedi, *supra* note 61, p. 67.

⁶²¹ Haslam, *supra* note 57, p. 1203.

⁶²² NAFTA, *supra* note 63, art. 1105(1) ; PAIA, *supra* note 63, art. 10.6(1).

⁶²³ Mark Kantor, 2012, "Little Has Changed in the New US Model Bilateral Investment Treaty", *International Center for the Settlement of Investment Disputes Review*, vol. 27, n° 2, p. 341.

⁶²⁴ PAIA, *supra* note 63, art. 10.6(1).

customary international law.⁶²⁵ We thus accord both agreements Type 2 ranking for FET and FPS.

Direct or indirect expropriation

The next standard provision in investment agreements concerns expropriation, whether direct or indirect. Direct expropriation refers to such losses of all or almost all the investor's property as the seizure of an investor's factory and its transference to the state.⁶²⁶ Variations of indirect expropriation are government measures that severely diminish the investment's value or a series of measures that progressively deprive investors of the economic benefits of their investments.⁶²⁷

In international economic law, governments are entitled to expropriate but they must compensate the owners. Type 4 and 5 agreements typically do not recognize indirect expropriation and may even limit compensation to standards set by national legislation. Stronger investment agreements recognize indirect expropriation and use the Hull formula, which calls for "prompt, adequate, and effective compensation".⁶²⁸

Regarding the requirement for compensation, the PAIA also closely mirrors NAFTA. Both recognize indirect expropriation and list the same conditions for legitimate expropriations : they must be non-discriminatory, in accordance with due process of law, for a public purpose, and accompanied by full compensation.⁶²⁹ The Hull formula is also included in both agreements : compensation must be equal to the market value of the expropriated investment, paid in a freely [465] convertible currency, and be made "without delay."⁶³⁰ We deem NAFTA and the PAIA as having Type 2 provisions on both expropriation and compensation.

⁶²⁵ *Ibid.*, art. 10.6.2(a-b).

⁶²⁶ Sean Hagan, 2000, "Transfer of Funds", UNCTAD/ITE/IIT/20, p. 41.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 42.

⁶²⁸ Subedi, *supra* note 59, p. 17.

⁶²⁹ PAIA, *supra* note 61, art. 10.12(1) ; NAFTA, *supra* note 63, art. 1110(1).

⁶³⁰ PAIA, *ibid.*, art. 10.12(1) ; NAFTA, *ibid.*, art. 1110(2-3).

Financial transfers

This logically connected provision prohibits states from restricting the investor's ability to "receive and repatriate amounts relating to investments" or "convert the currency prior to repatriation."⁶³¹ Some IIAs provide for exceptions that excuse the state from its transfer obligations in such cases as a balance-of-payment crisis when the government is permitted to impose restrictions.⁶³² Unrestricted transfers characterize Type 1 agreements, while Types 2-5 agreements allow for increasing possibilities for restrictions.⁶³³

Transfers are yet another subject in which NAFTA's and the PAIA's wording is nearly identical, with the investment chapters providing for the transfer of, for example, "profits, dividends, interest, capital gains" and "proceeds from the sale or liquidation" of the investment⁶³⁴ when the investor has the right to transfer the capital promptly and into a freely convertible currency.⁶³⁵ Moreover, both agreements permit restrictions on transfers under limited circumstances. For example, under NAFTA, "non-discriminatory" restrictions made in "good faith" may be placed on transfers in such cases as bankruptcy or criminal offences ; this qualification is echoed in the PAIA.⁶³⁶ Since both chapters only permit restrictions on [466] transfers in limited and clearly delineated circumstances, they are judged to be Type 2.⁶³⁷

⁶³¹ Hagan, *supra* note 72, p. 6.

⁶³² *Ibid.*, p. 7.

⁶³³ Haslam, *supra* note 57, p. 1203.

⁶³⁴ PAIA, *supra* note 63, art. 10.11(1) ; NAFTA, *supra* note 63, art. 1109(1).

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ PAIA, *ibid.*, art. 10.11(6) ; NAFTA, *ibid.*, art. 1109(4).

⁶³⁷ Haslam, *supra* note 55, p. 1203.

Performance requirements

States have typically imposed requirements on incoming foreign investments in order to achieve specific economic development goals.⁶³⁸ For example, host countries have required the investor to hire a specific percentage of local employees or purchase a certain part of its inputs locally. Type 1 and 2 agreements include provisions restricting the imposition of these performance requirements, whereas Type 3, 4, and 5 agreements do not.⁶³⁹

Again, both agreements under analysis demonstrate Type 2 characteristics since they restrict the imposition of performance requirements. Both the PAIA and NAFTA affirm that the signatory state may not impose such requirements as "exporting a given level of goods or services."⁶⁴⁰ Similarities are also found in the exceptions the two agreements tolerate. Each allows governments to impose such requirements as domestic content quotas as long as they are "not applied in an arbitrary or unjustifiable manner" and "do not constitute a disguised restriction on international trade or investment."⁶⁴¹

Since the PAIA exhibits a predominance of Type 2 traits, we classify it as a Type 2 agreement similar to NAFTA. As could have been expected thanks to governments such as the US having softened their model investment treaties in deference to an aroused public opinion, the two agreements are not [467] identical. Unlike NAFTA, the PAIA makes exceptions, offers clearer definitions, and curtails investor rights for example, by providing a narrower definition of "investors" and clarifying the obligations entailed by the FET and FPS standards. Despite this slight dilution, the PAIA's protections still mirror NAFTA's, which confirms that regional overlap does not necessarily entail a contradiction between one region's norms and the other's.

⁶³⁸ Roberto Echandi and Kenneth Vandeveld, 2006, "International Investment Arrangements : Trends and Emerging Issues", *UNCTAD Series on International Investment Policies for Development*, United Nations, p. 40.

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ PAIA, *supra* note 61, art. 10.8.1(a) ; NAFTA, *supra* note 63, art. 1106(1a).

⁶⁴¹ PAIA, *ibid.*, art. 10.8.5 ; NAFTA, *ibid.*, art. 1106(6).

Investor-state dispute settlement

The enforcement mechanism for foreign-investment protections is dispute resolution, which is chiefly provided through forums for international arbitration that short-circuit domestic courts with their propensity for delays and even corruption. In the event of a claimed breach of an investment treaty, investors have the right to "trigger dispute settlement mechanisms and seek damages" before international tribunals.⁶⁴²

NAFTA and the PA largely use the same arbitration system. Investors under both agreements are provided the same options with regards to judicial institutions : the World Bank's ICSID, ICSID's Additional Facility Rules, and the United Nations' UNCITRAL Arbitration Rules. The only difference between the agreements is that the PAIA also allows both parties to submit disputes to "any other institution of arbitration or in accordance with any other rule of arbitration" if they can agree to such an institution. The tribunals consist of three arbitrators -usually elite trade and investment lawyers⁶⁴³ - who can issue rulings that order states to pay compensation to successful plaintiffs.

In total, roughly US\$ 1.48 billion has been claimed in damages against Mexico under NAFTA and various bilateral [468] investment treaties (BITs).⁶⁴⁴ Mexico has won seven of its fifteen concluded cases. Of the eight cases it lost, Mexico was found liable for roughly 14% of its total potential liability, or some US\$ 204 million.

⁶⁴² David Schneiderman, 2010, "Investing in Democracy ? Political Process and International Investment Law", *University of Toronto Law Journal*, vol. 60, n° 4, p. 911.

⁶⁴³ *Ibid.*

⁶⁴⁴ This sum was calculated through the addition of the values claimed by investors for compensation in the awards against Mexico that were made publicly available.

Investor-State Dispute Prevention

In contrast to many LAC governments' hostility to these investor-state dispute processes, the "like-mindedness" of Mexico and the rest of the PA's members appears in their common focus on augmenting dispute *prevention* -rather than reducing investor rights - as the best tool to mitigate PAIAs potential costs. For the PA, speedy domestic dispute resolution is preferable to international arbitration, and the complete avoidance of disputes is even better.⁶⁴⁵ The Mexican government recently established the Investment Promotion and Prevention of International Disputes project, which broadcasts the country's investment commitments, provides relevant agencies with training on the topic, distributes pertinent educational materials, and strengthens communication among all involved parties.⁶⁴⁶ The Secretariat of the Economy has styled its website as a resource for interested parties and is currently providing training at all levels of government, in part because of regional and local authorities' tendency to enter into legal agreements with investors, which could provide clear-cut grounds for a case in the event that a conflict progressed to arbitration.⁶⁴⁷ ProMexico acts as an accessible partner for foreign investors, beginning in the pre-establishment phase.⁶⁴⁸ Chile, Peru, and Colombia all have similar programs in place.⁶⁴⁹ Despite the fact [469] that Colombia is the only member state never to have faced an investor-state dispute, it has, following policy advice from Mexican officials, recently developed the most comprehensive dispute-prevention platform.⁶⁵⁰

The norm diffusion among its member states on dispute prevention suggests that the Alliance has already become a venue for collaboration and exchange of best practices among members and confirms that PA members are united on the issue of foreign investment. The pro-

⁶⁴⁵ Silvia Constain, June 2013, "Investor-State Dispute Prevention Strategies : Selected Case Studies", US AID and APEC, 40 p.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Constain, *supra note* 93.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 4-17.

motion of FDI is clearly a prime objective of the group, which boasts three of Latin America's top five FDI recipient states : Mexico, Chile and Colombia.⁶⁵¹ Intra-regional investment is also aided by numerous seminars hosted by the Alliance to encourage FDI, particularly in major infrastructure projects.⁶⁵² This collaboration is within the bounds of WTO rules because each state continues to use open contract bidding practices.⁶⁵³ In 2014 the member states' various investment-promotion agencies announced they would join forces to promote FDI, along with exports and tourism. Their goal for 2014 was to conduct at least 40 events in 18 countries including China, Taiwan, and the United Arab Emirates (UAE)⁶⁵⁴. The active promotion of investment allows member states to attempt to direct FDI flows to specific sectors which, even if, through their various international commitments, they have relinquished the ultimate say on these matters.

[470]

In sum, far from offering a counter-model to NAFTA on investment protection, Mexico's regional overlap functioned to spread NAFTA's investment-protection regime down the Andes to the southernmost tip of the Americas. Although the overlap between NAFTA's and the PA's investment protection commitments is non-conflictual, it is not clear whether the PAIA will serve as a model for the members' future investment agreements with other countries, either in individual negotiations (one PA member negotiating with another country) or bloc negotiations (all PA members negotiating with another country). It seems that the PAIA was not meant to be a definitive model to be followed strictly in future. Rather, it can be used at the members' discretion as a draft or point of reference in new negotiations. In other words, the members can sign agreements similar to the PAIA but they

⁶⁵¹ Argentina, 2011 = \$9.8 ; 2012 = \$12.6 ; Brazil, 2011 = \$66.7 ; 2012 = \$65.3 ; Chile, 2011 = \$22.9 ; 2012 = 30.3 ; Colombia, 2011 = \$13.4 ; 2012 = \$15.8 ; Mexico 2011 = \$21.5 ; 2012 = \$12.7 (UNCTAD figures in trillions USD). United Nations, UNCTAD, 2014, "Foreign Direct Investment Flows and Stock" ; United States of America, Department of State, 2013, "2013 Investment Climate Statement - Colombia" ; Confidential interview, February 2013.

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ Pacific Alliance, 2014d, "Promotion Entities of the Pacific Alliance, ready to travel the world in 2014".

can also choose not to, both options -according to Mexican officials- being perfectly acceptable. Because Alliance members insist that they would not infringe on each state's individual negotiating preferences, the PAIA is clearly not meant to be a mandatory model for future bilateral investment agreement negotiations. But, given that the PAIA did not represent a drastic shift in the level of investor protection that the PA states were offering each other, it would not be surprising if they continued to sign investment agreements that are similar to the PAIA.

None of the officials interviewed for this research explicitly ruled out the PA's potential as a negotiating bloc, a notion that is on the table. But no decisions have been made to operationalize this ability, and there have been no discussions about whether the PAIA will serve as the model for negotiations. Neither has the option been ruled out.

The diffusion of foreign investment protection (FIP) norms and the accompanying investor-state dispute-settlement mechanisms that empower transnational corporations vis-à-vis the governments which host their international operations flowed entirely from North to South from the time of decolonization through to the early 1990s, when NAFTA spread these norms North to North from the US to Canada. The diffusion of new policy models to prevent investor-state [471] disputes has been from South to South, with Mexico -the Western Hemisphere country that has had the most investor-state disputes to deal with- taking the lead both in innovating dispute-prevention processes and in sharing its approach with its PA colleagues. Looking at this diffusion through Washington's eyes, the PA can be seen to have extended NAFTA's norms via a kind of mini-free trade area. Although there is no evidence that the US expended significant resources in supporting this development, the Alliance's embrace of strong investor protection norms shows that US hegemony is still a significant reality in those parts of Latin America where governing elites generally support the neoliberal Washington Consensus which has been deeply entrenched in many Western Hemisphere governments since the early 1980s.

Mexico as an Anti-narcotics Security Fulcrum

As had NAFTA's proponents two decades before, Alliance members' official statements insist on the new region's single-minded focus on economic-liberalization objectives. But, as North America discovered after September 11, 2001, an unforeseen shock can cause the wild card of national security to trump such economic priorities.

The PA's commitment to free flows of intra-regional labor unconstrained by visas apparently flies in the face of North America's US-driven anti-terrorist, anti-narcotics, trade-constricting border-security barriers. Although anti-terrorism and anti-narcotics policies traditionally had a low priority in Latin America, the violence accompanying the cross-border spread of drugs has caused the PA states to take anti-narcotics policies far more seriously. While the Alliance has no explicit security policies, its members are increasingly engaging in cooperation, aiming at similar kinds of "smart" borders to what Washington forced Ottawa and Mexico City to develop in the wake of 9/11.

Mexico's engagement with overlapping regionalism by joining the PA was no more centered on security than had been [472] NAFTA but, when it reoriented itself towards Latin America at the beginning of this decade, its challenge in the security domain seemed to lie in reconciling the two regions' contradictory approaches. First came the US model of security governance, which did not just dominate security discourses at the domestic and regional levels but permeated hemispheric security policies. Second was Mexico's position as the transit zone between the world's largest markets for the production and consumption of narcotics. Given the US' negligible success in its decades-long War on Drugs in decisively curbing US narcotics consumption and violence at home or in Latin America, the questions posed by Mexico's membership in the new PA were whether the Alliance would consolidate the existing network of security cooperation between its four countries and the US or whether it would construct a separate security community with a different set of goals, policies, and practices. Mexico's considerable political and economic weight in the PA, the

centrality of its geographical location, and its overlapping membership in both regional organizations confirmed its position as the pivotal actor in either scenario.

This section will first explore whether there is a clash between NAFTA's post-9/11 border-tightening paradigm and the PA's economic-liberalization objectives. It will then consider whether Mexico is more likely to facilitate the southward diffusion of security norms from North America, or develop approaches derived from the PA's specific needs that could conflict with the former. The problem of overlapping regionalism is conceptualized here as a geographical and functional tension between two regions' security approaches. This differentiation produces governance gaps that could either be resolved (by norm diffusion and policy harmonization) or kept separate (through disengagement from one region in preference for the other) by a state belonging to both regions. ⁶⁵⁵

[473]

Mexico's security role in North America as both a buffer zone and a combatant against US-bound narcotics and narcotics gangs has steadily increased since 9/11. The 22 Point US-Mexico Border Partnership Action Plan signed in 2002 ushered in the era of the "smart" border with its two contradictory objectives : improve border-security defences and maintain cross-border commercial flows. ⁶⁵⁶ These measures directly countered NAFTA's trade-liberalization, border-thinning objectives by thickening US borders with greatly enhanced security controls that increased border delays and intra-regional transportation costs. As a result, the annual growth rate of US-bound Mexican goods fell from 15.0% between 1990 and 2000 to 3.7% between 2001 and 2011. ⁶⁵⁷

⁶⁵⁵ Brigitte Weiffen, Leslie Wehner and Detlef Nolte, 2013, "Overlapping regional security institutions in South America : The case of OAS and UNASUR", *International Area Studies Review*, vol. 16, n° 4, p. 372-373. Helen Murphy, July 26th, 2012, "Exclusive : Colombia plans 185.5 trillion pesos in spending in 2013" *Reuters*.

⁶⁵⁶ United States of America, Department of State, March 21^s, 2002, "Smart Border : 22 Point Agreement - U.S. - Mexico Border Partnership Action Plan".

⁶⁵⁷ A.G. Walke and T.M. Fullerton Jr., 2014, "Freight transportation costs and the thickening of the US-Mexico border", *Applied Economics*, vol. 46,

Mexico's need for technical and financial assistance to meet US requirements resulted in the Merida Initiative (2007), the primary instrument through which US funding, technical expertise, and military resources support security programs in Mexico and Central America.⁶⁵⁸ Although many Mexican cartel leaders have been arrested or killed since the Initiative's inception, these high-profile triumphs did not reduce narcotics' relentless, northward flood. US policy makers have accordingly diverted the Merida Initiative's funding to the Central American Regional Security Initiative, while the Pena Nieto government has shifted its national security strategy from Felipe Calderon's militarized war against the cartels towards reducing corruption through structural reforms in education, social welfare, and the criminal justice system.⁶⁵⁹ Whether this [474] shift reduces poverty enough to shrink its attendant crime culture or merely relieves pressure on the cartels remains to be seen.

Based on recent commercial and migratory trends, the Alliance's liberalized flows of goods, capital, and people do not seem to conflict with Mexico's role as the US' southern security buffer. The volume of northbound migration from or through Mexico has been declining,⁶⁶⁰ and liberalizing the intra-regional movement of people is drawing more migrants from Central America southward.⁶⁶¹ Despite trade liberalization,⁶⁶² cocaine traffic to the US is estimated to have declined 30 to 40% since 2006.⁶⁶³ This phenomenon is partly attributable to disruptions in trafficking operations caused by law-enforcement inter-

n° 11, p. 1248-1258.

⁶⁵⁸ Clare Ribando Seelke and Kristine M. Finklea, April 8th, 2014, "U.S.-Mexican Security Cooperation : The Merida Initiative and Beyond", Washington D.C., Congressional Research Service, p. 6.

⁶⁵⁹ Alejandro Hope, January 2013, "Peace now ? Mexican security policy after Felipe Calderon", *Working Paper*, Latin America Working Group, 8 p.

⁶⁶⁰ Damien Cave, September 21^s, 2013, "For Migrants, New Land of Opportunity is Mexico" *New York Times*.

⁶⁶¹ Roberto Suro and Rene Zenteno, October 2012, "Overview : Mexican Migration Beyond the Downturn and Deportations", *Mexican Migration Monitor*, University of Southern California.

⁶⁶² Inter-American Development Bank, April 27th, 2010, "Trade liberalization contributed to reduce poverty in Latin America, IDB book says".

⁶⁶³ Claire O'Neill McCleskey, April 3rd, 2013, "Will Meth Overtake Cocaine on the Southwest Border ?", *InSightCrime*, United Nations, UNODC, May 2013, *World Drug Report 2013*, New York, United Nations, p. 39-41.

vention and inter-cartel violence, but another factor is the growing local drug markets within Latin America - most notably in Chile, Argentina, and Brazil- which are absorbing an increasing proportion of the available supply.⁶⁶⁴ In short, the PA's liberalization processes do not directly contradict the US' security goals. In practice, they seem to raise awareness among PA members about their integrated borders' increasing vulnerability to being exploited by transnational criminal [475] organizations,⁶⁶⁵ knowledge which is pushing them towards seeking greater technical and logistical assistance from NAFTA members. This cooperation in turn promotes the diffusion of border-security integration norms and institutions across the hemisphere.⁶⁶⁶

Mexico's role as a highway for narcotics has spillover consequences at both the national and regional levels. Laundered money's estimated share of the national GDP is 1.3% in the US, is 3.6% in Mexico, 5% in Colombia, 4% in Peru and Chile, and a staggering 22% in the possibly next AP member, Costa Rica.⁶⁶⁷ The high prevalence of this crime has deepened corruption at all levels of government and police.⁶⁶⁸ Since over half of all the cocaine produced in Peru and Colombia is trafficked to or through Mexico,⁶⁶⁹ its cartels have achieved virtually unimpeded access to major transportation hubs including the Mexico City Airport and the seaports of Manzanillo and Lazaro Cardenas.⁶⁷⁰

⁶⁶⁴ Natalie Southwick, November 27th, 2013, "Drug Arrests Highlight Chile Police Corruption", *InSightCrime* ; United Nations, UNODC, *ibid.*, p. 41-42.

⁶⁶⁵ Anonym, February 11th, 2014, "Refuerza seguridad Alianza del Pacifico", *El Siglo de Torreon*.

⁶⁶⁶ Adam Isacson and *al*, 2013, *Time to Listen : Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund and Washington Office on Latin America, 32 p. ; Robert Muggah, August 2nd, 2013, "A New Standard for Security", *Canadian International Council*.

⁶⁶⁷ Mexico, Camara de Diputados (written by Claudia Gamboa Montejano and Sandra Valdes Robledo), January 2013, "Lavado de Dinero", Mexico, Direccion General de Servicios de Documentacion, p. 16.

⁶⁶⁸ Lome Matalon, January 23rd, 2014, "Mexico City Police Arrest Former Anti-Money Laundering Czar For Extortion", *Fronteras*.

⁶⁶⁹ Anonym, 2009, "Mexico's Drug Seizures Total \$10.9 Billion, AG Says", *Latin American Herald Tribune*.

[476]

These narcotics challenges are not restricted to the hemisphere. Deepening trade relations with China have opened up new routes through which precursor chemicals for methamphetamines (currently the drug with the fastest growing demand in the Americas)⁶⁷¹ and human trafficking victims are transported to Mexico.⁶⁷² Due to language barriers and the already noted lack of close institutional ties between Chinese and Mexican authorities, Chinese companies offer the ideal cover for Mexican cartels to launder their illicit cash and arrange deliveries of illegal merchandise.⁶⁷³

Meanwhile the Sinaloa, Los Zetas, and Gulf cartels have set up new bases deep within Central America, Colombia, and Peru. In Colombia, the power of Mexican cartels has increased significantly as the local paramilitary narco groups have fragmented into smaller and weaker units.⁶⁷⁴ Since Peru surpassed Colombia as the world's largest cocaine producer, the Sinaloa cartel has taken a renewed interest in its drug cultivation, production, and shipping facilities. Thus the Alliance's economic integration and the dispersal of transnational criminal organizations caused by the Merida Initiative's partial successes have generated greater mobility for illegal persons, capital, and goods across the PA and resulted in an increasingly volatile security environment. In the light of Andean America's substantial internal narcotics problem, it seems more likely that Mexico will respond to these challenges by transferring North America's security practices southwards than by supporting the PA's orientation as a platform for pursuing less draconian approaches to security.

⁶⁷⁰ Patrick Corcoran, July 4th, 2012, "Shooting highlights Mexico City Airport as hub for drug trade", *InSightCrime*, Mark Stevenson, November 29th, 2013, "Ambitious Mexican drug cartels have started exporting iron ore to China", *Business Insider*.

⁶⁷¹ United Nations, UNODC, *supra* note 109, p. 49.

⁶⁷² Evan Ellis, 2013, "The China-Mexico-US Triangle : Trade, Security, and Complex Interdependence", in Enrique D. Peters, Adrian H. Hearn and Harley Shaiken (eds), *supra* note 43, p. 88.

⁶⁷³ *Ibid.*, Hugo Ruvalcaba, August 20th, 2013, "Asian Mafias in Baja California", *InSightCrime*.

⁶⁷⁴ Robert Beckhusen, April 11th, 2013, "As Colombian Drug Gangs Collapse, Mexican Cartels Get Tons of Cheap Coke", *Wired*.

[477]

The current mix of bilateral security relationships that Mexico has developed with each PA member suggests that its regional security outlook is built more on a pragmatic than a paradigmatic basis. Quite apart from whether it joins the Alliance, Mexico has signed strategic pacts with Costa Rica which allow for extensive intelligence sharing, joint law enforcement operations, and an accelerated extradition process.⁶⁷⁵ With Chile, the PA partner farthest from Mexico and the least affected by drug-related violence, Mexico has not signed any substantive security cooperation agreement. This implies that the current Mexican government prefers to maintain its multiple bilateral partnerships. While it is not playing an overt leadership role as rule-maker, it does support the PA adopting such US-type regulatory mechanisms as a regional trusted traveler program and a real-time information exchange on migration flows.⁶⁷⁶ This suggests that Mexico is managing the overlap between NAFTA and the PA by facilitating the latter's adoption of the former's security norms. It also reveals the other PA member states' increased receptiveness towards North American influences in spite of their traditional reluctance to bend to Washington's will.

As its members build shared institutions and trust with one another and with the US, the PA appears to be developing a coherent security framework and becoming a willing partner in the US-led fight against organized crime in the region. This was made clear in the PA's eighth summit⁶⁷⁷ in February at Cartagena, Colombia, when the four presidents announced that they would work on a regional security agenda that will address transnational crime. At the same time as they have increased their security spending,⁶⁷⁸ they are taking steps to reduce [478] domestic levels of violence through such policies as judicial re-

⁶⁷⁵ Juan David Leal, August 23^r, 2014, "Mexico and Costa Rica vow to fight drug cartels", *FOX News Latino*.

⁶⁷⁶ Pacific Alliance, June 6th, 2012, *Declaration de Paranal*, IV Cumbre Alianza Del Pacifico, Chile, Alianza del Pacifico.

⁶⁷⁷ Anonym, *supra note* 115.

⁶⁷⁸ Murphy, *supra note* 103 ; Hope, *supra note* 107, p. 7 ; Hannah Stone, October 23rd, 2012, "Peru weighs proposal to hike military budget, double number of police", *InSightCrime*, Robert Shaw, September 26th, 2012, "South America's 'Safe Haven'", *The International Relations and Security Network*.

forms and improving social services. As for Mexico, its overlapping regional membership allows it to facilitate this process by diffusing the lessons it has learned about security in North America, supporting US objectives in Central America, and deepening its relationship with Colombia in order to consolidate its emerging role as a security diffuser in the region.⁶⁷⁹

Mexico's Environmental Overlap : Rule-Taker in NAFTA, Rule-Maker in the PA

While security is as present in the PA's practice as it is absent from its texts, the environment is largely absent from its practice although present in its rhetoric. Belonging to two regions raises the potential not just for normative overlap but for conflict between incompatible regulatory systems. As with most regional trade organizations, the stark contradiction between the imperatives of the PA's economic growth and the negative externalities of its members' environmental degradation is brushed aside with rhetorical proclamations about environmental sustainability that hide minimal commitments of government muscle or money to achieve this goal.

These pressing environmental issues offer us a final dimension along which to assess Mexico's simultaneous engagement with its northern region (in this case as reluctant rule-taker) and with its new southern region (as potential rule-maker). In NAFTA, Mexico has already experienced two decades of regional environmental governance via the North American Agreement on Environmental Cooperation [479] (NAAEC).⁶⁸⁰ The diffusion of anti-climate-warming norms and institutions has had a decidedly North-to-South nature in the western hemisphere, with Mexico having resisted the imposition of tougher environmental norms through the NAAEC that would undermine its industrial competitiveness as a pollution haven.

⁶⁷⁹ Arlene B. Tickner, March 2014, *Colombia, the US, and Security Cooperation by Proxy*, Washington D.C., Washington Office on Latin America, 9 p.

⁶⁸⁰ Nicholas Peters, 2006, "NAFTA and Environmental Regulation in Mexico", *Law and Business Review of the Americas*, vol. 12, No. 1, p. 119.

Although the boundaries of economic regions rarely coincide with those of such ecological regions as watersheds, political regions made up of multiple countries sharing institutions and decision-making capabilities may be used to advance environmental protection.⁶⁸¹ In addition to their economic objectives, the PA's members have explicitly declared their desire to promote cooperation in the area of "preservation and environmental friendliness."⁶⁸²

While this analysis focuses on the environmental action of the PA as a regional organization, the PA countries are also members of 12 other Latin American regional organizations, four of which have mandates or projects directly related to environmental protection : the Organization of American States, the Community of Latin American and Caribbean States, the Association of Caribbean States, and the Latin American Economic System. Overlap with these organizations is not part of this section's analysis which is restricted to examining how Mexico's prior experience as a rule-taker in North American environmental governance affects its potential role as a diffuser of norms and institutions within its new region.

⁶⁸¹ Charles Foster and William Meyer, 2000, "The Harvard Environmental Regionalism Project", Discussion Paper 11, Boston, Belfer Center for Science and International Affairs, p. 1.

⁶⁸² PA, 2014b, *supra* note 18.

[480]

*Mexico in North America:
NAAEC and CEC*

Strident lobbying by American environmental groups during the 1992 U.S. presidential election campaign resulted, following Governor Bill Clinton's victory, in his Administration pushing Mexico and Canada to accept the incorporation of an environmental side agreement in NAFTA. Under the North American Commission for Environmental Cooperation (CEC)⁶⁸³ Mexico committed itself to prepare environmental reports and emergency measures, promote environmental education, develop scientific and technological research⁶⁸⁴, and "promote the use of economic instruments for the efficient achievement of environmental goals."⁶⁸⁵

In its first ten-year self-assessment, the CEC claimed to have helped demonstrate "that North America is a collection of linked ecosystems and to create a sense of regional environmental consciousness."⁶⁸⁶ Specifically, the CEC encouraged Mexico to develop environmental management in the areas of pollution prevention, toxic chemical management, mandatory pollutant release and transfer registry, and its conservation of wildlife habitats.⁶⁸⁷ However worthy these developments, they were only tangentially related to policing the interface between the environment and increased economic integration : analysis of the environmental impacts of land-use changes made by poor Mexican farmers shows that NAFTA - [481] generated liber-

⁶⁸³ Commission for Environmental Protection, Ten Year Review and Assessment Committee, June 15th, 2004, "Ten Years of North American Integration", CEC Council, p. ix.

⁶⁸⁴ Zhongxiang Zhang, 2010, "Services, the environment and the NAFTA", *International Environmental Agreements*, vol. 10, p. 89-91.

⁶⁸⁵ Commission for Environmental Protection, *supra* note 131 ; *Ibid.*, p. 89 ; Commission for Environmental Protection, 2014, "Part Two : Obligations".

⁶⁸⁶ Commission for Environmental Protection, Ten Year Review and Assessment Committee, *supra* note 131.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, p. 13.

alization in the agricultural sector has significantly degraded the Mexican environment.⁶⁸⁸

Mexico in the PA

There are 217 species endangered in at least two Pacific Alliance countries and twenty-four species which are endangered in all four. Mexico's membership in the PA can be expected to put pressure on it to cooperate in such areas of shared environmental concern as air pollution, water pollution, deforestation, soil erosion, and biodiversity loss. Although Mexico was a rule taker in NAFTA because it was weak compared to the US, it is considerably stronger than its PA partners. Given its conflicting environmental characteristics (it has good environmental institutions but a bad record of performance), the issue is whether the former will prevail in giving Mexico a significant role in affecting the PA's environmental regulation capacities. .

In May 2013, the PA's members signed an "Agreement for the Establishment of the Pacific Alliance Cooperation Fund" to support projects in the areas of "environment and climate change ; innovation, science and technology ; micro, small and medium-sized enterprises ; and social development."⁶⁸⁹ Thanks to contributions from each member state, the Fund aims to provide "financial resources for existing and future projects, particularly related to environment and technological development issues, thus ensuring long-term sustainability."⁶⁹⁰

[482]

The PA has manifested its desire to promote environmental cooperation⁶⁹¹ through a Network of Scientific Research on Climate Change⁶⁹² which focuses on cooperation in mitigation, adaptation, and

⁶⁸⁸ Gloria Soto, 2012, "Environmental Impact of Agricultural Trade Liberalization under NAFTA", *Politics and Policy*, vol. 40, n° 3, p. 486.

⁶⁸⁹ Pacific Alliance, 2014e, "Cooperation technical Group" [PA, 2014e]

⁶⁹⁰ Inter-American Development Bank, 2014, "The Pacific Alliance : Consolidating Regional Integration and Cooperation".

⁶⁹¹ PA, 2013b, *supra* note 18.

⁶⁹² Mexico, AMEXCID, January 2013, "Negotiations Advance to Form the Pacific Alliance Cooperation Fund".

climate change science.⁶⁹³ Each country has two representatives - one government official and one researcher- in the Network. Once it has standardized the members' environmental monitoring equipment, this Network will be in a position to share information and undertake projects.⁶⁹⁴ A report released in June 2014 listed the common areas of environmental concern - including oceans, agriculture, biodiversity, and human, animal, and insect diseases- that were identified during the International Meeting for Scientific Researchers of the Member Countries in Chile, in October 2013.⁶⁹⁵ Six researchers from each country are to collaborate by sharing information about each area and by outlining priority areas to be incorporated into specific projects,⁶⁹⁶ each of which must relate to issues that concern at least three out of the four PA members.⁶⁹⁷

Central to understanding Mexico's potential for leadership in the PA, the Network was modelled after its National Council for Science and Technology (CONACYT)⁶⁹⁸ which currently has 20 teams working on a variety of areas related to the environment, development, and science.⁶⁹⁹ Composed of "researchers, technologists, entrepreneurs, research groups and others who have experience, knowledge and recognized expertise,"⁷⁰⁰ these Networks "contribute to national development and the population's welfare" by [483] strengthening "the link between academia, government, and society."⁷⁰¹

There are administrative challenges to implementing the Mexican CONACYT model in the PA because not every PA member has a counterpart to CONACYT. While Peru has a similar body called CONCYTEC,⁷⁰² Colombia uses the Presidential Office, and Chile the Ministry of the Environment. Aside from these irregularities, the PA's Network of Scientific Research on Climate Change exemplifies the

⁶⁹³ PA, 2014e, *supra* note 137.

⁶⁹⁴ Confidential Interview, Mexico City, February 20th, 2014.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ Confidential Interview, Mexico City, February 21st, 2014.

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ Conacyt, 2014, "Thematic Research Networks".

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² Confidential Interview, Mexico City, February 21st, 2014.

beginning stage of environmental regionalism -the conscious policy of states in a top-down process promoting greater regional cooperation.⁷⁰³ It remains to be seen whether Mexico's leadership will develop further. The Network acts as a portal for private researchers to influence environmental discussions at a regional scale in areas of shared environmental concern. While they may influence environmental discussions within the PA, there is no indication how these discussions might turn into effective projects that offset the environmental externalities caused by the PA's economic integration.

Deep contradictions put in question Mexico's further role as norm diffuser. Constituting 55% of the four founding members' population and 59 % of their combined GDP,⁷⁰⁴ Mexico is the PA's heavyweight. Yet its own environmental performance appears to make it the worst candidate to be an environmental leader. It ranked 84th -last out of the PA countries- on the 2012 Environmental Performance Index, [484] which evaluates countries based on their ecosystems vitality indicators.⁷⁰⁵

Furthermore, its chronically low environmental expenditures compromise its potential to be an environmental norm maker. Its environmental protection expenditures reveal that the Mexican government allocates far fewer resources to environmental protection than do other environmentally-conscious countries. For instance, while Mexico allocates 0.2% of its GDP to environmental programs, Nordic and European countries contribute between 0.9 and 1.0% of their GDP.⁷⁰⁶

Externally, Mexico has also taken on leadership roles in terms of Network Future Earth and the Robin Project. In the former, Mexico would act as a regional leader for Central America and the Caribbean

⁷⁰³ Mahrukh Doctor, 2007, "Why Bother with Inter-regionalism ? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement", *Journal Of Common Market Studies*, vol. 45, n° 2, p. 286-287.

⁷⁰⁴ Nicolas Lloreda, June 12th, 2013, *Trade in the Americas a New Model : The Pacific Alliance*, International Economic Forum of the Americas Conference of Montreal.

⁷⁰⁵ Yale University, 2014, "Environmental Performance Index : Country Rankings".

⁷⁰⁶ Commission for Environmental Cooperation, June 2001, *Priorities for Reinforcing Environmental Management Capacities in Mexico*, Montreal, CEC, p. 13.

in environmental issues, along with Brazil (central and northern South America) and Argentina (southern South America).⁷⁰⁷ In the Robin Project, Mexico is cooperating with the European Union on developing policies to use biodiversity as a way to mitigate climate change.⁷⁰⁸ Collectively, these examples show the leadership Mexico has taken in the area of climate change, which also happens to be the primary focus of the PA's Network.

Mexico's lack of financial and human resources, combined with its historically poor environmental track record, imply that it may not be the most appropriate actor to mobilize environmental cooperation within the PA. However, Mexico's CEC experience, along with its efficient research network and the progress it has made in the area of climate change, suggest it may play an institution diffuser in less conventional ways.

[485]

Although the PA's first few years do not indicate Mexico's sponsoring north-to-south environmental norm diffusion from NAFTA to the PA, its research-network model does show the kind of south-to-south diffusion we encountered in Mexico's investor-state dispute prevention initiatives. The PA's focus on climate change cooperation may result more from broader trends in international environmental norm diffusion than what has occurred through NAFTA. Although Mexico can offer some support for regional environmental cooperation in the PA, it is doubtful that it can or even should do so unilaterally. In the absence of an undisputed regional leader, the PA may open up avenues for such very small states as Costa Rica, should it join the grouping, to strengthen their voices and assume a role in environmental leadership.⁷⁰⁹

Conclusion

⁷⁰⁷ Confidential Interview, Mexico City, February 21st, 2014.

⁷⁰⁸ Robin Project, 2014, "Introduction".

⁷⁰⁹ L.C., April 29th, 2013, "The growing Pacific Alliance : Join the Club", *The Economist*.

Even if it is no surprise that every policy field has its own characteristics, it is nevertheless startling that, in none of the issue areas researched for this study, did there appear to be a significant conflict between the commitments Mexico made under NAFTA in the 1990s and those it has undertaken in the PA in the 2010s. Developing an integrated market of PA members appeared daunting, but not in conflict with Mexico's project in North America. Mexico's problems in its economic relations with China are distinctively different in North America from those of the other Alliance members. The PA's foreign-investment protection norms and institutions were slightly more precise iterations of the clauses in NAFTA's Chapter 11. In anti-narcotics security matters, Mexico turns out to be helping diffuse US border security norms southwards rather than resisting them with less drastic Pacific-Alliance measures. Finally in envisaging the negative environmental consequences of increased trade and investment, Mexico's reluctant participation in trilateral norm enforcement under [486] NAFTA had almost nothing to do with its more symmetrical participation in the PA's considerations of policies to resist climate change.

With respect to Mexico's unique position as a member of two substantial preferential trade areas, we can conclude with some confidence from these findings that its experience with overlapping regionalism has been far less contradictory and conflictual than might have been anticipated from reading research done in Africa on the same subject.

Compared to the previous pages' assessments of the PA's *economic* value-added, the Alliance's potential *political* value-added is more obvious but less tangible. Reaching consensus on the need for collective economic policy actions was an early intra-regional achievement. Extra-regionally it remains to be seen whether, given the significant differences in their economic structures, the PA members as a collectivity will be able to act effectively with individual Asian counterparts or with such other regional organizations as ASEAN. At a more general level, it is quite likely that the PA will offer value to the extent that it strengthens the individual members' international "voice" when dealing with more powerful interlocutors -the US, the European Union, China- or in sitting at the table with other states in such negotiating fora as the Trans-Pacific Partnership.

We end with a caveat. Research for this paper was only effected in Mexico City and San Jose, Costa Rica. A fuller picture of the PA's dynamic will result from future field work to be carried out in Santiago de Chile in August 2014 and, in the future, in Lima and Bogota. The Alliance will surely appear very different when viewed from the capitals of member-states where organizational overlap is less the issue than is the prospect that economic regionalization and its attendant political regionalism may help them achieve their still unrealized market potential locally and acquire greater voice when bargaining internationally.

[487]

This chapter has a limited shelf life and may be dangerous if cited. However any contributions to the eradication of its errors in fact and interpretation would be gratefully received :

stephen.clarkson@utoronto.ca.

[488]

APPENDIX :
Officials and Experts Interviewed
in Mexico City
17-21 February, 2014

February 17th, 2014

Hugo Perezcano
Attorney

Vanessa Rubio Marquez
Under-Secretary for Latin America and the Caribbean
Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE

Alejandro Cruz Sánchez
Advisor
Deputy Under-Secretary for Latin American and the Caribbean

February 18th, 2014

Profesor Alejandro Alvarez,
Economics Department,
Universidad Nacional Autonoma de Mexico, UNAM

Profesor Raúl Benítez,
Centra para las Investigaciones Sobre America del Norte, UNAM

February 19th, 2014

Profesor Enrique Dussel Peters,
Director,
Centra de Estudios Mexico-China, UNAM

Yahir Acosta,
Centra de Derecho Economico Internacional
Institute Tecnológico Autónomo de Mexico (ITAM)

February 20th, 2014

Ana Luisa Fajer Flores y
Enrique Rojo Stein
Sub-secretaria para América del Norte, SRE

Sergio Alcocer,
Sub-secretario para America del Norte, SRE

Natalia Saltalamacchia Ziccardi,
[489]
Directora de la Licenciatura,
Departamento academico de Estudios Internacionales,
ITAM

Mónica López Rincón
Directora de Comercio Internacional de Servicios e Inversion B
Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión
Secretaría de Economía, SE

Erick Ramirez Torres

DG Ajunto de Información y Estadística de Comercio Internacional,
SE

Rosaura Virginia Castañeda Ramírez,

Jefa de Unidad de Negociaciones Internacionales, SE

Selene Magdaleno Durán,

Subdirectora para Centroamérica y ALADI,
Unidad de Negociaciones Internacionales,
SE

February 21th, 2014

Arwen Bobyk

Senior Policy Adviser,
Department of International Affairs, Trade and Development
Government of Canada

"arwen.bobyk@international.gc.ca"

Heather Brason

Trade Commission (Trade policy)
Embassy of Canada to Mexico

"Heather.brason@international.gc.ca"

June 12th, 2014

Patricia Espinosa

Ambassador of Mexico to Germany

Héctor Alcantara Palacios

Economic Mnister
Embassy of Mexico to Germany

[490]

Bibliography

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacifico. June 6th, 2012. Chile-Colombia-Costa Rica-Mexico-Peru.

Anonym. 2009. "Mexico's Drug Seizures Total \$10.9 Billion, AG Says", *Latin American Herald Tribune*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Anonym. November 28th, 2013. "Pacific Alliance : New Business Agreements with China", *The Argentina Independent*. [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Anonym. February 11th, 2014. "Refuerza seguridad Alianza del Pacifico", *El Siglo de Torreon*. [Online](#). (page visited on August 28th, 2014)

Beckhusen, Robert. April 11th, 2013. "As Colombian Drug Gangs Collapse, Mexican Cartels Get Tons of Cheap Coke", *Wired*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Brown, Mayer. July 18th, 2013. "Mexico Announces US \$315 Billion Infrastructure Spending Plan". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Camiz, Cristina and al., December 20th, 2013. "Colombia and Peru : Boosting Global Competitiveness by Investing in Infrastructure". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Cave, Damien. September 21st, 2013. "For Migrants, New Land of Opportunity is Mexico" *New York Times*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

[491]

Commission for Environmental Cooperation. June 2001. *Priorities for Reinforcing Environmental Management Capacities in Mexico*, Montreal, CEC, 28 p.

Commission for Environmental Protection, Ten Year Review and Assessment Committee. June 15th, 2004. "Ten Years of North American Integration", CEC Council, 76 p. [Online](#).

Commission for Environmental Protection. 2014. "Part Two : Obligations". Online. (retrieved on August 31st, 2014). [Online](#). (retrieved on August 31st, 2014).

Conacyt. 2014. "Thematic Research Networks". [Online](#). (retrieved on August 31st, 2014).

Constain, Silvia. June 2013. "Investor-State Dispute Prevention Strategies : Selected Case Studies", USAID and APEC, 40 p. [Online](#).

Corcoran, Patrick. July 4th, 2012. "Shooting highlights Mexico City Airport as hub for drug trade", *InSightCrime*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Doctor, Mahrukh. 2007. "Why Bother with Inter-regionalism ? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement", *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 2, p. 286-287.

Drake, Matthew J. and Nelly Diaz Rojo. 2008. "The Current State of Mexican Logistics Operation", *The Journal of International Management Studies*, vol. 3, n° 2, p. 92-97.

Echandi, Roberto and Kenneth Vandavelde. 2006. "International Investment Arrangements : Trends and Emerging Issues", *UNCTAD Series on International Investment Policies for Development*, United Nations, 98 p. [Online](#).

[492]

Ellis, Paul and Anthony Pecotich. 2001. "Social Factors Influencing Export Initiation in Small and Medium-Sized Enterprises", *Journal of Marketing Research*, vol. 38, no 1, p. 119-30.

European Parliament, Directorate General for External Policies, January 2014, "The Pacific Alliance : Regional integration or fragmentation ?", *Policy Briefing*, 28 p. [Online](#).

Gachuz, Juan Carlos. 2012. "Chile's Economic and Political Relationship with China", *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n° 1, p. 133-54.

Garcia, David Alire. August 9th, 2014. "Mexico ramping up oil exports to China, India", *Reuters*. [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Gereffi, Gary and Martha A. Martinez. 2004. "Mexico's Economic Transformation under NAFTA", in Russell Crandal and Guadalupe Paz (ed.), *Mexico's Democracy at Work : Political and Economic Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner, p. 119-152.

Global Strategy Group. 2012. "Assessing An Investment in the Mexican Automotive Industry", 20 p. [Online](#).

Hagan, Sean. 2000. "Transfer of Funds", UNCTAD/ITE/IIT/20, 69 p. [Online](#).

Haslam, Paul Alexander. 2010. "The Evolution of the Foreign Direct Investment Regime in the Americas", *Third World Quarterly*, vol. 31, n° 7, p. 1180-03.

Hellinger, Steve and Karen Hansen-Kuhn. 2003. *Lessons from NAFTA : The High Cost of 'Free Trade'*, Toronto, Canadian Center for Policy Alternatives, 133 p.

Hearn, Adrian. 2013. "The Mexico-China-U.S. Triangle : An Ethnographic Perspective", in Enrique D. Peters and al. (eds), *China and the New Triangular Relationships in the Americas : China and the Future of US-Mexico Relations*, Mexico, Center for Latin American Studies, p. 59-66.

[493]

Hernandez Hernandez, Roberto. 2012. "Economic Liberalization and Trade Relations between Mexico and China", *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, no 1, p. 49-96.

Hope, Alejandro. January 2013. "Peace now ? Mexican security policy after Felipe Calderon", *Working Paper*, Latin America Working Group, 8 p. [Online](#).

Inter-American Development Bank. April 27th, 2010. "Trade liberalization contributed to reduce poverty in Latin America, IDB book says". [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Inter-American Development Bank. 2014. "The Pacific Alliance : Consolidating Regional Integration and Cooperation". [Online](#). (retrieved on August 31st, 2014).

International Trade Center. 2014. "Trade Statistics". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Isacson, Adam and al. 2013. *Time to Listen : Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington D.C, Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund and Washington Office on Latin America, 32 p. [Online](#).

Jenkins, Rhys and Enrique Dussel Peters (eds). 2009. *China and Latin America : Economic relations in the twenty-first Century*, Bonn, German Development Institute, 414 p.

Kantor, Mark. 2012. "Little Has Changed in the New US Model Bilateral Investment Treaty", *International Center for the Settlement of Investment Disputes Review*, vol. 27, n° 2, p. 335-78.

Kaynak, Erdener and Vinay Kothari. 1984. "Export Behaviour of Small and Medium-Sized Manufacturers : Some Policy [494] Guidelines for International Marketers", *Management International Review*, vol. 24, n° 2, p. 61-69.

KFG - The Transformative Power of Europe. May 15-17th 2014. "Dealing with Overlapping Regionalism : Complementary or Competitive Strategies ?", Free University of Berlin.

Klom, Andy. 2005. "Latin America and International Trade : Regionalism and Beyond", *Latin American Research Review*, vol. 40, n° 3, p. 354-364.

Kolhatkar, Sonali. January 9th, 2014. "After 20 Years, NAFTA Leaves Mexico's Economy in Ruins", *Truthdig*. [Online](#). (retrieved on August 26th, 2014).

Martin, Sergio and Juan C. Mateos. October 2012. "Mexico Handbook : Competitive, open, and only a truck ride away", *HSBC Global Research*, 164 p. [Online](#).

L.C. April 29th, 2013. "The growing Pacific Alliance : Join the Club", *The Economist*. [Online](#). (retrieved on August 31st, 2014).

Leal, Juan David. August 23rd, 2014. "Mexico and Costa Rica vow to fight drug cartels", *Fox News Latino*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Lloreda, Nicolas. June 12th, 2013. *Trade in the Americas a New Model : The Pacific Alliance*, International Economic Forum of the Americas Conference of Montreal.

Matalon, Lome. January 23^r, 2014. "Mexico City Police Arrest Former Anti-Money Laundering Czar For Extortion", *Fronteras*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Mexico, AMEXCID. January 2013. "Negotiations Advance to Form the Pacific Alliance Cooperation Fund".

[495]

Mexico, Camara de Diputados (written by Claudia Gamboa Montejano and Sandra Valdes Robledo). January 2013. "Lavado de Dinero", Mexico, Direccion General de Servicios de Documentacion, 91 p. [Online](#).

Mexico, Presidencia de la Republica. 2013. "Press Release : Mexico and China agree to give way to a new stage in their relationship that will ensure greater prosperity and development". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Mexico, Secretaria de Economia. 2013. "Press release : Mexico and China strengthen business dialogue". [Online](#). (retrieved on August 27, 2014) ;

Mexico, Secretaria de Relaciones Exteriores. 2010. "Press release : Mexico and China Hold Their Fifth Binational Commission Meeting in Beijing". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Moreira, Mauricio Mesquita ; Christian Volpe, and Juan S. Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries : The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, Washington D.C., Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, 168 p.

Muchlinski, Peter. 2009. "The Framework of Investment Protection : The Content of BITs", in Karl P. Savant and Lisa Sachs (eds), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, New York, Oxford University Press, p. 37-71.

[496]

Muggah, Robert. August 2nd, 2013. "A New Standard for Security", *Canadian International Council*. [Online](#). (retrieved on August 28, 2014).

Murphy, Helen. July 26th, 2012. "Exclusive : Colombia plans 185.5 trillion pesos in spending in 2013" *Reuters*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Nordas, Hildegunn Kyvik and Roberta Piermartini. August 2004. "Infrastructure and Trade", *WTO Staff Working Paper ERSD*, 29 p. [Online](#).

North American Free Trade Agreement. December 17th, 1992. R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entry into force : January 1st, 1994).

Observatory of Economic Complexity. 2014. "Learn More About : Trade in Mexico". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Observatory of Economic Complexity. 2014. "Learn More About : Trade in Peru". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

O'Neill McCleskey, Claire. April 3rd, 2013. "Will Meth Overtake Cocaine on the Southwest Border ?", *InSightCrime*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Pacific Alliance. June 6th, 2012. *Declaracion de Paranal*, IV Cumbre Alianza Del Pacifico, Chile, Alianza del Pacifico. [Online](#).

Pacific Alliance. 2014a. "The Pacific Alliance", 13 p. [Online](#).

[497]

Pacific Alliance. 2014b. "Strategic Value", [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Pacific Alliance. 2014c. "The PA and Its Objectives", [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Pacific Alliance. 2014d. "Promotion Entities of the Pacific Alliance, ready to travel the world in 2014", [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Pacific Alliance. 2014e. "Cooperation technical Group", [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Peters, Enrique Dussel. 2012. "The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China : Co-operation Potential ?", *The China Quarterly*, vol. 209, p. 82-110.

Peters, Nicholas. 2006. "NAFTA and Environmental Regulation in Mexico", *Law and Business Review of the Americas*, vol. 12, n° 1, p. 119-130.

Robin Project. 2014. "Introduction". [Online](#). (retrieved on August 31st, 2014).

Ruvalcaba, Hugo. August 20th, 2013. "Asian Mafias in Baja California", *InSightCrime*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Sanborn, Cynthia and Alexis Yong. September 2013. "Peru's Economic Boom and the Asian Connection", *Working papers from Departamento de Economía*, Universidad del Pacifico, 36 p. [Online](#).

Schneiderman, David. 2010. "Investing in Democracy ? Political Process and International Investment Law", *University of Toronto Law Journal*, vol. 60, n° 4, p. 909-940.

Seelke, Clare Ribando and Kristine M. Finklea. April 8th, 2014. "U.S.-Mexican Security Cooperation : The Merida Initiative and Beyond", Washington D.C., Congressional Research Service, 44 p. [Online](#).

[498]

Shaw, Robert. September 26th, 2012. "South America's 'Safe Haven'," *International Relations and Security Network*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Soto, Gloria. 2012. "Environmental Impact of Agricultural Trade Liberalization under NAFTA", *Politics and Policy*, vol. 40, n° 3, p. 471-491.

Southwick, Natalie. November 27th, 2013. "Drug Arrests Highlight Chile Police Corruption", *InSightCrime*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Stevenson, Mark. November 29th, 2013. "Ambitious Mexican drug cartels have started exporting iron ore to China", *Business Insider*. [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Stevenson, Mark. January 3^r, 2014. "20 years after NAFTA, a changed Mexico", *Boston Globe*. [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Stone, Hannah. October 23rd, 2012. "Peru weighs proposal to hike military budget, double number of police", *InSightCrime*. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Subedi, Surya P. 2008. *International investment law. Reconciling policy and principle*, Oxford, Hart Publishing, 258 p.

Sun, Hongbo. 2013. "The Strategic Partnership Between China and Mexico : A Multilateral Perspective", in Enrique D. Peters and al. (eds), *China and the New Triangular Relationships in the Americas : China and the Future of US-Mexico Relations*, Mexico, Center for Latin American Studies, p. 73-84.

Suro, Roberto and Rene Zenteno. October 2012. "Overview : Mexican Migration Beyond the Downturn and Deportations", *Mexican Migration Monitor*, University of Southern California. [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

[499]

Terry, Lisa. January 2008. "Mexico Paves the Road to Prosperity", *Inbound Logistics*. [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Tickner, Arlene B. March 2014. *Colombia, the US, and Security Cooperation by Proxy*, Washington D.C., Washington Office on Latin America, 9 p. [Online](#).

United Nations, ECLAC. 2012. *Latin America and the Caribbean and the European Union : striving for a renewed partnership*, New York, United Nations, 83 p. [Online](#).

United Nations, UNCTAD. 2014. "Foreign Direct Investment Flows and Stock". [Online](#). (retrieved on August 28, 2014) ;

United Nations, UNODC. May 2013, *World Drug Report 2013*, New York, United Nations, 115 p.

United States of America, Department of State. March 21st, 2002. "Smart Border : 22 Point Agreement - U.S. - Mexico Border Partnership Action Plan". [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

United States of America, Department of State. 2013. "2013 Investment Climate Statement - Colombia". [Online](#). (retrieved on August 28th, 2014).

Walke, A.G. and T.M. Fullerton, Jr. 2014. "Freight transportation costs and the thickening of the US-Mexico border", *Applied Economics*, vol. 46, n° 11, p. 1248-1258.

Watkins, Ralph. 2013. "Meeting the China Challenge to Manufacturing in Mexico", in Enrique D. Peters and al. (eds), *China and the New Triangular Relationships in the Americas : China and the Future of US-Mexico Relations*, Mexico, Center for Latin American Studies, p. 37-57.

Weiffen, Brigitte ; Leslie Wehner and Detlef Nolte. 2013. "Overlapping regional security institutions in South America : The case of OAS and UNASUR", *International Area Studies Review*, vol. 16, n° 4, p. 370-89.

[500]

Wise, Timothy. January 2nd, 2014. "How Beer Explains 20 Years of NAFTA's Devastating Effects on Mexico", *Global Post*. [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

World Bank. 2014. "GDP growth, (annual %)". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Xinhuanet. July 11th, 2008. "China, Mexico Establish Strategic Dialogue Mechanism". [Online](#). (retrieved on August 27th, 2014).

Yale University. 2014. "Environmental Performance Index : Country Rankings". [Online](#). (retrieved on August 31st, 2014).

Zarsky, Lyuba and Kevin P. Gallagher. January 28th, 2004. "NAFTA, Foreign Direct Investment, and Sustainable Industrial Development in Mexico", Silver City, Americas Program, 4 p.

Zhang, Zhongxiang. 2010. "Services, the environment and the NAFTA", *International Environmental Agreements*, vol. 10, p. 89-91.

[501]

Troisième partie
Prolongements et comparaisons

17

“L'ALENA face aux processus
de coopération et d'intégration
alternatifs : l'exemple de l'Alliance
bolivarienne pour nos Amériques.”

*Pierre-Yves Chicot*⁷¹⁰

[Retour à la table des matières](#)

L'entrée en vigueur de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) coïncide avec l'année de la signature des accords de Marrakech qui consacrent l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à la fois comme une institution économique internationale chargée d'achever la carte mondiale de la globalisation et comme l'affirmation d'un modèle économique qui présente la suprématie du marché comme élément essentiel de la régulation sociale. Nous sommes en 1994, quatre années seulement après l'écroulement du mur de Berlin qui a parachevé sur le plan du symbole la chute des démocraties populaires à l'Est de l'Europe, de même que le délitement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Depuis les accords du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), le système strict

⁷¹⁰ L'auteur est maître de conférence de droit public à l'Université des Antilles.

de la propriété privée des moyens de production (libéralisme) doublé de la liberté des flux économiques comme facteurs de la croissance économique, l'essence du libre-échange, favorise et affermit la multiplication d'initiatives de coopération régionale et d'intégration régionale à l'échelle mondiale. 20 ans après la création de l'OMC, l'heure est au bilan. L'Amérique du Nord se prévaut d'une zone de libre-échange intégrée sur le plan commercial, sans vouloir mettre en place un supranationalisme à l'instar de l'Union européenne (UE). La souveraineté étatique des États-Unis (EUA), du Canada et du Mexique reste intacte et traduit l'idée que la liberté des échanges dans une zone n'entraîne pas la fin de l'État-nation. Chaque partie orientant sa politique économique sur la base du principe de la *suprema potestas*, l'État a la compétence de sa compétence et n'agit donc pas par réflexe mimétique dicté d'en haut. En d'autres termes, celui-ci ne converge pas systématiquement avec d'autres dès lors qu'il s'agit de défendre l'intérêt national, notamment sur le plan économique ⁷¹¹. La multiplication des organisations de coopération à l'échelle du monde ne signifie pas *mutatis mutandis* qu'elles possèdent toutes la même philosophie de fond. La liberté des échanges peut équivaloir à la recherche de débouchés en créant toujours plus de besoins chez le consommateur pour alimenter la société de consommation ⁷¹². Celle-ci peut aussi correspondre à la volonté d'exacerber la concurrence, pour au final créer des positions dominantes aboutissant dans bien des cas à une situation de marché monopolistique, alors que l'idée de départ consiste à multiplier les choix des consommateurs. Enfin, la liberté des échanges va reposer sur la satisfaction des besoins d'une zone constituée, en mettant en avant la complémentarité des économies productives. À cet égard, comment ne pas citer l'exemple [503] emblématique de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA) qui met en lumière au moins trois choses. Premièrement, la volonté au départ de contrarier le rêve étatsunien d'un hémisphère américain qui serait complètement le sien avec la mise en place de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Deuxièmement, la manifestation de la pluralité culturelle et

⁷¹¹ Voir par exemple, Bruno Hamel, août 1991, « La politique commerciale des États-Unis entre le protectionnisme et le libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche, vol. 91, n° 6, 27 p.

⁷¹² Voir par exemple, Benjamin Barber, février 2011, « Comment le capitalisme consumériste dévore l'Amérique ? », *Développement et Civilisations*, n° 391.

politique de l'hémisphère américain, qui n'est pas d'essence occidentale mais amérindienne. Troisièmement, la contestation d'un modèle économique qui n'a pas fait ses preuves, en ne garantissant ni la correction des inégalités sociales, ni en étant un catalyseur de redistribution de la richesse. Alors que l'ALENA, avec son chef d'orchestre étatsunien, ne semble pas apparaître *ipso facto* comme le modèle d'avenir pour, et dans l'hémisphère américain ⁷¹³, l'ALBA semble croître sur le plan des idées et des négociations avec les pays de la zone Amérique-Caraïbe, malgré les craintes et les doutes suscités. Aujourd'hui, envisager l'hémisphère américain du Nord au Sud ou inversement, en y associant la Caraïbe, enjoint l'analyste à reconsidérer l'influence politique, culturelle et économique du Nord de l'Amérique. Ceci étant, la crise du libéralisme économique ouvre la voie à des orientations alternatives dont certaines organisations économiques de cette circonscription géographique se font l'écho. En effet, avec l'approfondissement toujours plus audacieux des réformes libérales, l'apparition de programmes politiques visant à développer le marché intérieur à travers le plein-emploi, les hausses de salaires, les programmes sociaux et une relance de la production (au détriment de la spéculation) constitue probablement l'une des options les plus révolutionnaires que la planète connaisse à l'heure actuelle. La dimension sociale est alors à l'épreuve de l'ordre économique libéral dominé par le décloisonnement des frontières, sujet de la première section. Par ailleurs, le mouvement auquel on assiste aujourd'hui s'apparente à l'émergence d'une économie mondiale polycentrique au sein de laquelle les pays de l'hémisphère [504] américain participent activement, soit en qualité d'État, soit en qualité d'États regroupés dans un bloc régional, ce qui constituera le sujet de la seconde section.

⁷¹³ Les négociations entre les États-Unis et l'Union européenne à propos du marché transatlantique constituent le signe tangible d'une volonté de conforter les alliances occidentales transhémisphériques.

Le décloisonnement des frontières et la dimension sociale à l'épreuve de l'ordre économique libéral

Pour qui agit l'État ? « L'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme ». Cet énoncé apparaît dans le Préambule de la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* du 10 décembre 1948, qui proclame à la fois, et dans cet ordre, des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels comme « idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations ». La Déclaration universelle est ainsi le premier instrument international à affirmer clairement dans le même texte, le nécessaire respect des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits civils et politiques.

La conception libérale, appliquée aux hommes, aux territoires ou aux flux économiques et commerciaux, est par définition un substrat essentiel du mouvement de décloisonnement des frontières. Au fond, la liberté économique rapportée à l'individu ou à l'opérateur économique poursuit un objectif clairement identifié qui est celui de la création d'un avantage à son profit, voire l'obtention de gains. Cette approche philosophique comporte une résonance universaliste, aboutissant à un phénomène de globalisation des marchés domestiques dont la base même est la normativisation du libre-échange. Mais quel est donc le sort réservé aux droits économiques et sociaux dans le nouveau droit international de l'économie résolument dominé par l'idéologie libérale ? Homogénéité ou hétérogénéité ? Ce sera l'objet de notre première section. Cela posé, le droit des relations économiques internationales introduit, pour sa part, un questionnement relatif à la place des relations sociales dans le processus de [505] normativisation des échanges économiques et commerciaux, qui fera l'objet de la seconde section.

La proclamation de droits économiques et sociaux en droit international public

D'après Prosper Weil, il n'est pas besoin d'établir un *distinguo* entre le droit international de l'économie et le droit international d'une manière générale ⁷¹⁴. Toutefois, compte tenu de l'omniprésence de l'économie dans l'activité humaine, il est bien difficile d'occulter l'importance de l'encadrement juridique dans les relations économiques internationales, tant sur le plan national que sur le plan global, encore moins aujourd'hui, en raison de la forte influence des idées véhiculées par les « évangélistes du marché » ⁷¹⁵.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'effort de reconstruction économique internationale s'appuie sur un double fondement : l'insuffisance des organisations économiques internationales et la pérennisation du credo libéral signifiée par l'efficacité de la concurrence comme moteur de l'expansion économique. Cette vision très large et générale ne dissimule pas pour autant une situation très contrastée laissant apparaître les pays industrialisés et ceux qui sont classés dans la catégorie du « Tiers Monde » ou du « Quart Monde ».

Au plan universel, c'est-à-dire dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), des institutions spécialisées telles que la Conférence des Nations Unies pour la Coopération et le Développement (CNUCED), de même que l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) tentent d'élaborer des réponses sur la base [506] de la concertation pour faire face aux difficultés des pays en développement.

Au final, l'appartenance à la catégorie des pays industrialisés ou des pays en développement n'est pas l'essentiel. Le droit international de l'économie produit un discours diffusé sur le plan mondial, qui a pour préoccupation majeure l'efficacité économique. Qu'est-ce donc ?

⁷¹⁴ Prosper Weil, 1972, « Le droit international économique, mythe ou réalité », dans *Aspects du droit international économique : élaboration, contrôle, sanction*, Colloque d'Orléans pour la SFDI, Paris, Pédone, p. 34.

⁷¹⁵ Keith Dixon, 2008, *Les évangélistes du marché : les intellectuels britanniques et le néolibéralisme*, Paris, Nouvelle Liber, 117 p.

Il est question, dès 1945, de mettre en place un nouvel ordre économique international porté par une conceptualisation juridique du décloisonnement des frontières⁷¹⁶ ainsi que par la mise en avant de modèles économiques qui offrent une place de choix à la liberté d'entreprendre et à la propriété privée des moyens de production.

En droit international public, les droits économiques, sociaux et culturels devraient emporter l'obligation pour les États d'agir et de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales propres à en garantir réfectivité. « Cette obligation relèverait donc de choix législatifs et gouvernementaux arbitrant entre les différents moyens de réaliser ces droits, mais également entre différentes priorités budgétaires - la concrétisation des droits sociaux étant perçue comme nécessairement coûteuse »⁷¹⁷. En effet, de manière générale, la consécration du « constitutionnalisme social »⁷¹⁸ se heurte à [507] l'obstacle du coût, d'autant plus que la promotion des politiques sociales est souvent subordonnée au préalable macroéconomique de la croissance. L'impératif de croissance reposant surtout en économie libérale sur une politique de l'offre.

Sur un plan régional, plus précisément en Amérique du Sud, malgré la pratique d'un libéralisme économique plutôt échevelé à une certaine époque, l'ordre politique et social semble pétri par une philoso-

⁷¹⁶ Pierre-Michel Eisemann, 1976, « Le nouvel ordre économique international en tant que concept juridique », dans *Annuaire du Tiers-Monde*, Paris, Berger-Levrault, p. 103-113.

⁷¹⁷ Sophie Grobson, juin 2012, « Les ruptures du droit international », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 1, p. 59.

⁷¹⁸ Certains États d'Amérique latine, tels que le Mexique et le Brésil, ont été les précurseurs du constitutionnalisme social, même si leurs expériences respectives n'ont pas connu une postérité identique. La Constitution mexicaine, du 5 février 1917, est ainsi souvent considérée comme l'une des premières au monde à avoir consacré les droits au travail, à la propriété sociale de la terre, à l'éducation et à l'assistance sociale. Au Brésil, sous la double influence du socialisme et du positivisme sociologique, les droits sociaux sont vite apparus comme une condition de la réalisation des droits individuels et de la protection des plus pauvres face aux propriétaires terriens et aux conséquences de l'industrialisation. Toutefois, la Constitution de 1934, d'inspiration sociale, a tourné court en raison de l'instauration d'une dictature. Carlos Herrera, 2004, « Sur le statut des droits sociaux. La constitutionnalisation du social », *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 16, n° 1-4, p. 33 et s.

phie selon laquelle les droits sociaux sont des droits effectifs ⁷¹⁹. Ce qui peut du reste expliquer, du moins en partie, les difficultés pour les États-Unis à imposer la ZLEA au sous-continent américain.

Différents exemples peuvent être donnés sur la manière d'appréhender les droits sociaux ⁷²⁰. Au Brésil, ces droits sont présentés comme des droits se rapportant aux conditions d'égalité entre les individus. Ils ont pour fonction de permettre « l'accès » de tous « à une vie digne, au développement personnel » et d'assurer « l'exercice effectif de la liberté ». En Colombie, certains auteurs mettent l'accent sur le critère générationnel, d'autres sur la nécessité de l'intervention de l'État, d'autres encore sur la complémentarité que les droits sociaux présentent avec les libertés individuelles, en assurant à l'individu son plein épanouissement en société. Enfin, au Mexique, la définition des droits sociaux est le plus souvent centrée sur leur fonction économique et sociale. Les droits sociaux visent à améliorer les conditions de vie des démunis. Ils doivent assurer à chacun une existence digne. Ils sont alors un [508] instrument de justice sociale qui justifie l'intervention de l'État pour répondre aux besoins essentiels des personnes en matière de logement, de santé, d'éducation, etc.

Au-delà de cette déclamation vertueuse, ce qui est en jeu c'est de savoir ce qui va prévaloir : la dimension incontournable des droits sociaux ou la recherche à tout prix de l'efficacité économique dont le nouvel ordre économique libéral se fait le chantre ? À ce propos, Monica Pinto estime que « le concept d'État social de droit attend donc pour sa pleine réalisation l'engagement des juges, mais aussi celui de la pensée juridique. En définitive, le concept d'État social de droit n'a pas encore été théorisé à la hauteur de celui d'État de droit libéral » ⁷²¹. Ce dernier modèle, dans ce contexte, n'éprouve aucun mal à procéder à la normativisation du libre-échange.

⁷¹⁹ Victor Abramovich, Christian Courtis et Luigi Ferrajoli, 2004, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 245 p.

⁷²⁰ Véronique Champeil-Desplats, juin 2012, « La justiciabilité des droits sociaux en Amérique du Sud », *La Revue des Droits de l'Homme*, n°1, p. 120-139.

⁷²¹ Mónica Pinto, 2008, « Los derechos humanos desde la dimensión de la prueba », *Revista IIDH*, vol. 48, p. 43-62.

La place des relations sociales dans la normativisation du libre-échange

La perméabilité des États de la planète aux doctrines libérales est certainement la meilleure façon de faciliter les flux économiques pour satisfaire aux exigences pratiques de la théorie du libre-échange. La circulation facilitée des idées favorables au libre-échange l'est tout particulièrement par l'entremise de la mondialisation du droit ⁷²².

Sous l'influence du modèle de la libéralisation des échanges, invitant ou enjoignant les États à la libre circulation des hommes, des marchandises, des capitaux, des services et des établissements, l'ordre juridique mondial est en [509] métamorphose continue ⁷²³. La mobilité du matériel et de l'immatériel, est devenue le maître-mot dans la manière de penser l'économie mondiale.

Si des poches de croissance sont en émergence ça et là ⁷²⁴, si les classes moyennes sont en augmentation ⁷²⁵ dans de nombreux anciens pays émergés, émergents et en développement, la concurrence internationale heurte avec violence la condition des individus. On observe aussi que la libéralisation des échanges a concouru au bouleversement

⁷²² Jean-Marc Sauvé, 2 février 2010, Inauguration de Conventions, association regroupant le Ministère des affaires étrangères et l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ), Paris ; Jean-Marc Sauvé, 1^{er} juin 2011, L'Europe dans la globalisation du droit, Congrès inaugural de l'Institut européen du droit, Paris.

⁷²³ Voir Jean-Marc Sauvé, 10-12 avril 2012, *La territorialité du droit : internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?*, Rencontre inter-réseaux (franco-américain, franco-brésilien et franco-chinois), Paris, Collège de France.

⁷²⁴ Sébastien Santander, 2009, « Ordre mondial, hégémonie et puissances émergentes », dans Sébastien Santander (dir.), *L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?*, Paris, Ellipses, p. 9-16.

⁷²⁵ Mario Pezzini, 2012, « Une classe moyenne émergente », *OCDE : L'Observateur*.

des relations sociales et fragilise les droits sociaux à l'échelle planétaire ⁷²⁶, de façon semble-t-il irréversible ⁷²⁷.

La concurrence internationale et l'objectif de réduction maximale des coûts incitent les États à mettre en œuvre de nombreuses mesures en vue d'attirer les investisseurs étrangers, au détriment des conditions sociales. Aujourd'hui, la problématique à résoudre ne semble pas être celle qui consiste à se demander s'il faut être « pour ou contre » la mondialisation, mais s'interroger sur les conditions de sa réalisation, notamment les conditions sociales ⁷²⁸.

[510]

Cette nouvelle manière d'envisager les choses est en étroit lien avec le processus de normativisation du libre-échange. Mais y songe-t-on ? Dans les accords instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), on n'a aucun mal à constater l'absence de clause sociale.

Une « clause sociale » se définit comme « une disposition insérée dans un accord commercial international ou régional faisant obligation aux États signataires de respecter les normes de travail fondamentales définies par l'Organisation internationale du travail et susceptibles de leur être opposée en cas de violation » ⁷²⁹. Elle permet à un État de suspendre l'application de l'accord commercial dès lors qu'un autre État ne respecte pas ses obligations en matière sociale.

Après l'échec de la *Charte de la Havane* dont le texte prévoyait une telle clause ⁷³⁰, et le refus des États d'adopter dans le cadre du

⁷²⁶ Malte Lübker, 2004, « Mondialisation et perceptions des inégalités sociales », *Revue Internationale du Travail*, vol. 143, n° 1-2, p. 97.

⁷²⁷ Jean-Luc Herrenschmidt, 2000, « L'irréversibilité de la mondialisation », dans Catherine Kessedjian et Eric Loquin (dir.), *La mondialisation du droit*, Paris, Centre de recherche sur le Droit des marchés et des investissements internationaux, vol. 19, p. 389-400.

⁷²⁸ Bernard G. Gunter et Rolph Van Der Hoeven, 2004, « La dimension sociale de la mondialisation : analyse bibliographique », *Revue internationale du Travail*, vol. 143, n° 1-2, p. 8.

⁷²⁹ Clotilde Granger et Jean-Marc Siroen, 2005, « La clause sociale dans les traités commerciaux », dans Isabelle Daugareilh (dir.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, p. 182.

⁷³⁰ *Acte final et documents annexes de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et l'Emploi* (Charte de la Havane), 21 novembre 1947 - 24 mars

GATT une disposition équivalente⁷³¹, la clause sociale a également été rejetée dans le cadre de l'OMC⁷³², pour des raisons stratégiques, par les pays du Sud. En effet, [511] l'insertion d'une telle clause constituerait, d'après ce qu'ils rapportent, une forme d'impérialisme politique de la part des pays du Nord, embarrassés par la performance économique des pays émergés et émergents⁷³³.

Ce qu'on appelle la mondialisation des échanges procède, à la vérité, de blocs régionaux se livrant à une activité intra-zone et extra-zone. Le régionalisme ouvert naît ainsi de l'entente des États sur la base d'accords internationaux en vue de faciliter les échanges entre eux, notamment économiques et commerciaux⁷³⁴. Le régionalisme ouvert est-il identique partout, autrement dit, systématiquement régi par un encadrement juridique puisant ses racines dans la conception libérale du développement ? Est-il défendable d'évoquer un régionalisme altermondialiste⁷³⁵, c'est-à-dire préconisant la construction d'une autre

1948, UN Doc. E/CONF/2/78 (1948) ; Elissa Alben, 2001, « GATT and the Fair Wage : An Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6, p. 1431.

⁷³¹ Harlan Mandel, 1989, « In Pursuit of the Missing Link : International Worker Rights and International Trade », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 27, n° 2, p. 443-482 ; Eric Robert, 1996, « Enjeux et ambiguïtés du concept de clause sociale ou les rapports entre les normes de travail et le commerce international », *Revue Belge de Droit International*, vol. 29, n° 1, p. 169.

⁷³² Kofi Addo, 2002, « The Corrélation between Labour Standards and International Trade : Which Way Forward ? », *Journal of World Trade*, vol. 36, n° 2, p. 285-303.

⁷³³ Jean-Michel Servais, 1989, « La clause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument de progrès social ? », *Revue Internationale du Travail*, vol. 128, n° 4, p. 463- 473 ; David Luff, 2004, *Le droit de l'Organisation mondiale du Commerce - Analyse critique*, Bruxelles, Bruylant, p. 1117.

⁷³⁴ Voir Christian Deblock et Dorval Brunelle, 1996, « Le régionalisme économique international : de la première à la deuxième génération », dans Michel Fortmann, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 50 p.

⁷³⁵ Ian Parenteau, décembre 2011, *L'idéologie altermondialiste : le renouveau libéral de la critique sociale*, thèse de doctorat en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal [non-publié].

mondialisation ? Ce régionalisme ouvert alternatif donne de la consistance à la mondialisation. C'est ce que Zaki Laïdi appelle « la phénoménologie de la mondialisation »⁷³⁶.

Une autre interrogation qui s'inscrit dans cette réflexion globale tendrait à se demander s'il existe, à l'échelle du monde, des variantes au modèle libéral occidental ? Vraisemblablement. [512] C'est l'idée d'un capitalisme contre un autre capitalisme qui a déjà été évoquée à l'intérieur même du capitalisme occidental⁷³⁷. Il s'agirait plutôt en l'espèce d'étudier non seulement cette opposition entre un capitalisme occidental et d'autres qui ne le seraient pas, mais aussi une vision de la coopération transfrontière qui s'oppose à une autre. Ses marqueurs de différenciation seraient tout simplement l'histoire et la culture qui irriguent aussi la Constitution des États, de même que la manière d'envisager la construction et l'avenir du monde. Une approche partant du point de vue des blocs régionaux permet de préciser l'énoncé épistémologique.

⁷³⁶ Il « ne fait pas de doute que nous sommes désormais entrés dans une phase où la mondialisation des marchés trouve un répondant dans la mondialisation sociale ». Zaki Laïdi, 2000, « La mondialisation comme phénoménologie du monde », *Projet*, n° 262, p. 41.

⁷³⁷ Michel Albert, 1991, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 315 p.

La constitution de blocs régionaux : une « économie mondiale polycentrique » ⁷³⁸

Le nouvel ordre économique international existant est issu de la vision des États industrialisés concernant l'économie de marché, au premier rang desquels figurent les EUA, qui dominent économiquement et politiquement la planète au sortir de la Seconde Guerre mondiale. L'objectif poursuivi consiste à rétablir le plus rapidement possible les règles du jeu du marché caractérisées singulièrement par la concurrence dans les relations économiques internationales.

Pour ce faire, des institutions internationales sont créées pour élaborer des normes conventionnelles au service du dessein libéral. Cette entreprise normative n'a guère été contestée ni par les États communistes organisés entre eux, ni par les pays décolonisés, encore très dépendants de leur ancienne « métropole ». Aujourd'hui, la donne semble différente dans la mesure où l'économie mondiale est davantage polycentrique, avec une convergence de plus en plus [513] forte d'États du Sud sous l'impulsion du Brésil, de la Chine et de l'Inde ⁷³⁹.

Les blocs régionaux de l'hémisphère américain participent de cette économie mondiale polycentrique. L'ALBA, en défendant une conception idéologique qui a pour base d'appui des principes de solidarité, de complémentarité, de justice et de coopération, représente une alliance politique, économique et sociale d'États, dont la philosophie prend le contrepied de celle véhiculée en particulier par les EUA dans le monde et dans la zone Amérique.

⁷³⁸ Jean-Yves Huwart et Loïc Verdier, 2013, *La mondialisation économique : origines et conséquences*, Paris, OCDE, coll. Les essentiels de l'OCDE, p. 3 et s.

⁷³⁹ Voir par exemple, Nations Unies - Commission économique pour l'Afrique, 2013, *Coopération entre les BRICS et l'Afrique*, New York, Nations-Unies, 43 p.

La part de l'hémisphère américain dans la logique de l'économie mondiale polycentrique

La règle juridique n'est pas neutre ⁷⁴⁰. Elle est trempée dans un parti pris idéologique qui lui donnera son identité. La contrainte juridique n'est donc pas dépouillée d'un ciment originel que l'on va rechercher dans la manière d'envisager la constitution de l'ordre social dont elle est issue.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'ordre économique international est déjà imprégné de l'esprit libéral, même si le monde est coupé en deux, avec d'un côté le bloc occidental adhérant à l'économie de marché ⁷⁴¹ ou à l'économie sociale de marché ⁷⁴² et le bloc communiste adhérant au système de la propriété collective des moyens de production de l'autre.

[514]

On sait ce qu'il en adviendra après la chute des démocraties populaires. À l'Est de l'Europe, les anciens États communistes du monde entier se sont résolument convertis au libéralisme économique avec un corollaire presque immédiat sur le plan des relations internationales, celui du développement du libre-échange ⁷⁴³. Le témoignage le plus significatif sur la scène économique internationale est vraisemblablement l'éclatement de la clause de la nation la plus favorisée ⁷⁴⁴ qui ins-

⁷⁴⁰ Sur ce point, voir Marie-Anne Frison Roche, 17 mars 2011, « Qu'est-ce agir de façon neutre ? », Paris, Colloque du *Journal of Regulation. La neutralité dans les systèmes de régulation économique*.

⁷⁴¹ Voir Patrick Artus, 2002, « Capitalisme anglo-saxon et capitalisme européen continental : une question d'aversion au risque », *Revue d'économie politique*, vol. 112, no 4, p. 545-556.

⁷⁴² François-Georges Dreyfus, septembre 2002, *L'aventure du capitalisme rhénan*.

⁷⁴³ Huwart et Verdier, *supra* note 30.

⁷⁴⁴ Les professeurs Patrick Juillard et Dominique Carreau définissent cette clause comme « la disposition conventionnelle selon laquelle les pays contractants acceptent de s'octroyer mutuellement le bénéfice des avantages commerciaux supplémentaires qu'ils viendraient à accorder ultérieurement à des pays tiers, soit de manière inconditionnelle soit sous condition de réci-

truit l'œuvre de décloisonnement des frontières, favorisant davantage encore la constitution de blocs régionaux qui ne sont pas pour autant tous animés du même état d'esprit.

En effet, certains auteurs observent avec raison que le régionalisme économique est aussi le résultat d'un

mouvement plus spécifique qui peut pousser certains partenaires à chercher à se rapprocher et à se regrouper pour développer des relations plus étroites entre eux, promouvoir des valeurs ou des intérêts qui leur sont propres ou encore se donner, individuellement et collectivement, une plus grande marge de manœuvre dans l'exercice de leur souveraineté, que ce soit sur le plan intérieur ou sur [515] la scène internationale, d'autre part [...] aucun accord économique régional n'a jamais répondu à des préoccupations exclusivement d'ordre économique. Au travers du régionalisme économique se croisent toujours deux ordres de rationalité : celle des États d'un côté ; celle des entreprises de l'autre. Ces deux ordres de rationalité se croisent, mais ne coïncident pas nécessairement ⁷⁴⁵.

L'économie mondiale polycentrique permet tout d'abord d'établir un *distinguo* entre les États et les entreprises qui en sont les principaux acteurs. Par ailleurs, il convient également de classer les préoccupations des protagonistes par catégorie. Une catégorie mue par des préoccupations essentiellement économiques et une autre qui invoquerait, en plus de l'économie, des valeurs et des intérêts propres à des centres politiques et/ou décisionnels géographiquement localisés. La géographie accolée à l'économie donne du sens à cette économie mondiale polycentrique. Celle-ci est justifiée par l'histoire, la philosophie et des conditions de l'interventionnisme économique, de sa direction et de sa finalité qui sont différemment pensées d'un point à l'autre de la pla-

procité ». Dominique Carreau et Patrick Juillard, 2010, *Droit international économique*, 4^e édition, Paris, Dalloz, p. 173-174. Voir également Charles-Emmanuel Côté, 2010, « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 1, p. 118-176. « (...) Les clauses de la nation la plus favorisée avaient pour objet d'établir et de maintenir en tout temps l'égalité fondamentale sans discrimination entre tous les pays intéressés ». C.I.J., Recueil 1952, p. 176-192.

⁷⁴⁵ Deblock et Brunelle, *supra* note 25, p. 3-4.

nète, même si au demeurant, des convergences peuvent apparaître, notamment le désir de coopération, voire d'intégration.

L'économie mondiale polycentrique et le multipolarisme politique ⁷⁴⁶ et normatif seraient deux faces d'une même médaille. Du point de vue politique et de l'encadrement normatif par la méthode conventionnelle, on en arrive à ce qui s'apparenterait à des attitudes de réaction-résistance face à des procédés de type colonial ou impérialiste ⁷⁴⁷, à la survenance de [516] points de rupture, résultant de la vision selon laquelle des États souverains ne constitueraient que l'arrière-cour des EUA, lui emboîtant systématiquement le pas sur le plan idéologique ⁷⁴⁸.

Le projet d'intégration continentale de l'Alaska à la Terre de Feu (ZLEA), lancé au début des années 1990 par George Bush avant d'être repris par le président Clinton, est conçu comme une sorte de prolongement géographique et économique de l'ALÉNA, en vue de la libéralisation du commerce et des investissements à l'échelle de tout le continent américain, à l'exception de Cuba.

L'établissement d'un ordre juridique, économique et institutionnel à caractère supranational, au seul profit des États-Unis ⁷⁴⁹ vise à offrir aux multinationales nord-américaines une totale liberté d'action dans ce qu'elles considèrent comme leur zone d'influence traditionnelle qui regorge de richesses naturelles. Cette entreprise nourrira autant la

⁷⁴⁶ Arrigo Cervetto, 1998, *Le monde multipolaire*, Paris, Science Marxiste, 320 p. ; Sébastien Santander, 2009, « Vers une décentralisation progressive du monde en une multiplicité de pôles », dans Sébastien Santander (dir.), *supra* note 15, p. 231-238.

⁷⁴⁷ Voir Eric Dubesset, 2008, « L'hégémonie états-unienne à l'épreuve du néolibolivarisme vénézuélien », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 42-58.

⁷⁴⁸ Voir Institut international de géopolitique, décembre 2006, « Amérique latine. Une ère nouvelle », *Revue de l'Institut international de géopolitique*, n° 96.

⁷⁴⁹ De l'aveu de Colin Powell, ex-Secrétaire d'État de l'administration Bush, « avec l'ALCA (ZLEA), notre objectif est de garantir aux entreprises américaines le contrôle d'un territoire allant de l'Arctique à l'Antarctique et le libre accès, sans aucun obstacle ou difficulté, à nos produits, nos services, nos technologies et nos capitaux dans tout l'hémisphère ». Marcelo Colussi, 2005, « L'ALBA : une alternative réelle pour l'Amérique latine », *Le Grand Soir*.

contestation que le développement de propositions alternatives, notamment la constitution d'une Alliance bolivarienne pour les Amériques.

« La germination d'une conscience latino-américaine contestataire »⁷⁵⁰ remonte au moins au 19^e siècle, faisant valoir le rejet d'une ambition unique pour l'hémisphère américain portée par les seuls EUA. À un ordre économique déterminé par les décideurs économiques privés soutenus par les administrations états-unienues, différents gouvernements [517] d'Amérique centrale, du Sud et des Caraïbes répondront par des nationalisations, des expropriations et des réformes agraires⁷⁵¹.

Au fur et à mesure des réactions des États, on remarque que la contestation tend même à s'amplifier et à se régionaliser face à l'orientation unilatéraliste et égocentrée grandissante des EUA⁷⁵². Par ailleurs, le doute que suscitent les résultats des politiques macroéconomiques d'inspiration néo-libérale pousse les États latino-américains à inventer des modèles autocentrés⁷⁵³, à l'instar de l'ALBA.

La contribution alternative de l'ALBA dans le contexte de l'économie mondiale et de l'hémisphère américain

Le dessein économique des EUA dans l'hémisphère américain correspond à un régionalisme ouvert sans qu'il soit pour autant fait obstacle à la préservation de certains mécanismes de protection⁷⁵⁴. Depuis

⁷⁵⁰ Dubesset, *supra* note 39, p. 49.

⁷⁵¹ Par exemple, dès 1917, le Mexique avait nationalisé son sous-sol (article 27 de la Constitution), puis, en 1938, son activité pétrolière, contrariant ainsi directement les intérêts des EUA.

⁷⁵² Voir Dorval Brunelle, 2004, « De l'ALÉNA à la ZLEA : les oppositions au libre-échange », dans Hector Mondragon, Rémy Herrera, Alejandro Teitelbaum et al. (dir.), *Mobilisations des peuples contre l'ALCA-ZLEA*, Genève, CETIM, 2004, p. 176-185.

⁷⁵³ Vincent Doire, septembre 2007, « Bilan de la politique étrangère des États-Unis en Amérique latine sous George W. Bush », Québec, Centre d'études interaméricaines, p. 1.

⁷⁵⁴ Voir Hamel, *supra* note 2.

les années 1980, les ambitions états-uniennes reposent sur un nouveau partenariat économique, soubassement à la création d'une grande communauté économique dans les Amériques.

Au Nord, les discussions commerciales avec le Mexique et le Canada déboucheront sur un accord, signé officiellement le 17 décembre 1992⁷⁵⁵. Au Sud, les discussions [518] se dérouleront dans des cadres bilatéraux surtout, et donneront lieu à de multiples accords sur les sujets les plus divers : la dette, le commerce, la coopération technique, le trafic de drogue, etc. D'un point à l'autre de l'hémisphère américain, le régionalisme économique voulu par les EUA coïncide avec l'affermissement de la globalisation des marchés, tout particulièrement alimentée par le mode de production libéral et le libre-échange. Ce régionalisme économique dans les Amériques, tel qu'il est conçu et se développe, répond tout autant à l'idée d'orienter la croissance en fonction des marchés internationaux qu'à celle de gérer au mieux des intérêts des États protagonistes.

Quid du bien-être des populations ? C'est l'un des principaux griefs formulés à l'endroit de l'ALENA, qui a certes procuré au Canada et aux États-Unis des résultats plutôt positifs, sans toutefois atteindre ceux espérés à l'origine. Pour ce qui est du Mexique, les résultats attendus du fait de la libéralisation commerciale sont plutôt mitigés⁷⁵⁶. En effet, les bénéfices pour le développement socioéconomique du Mexique sont certes indéniables, mais dans le même temps, on note une exacerbation des inégalités régionales qui prévalaient dans le pays avant même le début des réformes économiques, soit une démarcation évidente entre le développement des États du Nord et ceux du Sud⁷⁵⁷.

⁷⁵⁵ Les trois signataires sont le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, le président des États-Unis, George Bush, et le président du Mexique, Carlos Salinas de Gortari.

⁷⁵⁶ « L'une des causes invoquées par les organisateurs des manifestations des derniers mois. En effet, les indicateurs économiques et sociaux observés au Sud du Rio Grande démontrent que l'impact de l'accord sur la croissance économique, la réduction des écarts salariaux et la création d'emploi est loin d'être satisfaisant, malgré les gains obtenus au niveau des exportations, de la productivité et de la transparence dans la gestion des affaires ». Daniel Navarro Castano, mai 2008, « L'ALENA, après bientôt 15 ans », Québec, Centre d'études interaméricaines, p. 1.

⁷⁵⁷ Marie-France Doire, décembre 2004, « ALENA : panorama général des impacts sur le Mexique », Québec, Centre d'études interaméricaines, p. 1.

[519]

L'émergence de processus alternatifs à la vision états-unienne peut être recherchée dans une certaine pensée philosophique latino-américaine des relations internationales de la zone qui apparaît dès le 19^e siècle. Lors de la conférence interaméricaine de Washington de 1889, au cours de laquelle l'Amérique latine s'était vue proposer d'intégrer ses économies à celle des États-Unis, José Martí, disait la chose suivante :

seule une réponse unanime et ferme peut libérer les peuples d'Amérique des perturbations qu'entraînerait, avec la complicité des républiques vénales, la politique de domination de leur puissant voisin, qui ne se tourne vers eux que pour empêcher leur expansion, s'emparer de leurs territoires, briser leurs traités avec le reste du monde, et les obliger à acheter ce qu'il ne peut vendre ou à se fédérer pour mieux être dominés.

Les oppositions entre, d'une part, les États-Unis et, d'autre part, Cuba, le Venezuela et le Brésil sont tout autant l'expression d'un rejet de la ZLEA que de la volonté des trois pays caribéens et sud-américains de construire d'autres formes d'entreprises de coopération et/ou d'intégration. Celles-ci seront soutenues par une superstructure qui se range à l'opposé des processus d'intégration connus jusqu'ici. Ceux-ci, « loin de répondre aux objectifs de développement indépendant et de complémentarité économique, [...] ont servi comme un mécanisme de plus qui approfondit la dépendance extérieure et la domination » ⁷⁵⁸.

La pensée renouvelée du régionalisme hémisphérique cherche à s'attaquer aux asymétries causées par des niveaux de développement inégaux entre les États membres, en parvenant à des ententes différenciées et adaptées à chacun pour que chaque nation ait une part garantie des bénéfices de l'intégration ⁷⁵⁹.

[520]

⁷⁵⁸ Luis Suarez Salazar, janvier 2006, « Cuba's Foreign Policy and the Promise of ALBA », *NACLA Report on the Americas*, vol. 39, no 4.

⁷⁵⁹ Alexandre Morin, septembre 2009, « L'ALBA et ses institutions : entre crise et consolidations », Québec, Centre d'études interaméricaines, 16 p.

Par ailleurs, la philosophie de l'ALBA quant à l'investissement et au commerce tranche définitivement avec la vision libérale qui prédominait jusqu'alors. Le commerce et l'investissement ne constituent pas des buts ultimes à atteindre, mais sont des outils qui rendent possible un processus de développement juste et durable ⁷⁶⁰. Loin des assertions favorables à la déréglementation et la dérégulation, l'État est appelé à jouer un rôle cardinal comme régulateur et coordonnateur de l'activité économique.

Depuis sa naissance, le 14 décembre 2004, et son entrée en vigueur, en avril 2005, l'ALBA est un acteur incontournable dans la dynamique régionale en Amérique latine ⁷⁶¹ et dans les Caraïbes ⁷⁶². Son parti pris est résolument social ⁷⁶³ et humaniste ⁷⁶⁴, [521] même si les

⁷⁶⁰ Portal ALBA, 2014, « ¿Qué es el Alba ? ».

⁷⁶¹ Après Cuba et le Venezuela, les adhérents à l'ALBA sont la Bolivie (29 avril 2006), le Nicaragua (23 février 2007), la Dominique (20 janvier 2008) et le Honduras (9 octobre 2008). Enfin, l'Équateur, Antigua-et-Barbuda et Saint-Vincent-et-les-Grenadines ont rejoint l'organisation en bloc cet été (24 juin 2009).

⁷⁶² Morin, *supra*, note 52, p. 2.

⁷⁶³ Plus de 3 millions de personnes peuvent aujourd'hui lire et écrire grâce au programme d'alphabétisation *Yo si puedo*. 1,88 million de personnes ont retrouvé leurs capacités visuelles grâce à la Mission Milagro. 3 millions de personnes ont été soignées grâce au Programme pour les personnes souffrant d'incapacités. Plus de 1 730 étudiants, provenant de 70 pays, ont reçu une bourse pour se former à l'École latino-américaine de médecine (ELAM). Notons aussi la création du Fonds culturel ALBA - Maisons de l'ALBA qui promeut la culture à travers des bourses d'aides à la création, à la production et à la distribution de biens et services culturels ; le lancement de ALBA-TV, de Radio del Sur et de Telesur dans le cadre de la promotion de la souveraineté communicationnelle ; la participation de 8 000 athlètes, provenant de 31 pays, aux trois éditions des Jeux sportifs de l'ALBA ; et la création de 5 campements à Haïti après le tremblement de terre, et prise en charge de 17 112 personnes (hébergement, alimentation, santé, éducation, approvisionnement en énergie). Voir Institut des Amériques, 2011, « L'ALBA : nouvel acteur incontournable en Amérique du Sud ».

⁷⁶⁴ Voir par exemple, Flor Maria Rios, septembre 2008, *L'ALBA : importance pour les femmes*, Exposé du Venezuela, 8^e assemblée générale de la Confédération Parlementaire des Amériques, Mexico, 11 pp.

préoccupations économiques ⁷⁶⁵ et politiques ⁷⁶⁶ ne sont pas absentes. Elle a pour objectif

la transformation des sociétés latino-américaines, et est conçue comme un processus intégral qui assure l'égalité sociale et promeut la qualité de vie ainsi qu'une participation effective des peuples à la réalisation de leur propre destin. C'est en outre, une [522] alliance politique économique et sociale qui promeut l'indépendance, l'autodétermination et l'identité des peuples qui la composent ⁷⁶⁷.

L'ALBA représente l'espérance d'un projet de politique international contre-hégémonique ⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Mentionnons la création de la Banque de l'ALBA, la construction de la souveraineté financière à travers la Nouvelle architecture financière régionale, la mise en place du SUCRE, mécanisme monétaire de coopération, d'intégration et de complémentarité économique et financière au service des producteurs, la création des projets et des entreprises « *grannacionales* », l'appui au secteur productif qui garantit aux peuples l'accès aux biens et aux services de base, la mise en place du Traité de commerce des peuples (TCP) qui favorise l'unification des politiques économiques entre les pays et les peuples, la mise en place du programme d'augmentation de la production agroalimentaire, plusieurs appuis financiers de pays des Caraïbes, d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud pour des projets agroalimentaires qui favorisent la sécurité alimentaire, ainsi que la mise en place du programme Sécurité énergétique ou encore de l'Institut des Amériques. Voir à ce sujet l'Institut des Amériques, *supra* note 56.

⁷⁶⁶ Lutte contre l'interventionnisme et la guerre ; consolidation des espaces, accords et alliances qui contribuent à mettre fin aux hégémonismes impérialistes. Garantie de la souveraineté nationale des peuples contre les ingérences étrangères. Défense des droits de la Terre-Mère ; soutien ferme au Sommet mondial des peuples sur le changement climatique et les droits de la Terre-Mère (Cochamamba, Bolivie, 2009). Défense commune des droits humains : concertation politique en vue de contrecarrer les campagnes orchestrées contre les peuples. Concertation politique au sein de l'Alliance : condamnation ferme de l'embargo contre Cuba ; mise en évidence de la responsabilité des nations les plus puissantes dans la crise financière internationale, dans la crise énergétique, la crise alimentaire et le changement climatique. Voir *ibid.*

⁷⁶⁷ *Ibid.*

L'Argentine et le Brésil sont associés à ce dessein, qui est inspiré de la vision de Bolivar de « l'éducation publique gratuite et obligatoire, la souveraineté nationale et l'union des pays latino-américains » ⁷⁶⁹.

Dans sa conception gramscienne, la notion d'hégémonie reflète une situation dans laquelle les aspects politiques, économiques et culturels d'un rapport de force particulier se conjuguent pour faire partager une conception du monde, donnant ainsi corps et cohérence à la domination qui en découle. « Un projet contre-hégémonique se réfère ainsi à une stratégie qui remet en cause les fondements sociaux, économiques ou politiques d'un tel ordre se perpétuant grâce à l'emprise de la dimension consensuelle de la domination » ⁷⁷⁰.

Le modèle « stato-économique » est articulé autour de l'idée de liberté économique qui met en avant un projet commercial de libre-échange. Le modèle « stato-politique » révèle l'idée de régulation politique qui prend acte de la nécessité de mettre en place des mécanismes et des autorités de régulation, afin d'encadrer l'autonomie des marchés et des États en recourant à l'instauration de normes internationales ou [523] communautaires. L'ALBA, à l'inverse de ces deux modèles, coïncide avec un modèle d'intégration « socio-politique » ⁷⁷¹. Celui-ci

⁷⁶⁸ Pierre Beudet, février 2006, « Le forum mondial social de Caracas : à la rencontre du mouvement populaire du Venezuela », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, n° 9, p. 3.

⁷⁶⁹ Voir Nathalie Guay et Raphaël Canet, mars 2006, « Quand le spectre de Bolivar hante le FSM : dilemme entre le principe d'horizontalité et la révolution bolivarienne », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, n° 14, p. 3.

⁷⁷⁰ Jean-Christophe Graz, 2007, « Les pouvoirs émergents dans la mondialisation », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 760.

⁷⁷¹ Voir Raphaël Canet et Nathalie Guay, octobre 2005, « Intégration ou désintégration continentale ? Bilan des alternatives à la veille du troisième Sommet des peuples des Amériques de Mar del Plata, du 1^{er} au 5 novembre 2005 », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, n° 34, 9 p.

reposerait sur l'idée de garantir les droits humains à la grandeur du continent en prônant l'instauration d'États qui (re)deviendraient proactifs et garants d'un développement proprement national. Dans cette perspective, l'économie serait subordonnée à l'impératif du bien-être de sociétés nationales unies par des principes communs, des sociétés qui seraient susceptibles de tisser entre elles des liens particuliers servant leurs intérêts propres. ⁷⁷²

Les thèmes tels que l'accès aux marchés, la propriété intellectuelle, les investissements sont évidemment repris, mais dans une optique de nationalisation des ressources, de protectionnisme, de souveraineté nationale et d'avantages coopératifs, plutôt que d'avantages comparatifs.

En dépit de la place occupée par les initiatives contre-hégémoniques comme l'ALBA dans les relations internationales économiques en Amérique latine et dans les Caraïbes ⁷⁷³, deux conceptions demeurent.

D'un côté, les partisans du laisser-faire et de la gouvernance démocratique minimale, dont les États-Unis sont le porte-étendard, qui mettent l'emphase sur le climat économique favorable qu'il faut créer pour que la croissance et la démocratie puissent se développer. Et de l'autre, les partisans d'une équation inverse, parmi lesquels on compte [524] l'Argentine, le Brésil, le Venezuela, pour qui c'est le non-respect des droits sociaux de base en Amérique latine qui est une des causes directes qui provoquent les crises de gouvernance et qui produisent des coûts institutionnels, économiques et en vies humaines énormes ⁷⁷⁴.

Après le décès d'Hugo Chavez, auquel Nicolas Maduro a succédé, mais avec le charisme en moins de son mentor, combiné au retrait de Lula da Silva des plus hautes fonctions de l'État brésilien, la contre-of-

⁷⁷² *Ibid.*, p. 2-3.

⁷⁷³ Vincent Doire, septembre 2005, « L'intégration continentale de l'Amérique du Sud Mirage ou réalité ? », Québec, Centre d'études interaméricaines, 8 p.

⁷⁷⁴ Normand Pépin, 30 septembre et 1^{er} octobre 2005, « Les enjeux de l'intégration continentale », *Document de préparation du Forum du RQIC*, Montréal, p. 5.

fensive idéologique, politique, économique et commerciale aux visées états-uniennes ne s'est pas essoufflée ⁷⁷⁵.

La convergence de vues entre Lula, leader historique du Parti des Travailleurs, et Hugo Chavez a certainement favorisé l'entrée du Venezuela au sein du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) ⁷⁷⁶ tout en tempérant la concurrence à laquelle se livrent le Brésil et le Venezuela en matière de leadership à la fois régional et progressiste. L'ambition de chacun à incarner la tête de pont d'un bloc contre-hégémonique à l'échelle internationale pourrait dans le futur, soit nourrir des rivalités d'une autre ampleur, soit conduire à un leadership bicéphale consenti du front de résistance aux États-Unis ⁷⁷⁷.

[525]

⁷⁷⁵ Raphaël Correa pour l'Équateur et Evo Morales pour la Bolivie complètent le cénacle des dirigeants américains qui développent un discours alternatif à celui des États-Unis du point de vue de la politique économique, sociale et internationale.

⁷⁷⁶ En juillet 2012, Lula déclarait : « Chavez, compte sur moi, compte sur le PT, compte sur la solidarité et sur l'appui de chaque militant de gauche, de chaque démocrate et de chaque latino-américain. Ta victoire sera notre victoire. Un fort abrazo, un abrazo fraternel et merci, compagnon, pour tout ce que tu as fait pour l'Amérique latine ». Voir Thierry Deronne, 7 juillet 2012, « Lula à Chavez : « ta victoire sera notre victoire » ».

⁷⁷⁷ La méfiance du Brésil à l'égard des États-Unis suite aux soupçons d'espionnage ne serait pas de nature à rapprocher les deux pays. Voir à ce sujet *Courrier international*, 18 septembre 2013, « Folha de São Paulo », *Courrier international*.

Au-delà des condamnations officielles des activités d'espionnage de la NSA au Brésil et plus généralement en Amérique latine, une des plus importantes décisions de la présidente Rousseff dans la foulée de cette crise a été l'annulation de sa visite d'État à Washington, qui aurait dû avoir lieu le 23 octobre 2013. Cette visite était d'autant plus significative lorsqu'on considère que la présidence de Luis Inacio Lula da Silva (2003-2011) avait été marquée par une relative distance diplomatique avec les États-Unis, le Brésil ayant opté pour le renforcement de ses relations avec les pays du Sud et les pays émergents. Qu'il s'agisse de la guerre en Irak, du dossier nucléaire iranien ou de la crise syrienne, Brasilia s'est fréquemment inscrit en faux avec Washington au cours des dernières années. Mamadou Lamine Sarr, 19 novembre 2013, « Espionnage : le Brésil, porte-étendard d'une nouvelle gouvernance d'Internet ? », Centre d'études interaméricaines.

Pour l'heure, les observateurs parlent « d'indéfinitions brési-liennes »⁷⁷⁸ au sujet du processus d'intégration et d'indépendance lati-no-américain. Le Brésil se prévaut, en effet, d'avoir plus de traités commerciaux à l'extérieur de la région que dans l'Amérique latine et ne souhaite pas institutionnaliser d'accords régionaux qui pourraient gêner sa démarche caractérisée par le multilatéralisme.

Or, le 17 janvier 2014, par l'entremise du Venezuela, l'ALBA a proposé la formation d'une zone économique complémentaire, l'ALBA-PETROCARIBE-MERCOSUR. On ignore pour l'instant la position du Brésil, qui peut soit limiter le MERCOSUR à un espace économique intégré aux dynamiques du libre-échange international comme l'envisagent les États-Unis et l'Europe ou, au contraire, appuyer l'en-trée de l'ALBA pour créer une toute nouvelle dimension géopolitique. Le choix de la puissance régionale et internationale brésilienne consti-tue bien un déterminant majeur pour l'avenir de l'indépendance régio-nale.

[526]

Par ailleurs, un an après la disparition du président Chavez, le Ve-nezuela traverse une crise politique qui met dans rembaras l'ensemble de la communauté interaméricaine. Des dissensions sont apparues entre les dirigeants de la région quant à la stratégie à adopter pour ai-der le Venezuela à sortir de cette crise. Certains préconisent une inter-vention militaire, d'autres suggèrent un processus de médiation, privi-légiant ainsi le dialogue. Les Amériques se trouvent ainsi confrontées à une crise, mettant à l'épreuve son processus d'intégration régio-nale⁷⁷⁹.

⁷⁷⁸ André Maltais, 21 mars 2014, « Plus le Brésil hésite, plus il s'affaiblit », *Mondialisation*.

⁷⁷⁹ Cyprien Bassamagne Mougnot, 4 avril 2014, « La crise vénézuélienne et ses répercussions sur les processus d'intégration régionale dans les Amé-riques », Québec, Centre d'études interaméricaines, 6 p.

Conclusion

Le théâtre des affaires internationales aujourd'hui met clairement en évidence

la persistance de divergences de vues entre monde émergent et monde occidental sur les objectifs et la gouvernance de la mondialisation. L'économie mondiale, en particulier la finance internationale, n'est plus désormais exclusivement contrôlée par les économies industrialisées, mais l'organisation de la redistribution des pouvoirs s'avère particulièrement délicate ⁷⁸⁰.

Ce dont il est notamment question, c'est de cette opposition sur « la poursuite d'une transnationalisation du capitalisme dont le centre de gravité se déplace en Asie » ⁷⁸¹.

[527]

On observe également que la dynamique de l'intégration fait l'objet d'une distinction entre un « modèle concurrentiel à l'américaine » et un « modèle communautaire à l'européenne » ⁷⁸². À ces deux modèles, il convient d'en ajouter un troisième qui combine à la fois le paramètre économique dépouillé des excès de la doctrine néo-libérale ainsi que le paramètre communautaire, auquel on adjoint la culture et la géographie. L'Amérique du Sud et les Caraïbes peuvent être désignées pour témoigner de cette construction interétatique au travers de l'expérience de l'ALBA, s'affirmant comme une entreprise de contre-offensive à l'hégémonie états-unienne.

De ce fait, l'administration dirigée par le Président Barack Obama a produit un discours de rupture d'avec les politiques de l'administra-

⁷⁸⁰ Françoise Nicolas, 2007, « Introduction. Nouveaux rapports de forces économiques : contestation et résistance », *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 747.

⁷⁸¹ Graz, *supra* note 63.

⁷⁸² Christian Deblock, juin 2003, « Régionalisme, multilatéralisme et nouvel ordre international : la ZLEA comme modèle institutionnel », *Cahier de recherche GRIC-CEIM*, n° 03-03, 35 p.

tion Bush, en prônant un renouveau de la politique étrangère américaine. À l'occasion du 6^e Sommet des Amériques, qui a eu lieu à Trinité-et-Tobago, en 2009, le chef d'État des EUA a tenu un discours conciliateur dans lequel il indiquait sa volonté de développer un « partenariat d'égal à égal » avec l'Amérique latine, qui a longtemps été considérée comme étant la « cour arrière » des États-Unis. Cette posture diplomatique a suscité une attente, conduisant même l'ancien président vénézuélien à déclarer : « l'heure [était] venue d'établir de nouvelles relations entre nos différents pays et les États-Unis sur la base du respect de la souveraineté, de l'égalité et d'une véritable coopération ».

Les espoirs suscités ont été plutôt furtifs dans la mesure où, lors de la 68^e session de l'Assemblée générale de l'ONU qui s'est tenue en septembre 2013 à New York, plusieurs dirigeants latino-américains ont exprimé leur indignation suite aux révélations d'activités américaines d'espionnage dans la région⁷⁸³. La principale conséquence est donc la résurgence des [528] tensions diplomatiques entre les États-Unis et nombre de pays la zone Amérique, alimentant de nouvelles tentations solidaristes⁷⁸⁴.

Les États-Unis sont-ils en train de perdre pied dans la zone Amérique-Caraïbe ? La création de plusieurs organisations à vocation régionale rend relative l'influence des États-Unis dans la région. Ce à quoi il convient d'ajouter la montée du Brésil en tant que puissance régionale et sixième économie mondiale, de même que l'avancée chinoise dans la région. Les États-Unis en prennent acte, si on s'en tient aux propos tenus par John Kerry dans le cadre d'une séance de travail

⁷⁸³ Plusieurs dirigeants latino-américains, dont le Mexicain Enrique Peña Nieto et la Brésilienne Dilma Rousseff, avaient d'ailleurs exigé de la part de leur homologue américain l'ouverture d'une enquête sur cette question. Mme Rousseff avait même, comme nous l'avons déjà souligné, annulé sa rencontre avec le président Obama, alors qu'elle avait été officiellement invitée à se rendre aux États-Unis quelque temps avant les révélations.

⁷⁸⁴ À titre d'exemple, afin de témoigner leur solidarité à l'égard de Cuba, particulièrement en réaction à la politique d'hostilité de Washington, les dirigeants latino-américains ont confié la présidence *pro tempore* de la Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC) à Cuba, en janvier 2013. Aussi, la participation du secrétaire général de l'OEA, José Miguel Insulza, au deuxième Sommet de la CELAC qui a eu lieu à La Havane (Cuba) les 28 et 29 janvier 2014.

du Conseil permanent de l'Organisation des États américains, le 18 novembre 2013, à Washington : « l'ère de la doctrine Monroe - qui a été mise en place par le président Monroe en 1823 et qui faisait de l'Amérique latine la chasse gardée des États-Unis - est révolue »⁷⁸⁵.

Cette nouvelle position tactique des États-Unis ne fait pas obstacle aux ambitions de certains États de la région de poursuivre la dynamique d'intégration, à l'image du projet de « Système unique de compensation régionale » (SUCRE).

Le sucre constitue une monnaie virtuelle ou électronique servant aux échanges commerciaux.

[529]

Dans un traité signé le 2 juillet, il a été définitivement approuvé comme une nouvelle unité de compte devant servir à réaliser les transactions commerciales entre la Bolivie, Cuba, l'Équateur, le Honduras, le Nicaragua et le Venezuela. Son instauration mènerait à une réduction du recours au dollar américain, car il permettrait au pays importateur de compenser la valeur de l'achat au pays exportateur en monnaie nationale⁷⁸⁶.

Cette idée de délaisser le dollar américain comme monnaie de référence n'est pas exclusive à l'ALBA, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) l'ayant déjà soulevée lors de ses rencontres⁷⁸⁷.

Au-delà de la diversité des situations, les pays d'Amérique latine présentent davantage de convergences que de différences. Des progrès considérables ont été accomplis au cours de la dernière décennie, notamment la gestion macroéconomique favorable à la croissance, la mise en œuvre de nouvelles politiques sociales, de même que la réduction de la pauvreté⁷⁸⁸. Les gains enregistrés permettent certaine-

⁷⁸⁵ Voir Cyprien Bassamagne Mounok, 13 février 2014, « Les relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Amérique latine sous Obama », Québec, Centre d'études interaméricaines, 5 p.

⁷⁸⁶ Paulina Escobar, 28 juillet 2009, « Mercosur usará sistema local », *El Telégrafo*.

⁷⁸⁷ *America económica*, 20 avril 2009, « Semana clave para el futuro del dólar como divisa de referencia en el comercio en Latinoamérica ».

⁷⁸⁸ Carlos Quenan et Sébastien Velut, janvier 2014, *Les enjeux du développement en Amérique latine : dynamique socioéconomiques et politiques pu-*

ment d'imaginer l'avenir des Amériques sous une férule autre que celle des États-Unis et du capitalisme occidental transnational ⁷⁸⁹.

[530]

Bibliographie

Abramovich, Victor ; Christian Courtis et Luigi Ferrajoli, 2004, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 245 p.

Addo, Kofi. 2002. « The Corrélation between Labour Standards and International Trade : Which Way Forward ? », *Journal of World Trade*, vol. 36, n° 2, p. 285-303.

Alben, Elissa. 2001. « GATT and the Fair Wage : An Historical Perspective on the Labor-Trade Link », *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6, p. 1410-1447.

Albert, Michel. 1991. *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 315 p.

America económica. 20 avril 2009. « Semana clave para el futuro del dólar como divisa de referencia en el comercio en Latinoamérica ». [En ligne](#).

Artus, Patrick. 2002, « Capitalisme anglo-saxon et capitalisme européen continental : une question d'aversion au risque », *Revue d'économie politique*, vol. 112, n° 4, p. 545-556.

Barber, Benjamin. Février 2011. « Comment le capitalisme consumériste dévore l'Amérique ? » *Développement et Civilisations*, n° 391. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Beaudet, Pierre. Février 2006. « Le forum mondial social de Caracas : à la rencontre du mouvement populaire du Venezuela », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, n° 9, 11 p. [En ligne](#).

bliques, Vanves, Institut des Amériques, 2^e édition, 358 p.

⁷⁸⁹ Voir Pierre-Yves Chicot, 28 novembre 2013, Les stratégies des collectivités publiques : du *welfare state* aux *competitive state*, Colloque La crise dans la Caraïbe : sens, enjeux et perspectives, un regard pluridisciplinaire, (actes à paraître).

Brunelle, Dorval. 2004. « De l'ALENA à la ZLEA : les oppositions au libre-échange », dans Hector Mondragon, Rémy Herrera, Alejandro Teitelbaum et al. (dir.), *Mobilisations des peuples contre l'ALCA-ZLEA*, Genève, CETIM, 2004, p. 176-185.

Canet, Raphaël et Nathalie Guay. Octobre 2005. « Intégration ou désintégration continentale ? Bilan des alternatives à la veille du troisième Sommet des peuples des Amériques de Mar del Plata, du 1er au 5 novembre 2005 », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, n° 34, 9 p. [En ligne](#).

[531]

Carreau, Dominique et Patrick JuiUard. 2010. *Droit international économique*, 4^e édition, Paris, Dalloz, p. 173-174.

Castano, Daniel Navarro. Mai 2008. « L'ALENA, après bientôt 15 ans », Québec, Centre d'études interaméricaines, 12 p. [En ligne](#).

Cervetto, Arrigo. 1998. *Le monde multipolaire*, Paris, Science Marxiste, 320 p.

Champeil-Desplats, Véronique. Juin 2012. « La justiciabilité des droits sociaux en Amérique du Sud », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 1, p. 120-139. [En ligne](#).

Chicot, Pierre-Yves. 28 novembre 2013. Les stratégies des collectivités publiques : du *welfare state* aux *competitive state*, Colloque La crise dans la Caraïbe : sens, enjeux et perspectives, un regard pluridisciplinaire, (actes à paraître).

Colussi, Marcelo. 2005. « L'ALBA : une alternative réelle pour l'Amérique latine », *Le Grand Soir*. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Côté, Charles-Emmanuel. 2010. « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *McGill Law Journal I Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 1, p. 118-176.

Cour internationale de Justice, Recueil 1952, p. 176-192.

Courrier international, 18 septembre 2013, « Folha de São Paulo », *Courrier international*. En ligne : <<http://www.courrier-international.com>> (page consultée le 14 août 2014).

Deblock, Christian et Dorval Brunelle. 1996. « Le régionalisme économique international : de la première à la deuxième génération », dans Michel Fortmann, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 50 p. [En ligne](#).

[532]

Deblock, Christian. Juin 2003. « Régionalisme, multilatéralisme et nouvel ordre international : La ZLEA comme modèle institutionnel », *Cahier de recherche GRIC-CEIM*, n° 03-03, 35 p. [En ligne](#).

Deronne, Thierry. 7 juillet 2012. « Lula à Chavez : 'ta victoire sera notre victoire' ». [En ligne](#).

Dixon, Keith. 2008. *Les évangélistes du marché : les intellectuels britanniques et le néolibéralisme*, Paris, Nouvelle Liber, 117 pp.

Doire, Marie-France. Décembre 2004, « ALENA : panorama général des impacts sur le Mexique », Québec, Centre d'études interaméricaines, 5 p. [En ligne](#).

Doire, Vincent. Septembre 2005. « L'intégration continentale de l'Amérique du Sud Mirage ou réalité ? », Québec, Centre d'études interaméricaines, 8 p. [En ligne](#).

Doire, Vincent. Septembre 2007. « Bilan de la politique étrangère des États-Unis en Amérique latine sous George W. Bush », Québec, Centre d'études interaméricaines, 14 p. [En ligne](#).

Dreyfus, François-Georges. Septembre 2002. *L'aventure du capitalisme rhénan*. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Dubesset, Eric. 2008. « L'hégémonie États-Uniennes à l'épreuve du néo-bolivarisme vénézuélien », dans *Annuaire français de relations internationales*, p. 42-58.

Eisemann, Pierre-Michel. 1976. « Le nouvel ordre économique international en tant que concept juridique », dans *Annuaire du Tiers-Monde*, Paris, Berger-Levrault, p. 103-113.

[533]

Escobar, Paulina. 28 juillet 2009. « Mercosur usará sistema local », *El Telégrafo*.

Frison Roche, Marie-Anne. 17 mars 2011. « Qu'est-ce agir de façon neutre ? », Paris, Colloque du Journal of Régulation *La neutralité dans les systèmes de régulation économique*. [En ligne](#).

Granger, Clotilde et Jean-Marc Siroen. 2005. « La clause sociale dans les traités commerciaux », dans Isabelle Daugareilh (dir.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, p. 182-234.

Graz, Jean-Christophe. 2007, « Les pouvoirs émergents dans la mondialisation », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 749-762. [En ligne](#).

Grobson, Sophie. Juin 2012. « Les ruptures du droit international », dans Diane Roman (dir.), *Droits des pauvres, pauvres droits : Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux*, Paris, Centre de Recherches sur les droits fondamentaux, p. 58-83. [En ligne](#).

Guay, Nathalie et Raphaël Canet. Mars 2006. « Quand le spectre de Bolivar hante le FSM dilemme entre le principe d'horizontalité et la révolution bolivarienne », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, n° 14, 8 p. [En ligne](#).

Gunter, Bernard G. et Rolph Van Der Hoeven. 2004. « La dimension sociale de la mondialisation analyse bibliographique », *Revue internationale du Travail*, vol. 143, n° 1-2. p. 7-44.

Hamel, Bruno. Août 1991. « La politique commerciale des États-Unis entre le protectionnisme et le libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche, vol. 91, n° 6, 27 p. [En ligne](#).

Herrenschmidt, Jean-Luc. 2000. « L'irréversibilité de la mondialisation », dans Catherine Kessedjian et Eric Loquin (dir.), *La mondialisation du droit*, Paris, Centre de recherche sur le Droit des marchés et des investissements internationaux, vol. 19, p. 389-400.

[534]

Herrera, Carlos. 2004. « Sur le statut des droits sociaux. La constitutionnalisation du social », *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 16, no 1-4, p. 32-53.

Huwart, Jean-Yves et Loïc Verdier. 2013. *La mondialisation économique : origines et conséquences* Paris, OCDE, coll. Les essentiels de l'OCDE, 113 p.

Institut des Amériques. 2011. « L'ALBA : nouvel acteur incontournable en Amérique du Sud ». [En ligne](#).

Institut international de géopolitique. Décembre 2006. « Amérique latine. Une ère nouvelle », *Revue de l'Institut international de géopolitique*, n° 96.

Laïdi, Zaki. 2000. « La mondialisation comme phénoménologie du monde », *Projet*, n° 262, p. 41-48.

Lübker, Malte. 2004. « Mondialisation et perceptions des inégalités sociales », *Revue Internationale du Travail*, vol. 143, n° 1-2, p. 97-138.

Luff, David. 2004. *Le droit de l'Organisation mondiale du Commerce - Analyse critique*, Bruxelles, Bruylant, 1278 p.

Maltais, André. 21 mars 2014. « Plus le Brésil hésite, plus il s'affaiblit », *Mondialisation*. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Mandel, Harlan. 1989. « In Pursuit of the Missing Link : International Worker Rights and International Trade », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 27, n° 2, p. 443-482.

Morin, Alexandre. Septembre 2009. « L'ALBA et ses institutions : entre crise et consolidations », Québec, Centre d'études interaméricaines, 16 p. [En ligne](#).

Mougnok, Cyprien Bassamagne. 4 avril 2014. « La crise vénézuélienne et ses répercussions sur les processus d'intégration régionale dans les Amériques », *Chronique*, Centre d'études interaméricaines, 6 p. [En ligne](#).

[535]

Mougnok, Cyprien Bassamagne. 13 février 2014. « Les relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Amérique latine sous Obama », *Chronique*, Centre d'études interaméricaines, 5 p. [En ligne](#).

Nations Unies - Commission économique pour l'Afrique, 2013, *Coopération entre les BRICS et l'Afrique*, New York, Nations-Unies, 43 p.

Nations Unies, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et l'Emploi (Charte de la Havane), 21 novembre 1947 -24 mars 1948, UN Doc. E/CONF/2/78 (1948).

Nicolas, Françoise. 2007. « Introduction. Nouveaux rapports de forces économiques : contestation et résistance », *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 741-747. [En ligne](#).

Parenteau, Ian. Décembre 2011. *L'idéologie altermondialiste : le renouveau libéral de la critique sociale*, thèse de doctorat en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal [non-publié]. [En ligne](#).

Pépin, Normand. 30 septembre et 1^{er} octobre 2005. « Les enjeux de l'intégration continentale », *Document de préparation du Forum du RQIC*, Montréal.

Pezzini, Mario. 2012. « Une classe moyenne émergente », *OCDE : L'Observateur*. [En ligne](#).

Pinto, Mónica. 2008. « Los derechos humanos desde la dimensión de la prueba », *Revista IIDH*, vol. 48, p. 43-62. [En ligne](#).

Portal ALBA 2014. « ¿Que es el Alba ? ». [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

Quenan, Carlos et Sébastien Velut. Janvier 2014. *Les enjeux du développement en Amérique latine : dynamique socioéconomiques et politiques publiques*, Vanves, Institut des Amériques, 2^e édition, 358 p. [En ligne](#).

[536]

Rios, Flor Maria. Septembre 2008. *L'ALBA : importance pour les femmes*, Exposé du Venezuela, 8^e assemblée générale de la Confédération Parlementaire des Amériques, Mexico, 11 p. [En ligne](#).

Robert, Eric. 1996. « Enjeux et ambiguïtés du concept de clause sociale ou les rapports entre les normes de travail et le commerce international », *Revue Belge de Droit International*, vol. 29, n° 1, p. 145-190.

Salazar, Luis Suarez. Janvier 2006. « Cuba's Foreign Policy and the Promise of ALBA », *NACIA Report on the Americas*, vol. 39, n° 4. [En ligne](#).

Santander, Sébastien. 2009. « Ordre mondial, hégémonie et puissances émergentes », dans Sébastien Santander (dir.), *L'émergence de*

nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?, Paris, Ellipses, p. 9-16.

Sarr, Mamadou Lamine. 19 novembre 2013. « Espionnage : le Brésil, porte-étendard d'une nouvelle gouvernance d'Internet ? », Centre d'études interaméricaines. [En ligne](#).

Sauvé, Jean-Marc. 2 février 2010. *Inauguration de Conventions, association regroupant le Ministère des affaires étrangères et l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ)*, Paris. [En ligne](#).

Sauvé, Jean-Marc. 1^{er} juin 2011. *L'Europe dans la globalisation du droit*, Congrès inaugural de l'Institut européen du droit (European Law Institute), Paris. [En ligne](#).

Sauvé, Jean-Marc. 10-12 avril 2012. *La territorialité du droit : internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?*, Rencontre inter-réseaux (franco-américain, franco-brésilien et franco-chinois), Paris, Collège de France. [En ligne](#).

[537]

Servais, Jean-Michel. 1989. « La clause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument de progrès social ? », *Revue Internationale du Travail*, vol. 128, n° 4, p. 463-473.

Weil, Prosper. 1972. « Le droit international économique, mythe ou réalité », dans *Aspects du droit international économique : élaboration, contrôle, sanction*, Colloque d'Orléans pour la SFDI, Paris, Pédone.

[538]

[539]

Troisième partie
Prolongements et comparaisons

18

“L'intégration économique
dans la région de Great China :
les débats sur l'accord de libre-échange
sino-taiwanais.”

*Ting-Sheng Lin*⁷⁹⁰

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

À partir des années 1990, les accords de libre-échange en Asie prolifèrent à une vitesse impressionnante. Même si, dans la hiérarchie du commerce international, Taiwan occupe la 17^e position, il a toujours été écarté des négociations, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales. Cette situation a été imposée par la Chine, son plus grand partenaire commercial. En effet, l'attitude politique chinoise est celle qui détermine entièrement la possibilité pour Taiwan de s'intégrer dans l'économie régionale. Suite aux élections de 2008 à Taiwan, la reprise de pouvoir par le parti nationaliste (*Kuomintang*, KMT) a amélioré significativement les relations entre les deux rives du détroit. Les négociations et contacts semi-officiels de haut niveau entre [540] Beijing et Taipei ont repris. En juin 2010, les deux pays ont signé un Accord-

⁷⁹⁰ L'auteur est professeur au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

cadre sur la coopération économique entre les deux rives du détroit (ECFA, suivant la terminologie anglophone *Economic Cooperation Framework Agreement*). Celui-ci ressemble à l'Accord sur le libre-échange Chine-ASEAN. L'ECFA se veut gradualiste et bénéfique aux deux partenaires. Cependant, les objectifs différents des parties à l'accord représentent la source d'une éventuelle confrontation. Afin d'expliquer les dynamiques économiques et politiques entre les deux rives, ce chapitre analyse les controverses autour du processus de négociation de l'ECFA à l'aide de la théorie de sécuritisation.

Les études sur le rapport économique sino-taiwanais sont nombreuses. Nous les classerons en trois catégories. Dans la première catégorie, on trouve certains chercheurs qui expliquent l'accélération des échanges commerciaux entre Taiwan et la Chine à partir de la division internationale du travail, en mettant l'accent sur la délocalisation et l'investissement des entreprises taiwanaises en Chine ⁷⁹¹. Tout en acceptant comme une évidence le rapprochement entre les deux rives du détroit de Taiwan, les opinions se polarisent. La deuxième catégorie de chercheurs considère l'institutionnalisation des échanges commerciaux entre Taiwan et la Chine comme avantageuse pour faire sortir Taiwan de son isolement, et donc comme favorable pour l'économie [541] taiwanaise. On estime qu'elle créera également la possibilité pour Taiwan de négocier des accords de libre-échange (ALE) avec d'autres pays ⁷⁹². Dans la troisième catégorie, on trouve ceux qui s'in-

⁷⁹¹ Voir Merritt T. Cooke, 2004, « The Politics of Greater China's Intégration into the Global Info Tech (IT) Supply Chain », *Journal of Contemporary China*, vol. 13, n° 40 p. 491-506 ; Douglas B. Fuller, 2005, « The Changing Limits and the Limits of Change : The State, Private Firms, International Industry, and China in the Evolution of Taiwan's Electronics Industry », *Journal of Contemporary China*, vol. 14, n° 44, p. 483-506 ; Kevin Gray, 2011, « Taiwan and the geopolitics of late development », *The Pacific Review*, vol. 24, n° 5 p. 577-99 ; You-tien Hsing, 1998, *Making Capitalism in China : The Taiwan Connection*. Oxford, Oxford University Press, 264 p. ; Daniel H. Rosen et Zhi Wang, 2011, *The Implications of China-Taiwan Economic Liberalization*, Policy Analysis in International Economics 93, Washington, Peterson Institute for International Economics.

⁷⁹² Peter C. Y. Chow et Dan Cmnak, 2012, « The FTA Music Is Playing in Asia : After ECFA, Will Taiwan Join the Dance ? », *The International Trade Journal*, n° 26, p. 61-75 ; Qiang Xin, 2010, « Beyond Power Politics : Institutions Building and Mainland China's Taiwan Policy Transition », *Journal of Contemporary China*, vol. 19, n° 65, p. 525-39 ; Rosen et Wang, *ibid* ; Uk

quiètent du fait que l'augmentation de volume d'échanges commerciaux avec la Chine aggrave la dépendance économique de Taiwan vis-à-vis du continent chinois. Ils recommandent au gouvernement taiwanais de faire un plus grand effort dans le domaine de la diplomatie commerciale multilatérale ⁷⁹³. Toutefois, très peu de recherches touchent aux [542] problèmes politiques liés à ce rapprochement économique entre Taiwan et la Chine. L'objectif de cet article est aussi de compléter cette lacune.

Heo et Wondeuk Ch, 2012, « The Economic Cooperation Framework Agreement between China and Taiwan and Its Implications for South Korea », *Pacific Focus*, vol. 27, n° 2, p. 205-34 ; Kerry Brown, Justin Hempson-Jones et Jessica Pennisi, 2010, *Investment Across the Taiwan Strait : How Taiwan's Relationship with China Affects its Position in the Global Economy*, London, Chatham House, 38 p. ; Douglas B. Fuller, 2008, « The Cross-Strait Economic Relationship's Impact on Development in Taiwan and China », *Asia Survey*, vol. 48, n° 2 p. 239-64 ; Shin-Horng Chen, Meng-chun Lm et Pei-Chang Wen, 2011, « The ECFA and its expected effect on cross-strait trade and investment : a Taiwanese perspective », *China Economic Journal*, vol. 4, n° 2-3, p. 105-24.

⁷⁹³ Chih-Cheng Lo et Tien-Wang Tsaur, 2010, *Deconstructing ECFA : Challenges and Opportunities*, Taipei, Taiwan Brain Trust, 170 p. ; T. J. Cheng, 2005, « China-Taiwan Economic Linkage : Between Insulation and Superconductivity », dans Nancy Bernkopf Tucker (dir.) *Dangerous Strait : The U.S.-Taiwan-China Crisis*. New York, Columbia University Press, p. 93-130 ; Ching-Chang Chen, 2010, « Understanding the Political Economy of Cross-Strait Security : A Missing Link », *Journal of Chinese Political Science*, n° 15 p. 391-412 ; Jinn-yuh Hsu, 2010, « Economic intergration and the cross-Taiwan Strait reconciliation », *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 11, n° 1, p. 136-43 ; Shiro Patrick Armstrong, 2013, « Taiwan's Asia Pacific economic strategies after the Economic Cooperation Framework Agreement », *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 18, n°, p. 98-114.

Contexte historique

En 1949, après l'échec total de l'armée de Chiang Kai-shek et le déplacement de son gouvernement à Taiwan, l'état de guerre persista entre les deux pays pendant 30 ans. Durant cette période, les échanges commerciaux furent complètement interdits par les deux gouvernements. Toutefois, à partir de 1979, le lancement de la réforme et l'ouverture du gouvernement chinois ont atténué cette tension hostile. Cette même année, le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire chinoise publia une lettre ouverte aux compatriotes taiwanais faisant état d'un changement radical des politiques chinoises envers Taiwan. On abandonnait ainsi l'idée de la libération de Taiwan par la force armée pour soutenir la réunification de la patrie par voie pacifique. Deng Xiaoping proposa ensuite le concept d'« un pays, deux systèmes », signe de la volonté du gouvernement de Beijing d'accepter le fait que le KMT gouverne réellement Taiwan. Désormais, ces deux principes, « réunification pacifique » et « un pays deux systèmes », sont devenus les lignes directrices des politiques du parti communiste chinois (PCC) envers Taiwan.

L'une des conséquences fut que la politique de promotion des échanges commerciaux entre les deux rives devint aussi prioritaire pour la Chine. L'objectif de Beijing était multiple. Premièrement, le renforcement des échanges commerciaux avec Taiwan permettait à l'économie chinoise de profiter des capitaux, des techniques et des expériences de gestion venus de Taiwan. Deuxièmement, il contribuait notamment à approfondir la dépendance de l'économie taiwanaise à l'égard de la Chine, afin que Taiwan ne puisse plus se développer en dehors de la celle-ci⁷⁹⁴. Ces 30 dernières [543] années, cet objectif à deux volets n'a jamais changé l'intention de Beijing de promouvoir les échanges commerciaux avec Taiwan en ne se limitant pas aux intérêts économiques, mais afin de réaliser ultimement la « réunification de la patrie ». En même temps, le gouvernement chinois n'a jamais cherché à dissimuler cette intention, ni dans le discours public, ni dans les

⁷⁹⁴ Charng Kao, 2012, *Politiques taiwanaises envers la Chine et échanges commerciaux entre les deux rives*, Taipei, Wunan (source en chinois).

contacts privés. La position du gouvernement chinois à ce sujet est donc très cohérente ⁷⁹⁵.

L'isolation de Taiwan sur la scène internationale fut le résultat des efforts entrepris par le gouvernement chinois. Toute tentative de la part de Taiwan d'envisager des relations diplomatiques avec d'autres pays fut considérée par Beijing comme une initiative visant la création de « deux Chines », et fut énergiquement entravée. La Chine demanda également aux pays voulant établir de relations diplomatiques avec elle d'accepter ce principe d'« une seule Chine » et d'envisager « Taiwan comme étant une partie de la Chine ». Plus concrètement, la Chine tenta de réduire toute possibilité pour Taiwan d'établir des relations officielles avec le monde extérieur, afin de l'isoler complètement et de l'intégrer davantage à l'économie chinoise. Pour ce faire, les autorités chinoises établirent et approfondirent activement les échanges commerciaux avec Taiwan. Depuis l'abolition de l'interdiction des échanges commerciaux avec Taiwan, en 1979, de nombreuses politiques préférentielles ont vu le jour visant à élargir les échanges commerciaux bilatéraux et à attirer les investissements taiwanais ⁷⁹⁶. Simultanément, Taiwan fut confronté à des difficultés comme la pénurie de main-d'œuvre, l'augmentation rapide des salaires et l'intensification de la concurrence internationale. Ces trois facteurs ont contribué, à partir de la deuxième moitié des années 1980, au [544] développement impressionnant des échanges commerciaux entre les deux rives ⁷⁹⁷.

Les Graphiques 1 et 2 en annexe illustrent l'évolution du commerce d'import-export entre Taiwan et la Chine. Nous pouvons constater que, non seulement le volume du commerce a crû rapidement, mais plus impressionnante encore est l'augmentation de la dépendance de Taiwan vis-à-vis des exportations destinées au marché chinois (voir Graphique 3).

Wu Rong-i estime que l'augmentation de la dépendance de Taiwan face aux exportations destinées au marché chinois est en lien étroit avec l'investissement des entreprises taiwanaises en Chine. Depuis les années 1990, la croissance des exportations taiwanaises vers la Chine

⁷⁹⁵ *Ibid.*

⁷⁹⁶ *Ibid.*

⁷⁹⁷ Scott L. Kastner, 2009, *Political Conflict and Economic Interdependence Across the Taiwan Strait and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 240 p.

a été générée par les entreprises taiwanaises délocalisées sur le continent chinois. La croissance provenait de l'importation par ces entreprises taiwanaises délocalisées de matières premières, pièces détachées et équipements manufacturiers auprès de leurs anciens fournisseurs à Taiwan. Après 2000, à la suite de l'augmentation importante du poids représenté par les investissements en Chine dans le volume total des investissements taiwanais à l'étranger, les exportations destinées au marché chinois et la dépendance économique de Taiwan à l'endroit de la Chine s'accroissent simultanément, comme le montrent les Graphiques 4 et 5 ⁷⁹⁸. La délocalisation en masse des entreprises taiwanaises en Chine, la baisse consécutive de la formation des capitaux à Taiwan, auxquels s'ajoute encore l'hésitation grandissante des investisseurs étrangers sont les facteurs qui ont contribué à affaiblir la croissance économique taiwanaise. Ils ont également causé la stagnation des salaires et l'augmentation du taux de chômage ⁷⁹⁹. [545] Ce sont là quelques-unes des difficultés auxquelles Taiwan doit faire face à la veille de la négociation de l'ECFA.

Le processus de négociation et le contenu de l'ECFA

Durant les deux mandats présidentiels de Chen Shui-bian, de 2000 à 2008, Taiwan fut dirigé par le Parti démocrate progressiste (PDP). Le parti opposant, le KMT, pour se différencier de son adversaire au sujet de la politique continentale, s'efforça de promouvoir les échanges commerciaux entre les deux rives à travers une coopération de parti à parti avec le PCC. En 2005, lors de la visite des représentants du KMT à Beijing, un accord de « vision commune » a été signé dans lequel les deux partis s'engageaient notamment à s'opposer à l'indépendance de Taiwan ⁸⁰⁰. À l'occasion de cette visite, la Chine a auto-

⁷⁹⁸ Rong-i Wu, 2009, *Revue et perspective du rapport commercial sino-taiwanais : où va l'économie taiwanaise ?*, Taipei, Taiwan Think Tank (source en chinois).

⁷⁹⁹ Kao, *supra* note 5.

⁸⁰⁰ Tanguy Le Pesant, 2011, *Les résistances à l'intégration économique des deux rives à Taiwan*, Note de synthèse de l'Observatoire sur l'évolution politique et stratégique de la Chine, Paris, Asia Centre, 9 p.

risé les vols charters pendant le Nouvel an chinois et à l'importation des fruits taiwanais ⁸⁰¹. En 2006, le premier « Forum sur l'économie, le commerce et la culture entre les deux rives du détroit de Taiwan » (surnommé Forum KMT-PCC) a eu lieu à Beijing. À la fin de cet événement, le PCC annonça 15 nouvelles mesures d'ouverture envers Taiwan ⁸⁰². Ce modèle de négociation de parti à parti a contribué fortement à la reprise de pouvoir du KMT en 2008. Cependant, il a provoqué également une virulente critique de la part du PDP durant la période de négociation de l'ECFA, qui l'accusait de menacer la démocratie taiwanaise.

[546]

En mars 2008, le KMT gagna l'élection présidentielle à Taiwan. Avant son entrée en fonction, le vice-président élu, Siew Wan-chang, participa en avril au Forum de Boao, en tant que représentant de Taiwan. À cette occasion, Siew rencontra le président chinois Hu Jintao et lui communiqua la volonté taiwanaise de promouvoir la normalisation complète des échanges commerciaux entre les deux rives ⁸⁰³. Comme réponse officielle, à la fin de la même année, Hu annonça personnellement : « Les deux cotés peuvent signer un accord de coopération économique global et peuvent établir un mécanisme de coopération économique avec des caractéristiques propres aux deux rives » ⁸⁰⁴. Après avoir reçu la réponse positive de la part de la Chine, le président taiwanais Ma Ying-jeou annonce officiellement, en février 2009, sa décision d'amorcer la négociation de l'ECFA avec Beijing ⁸⁰⁵.

Les réactions de la société taiwanaise suite à cette décision furent virulentes ⁸⁰⁶, avec le résultat que les partisans de la négociation se rallièrent au KMT et leurs opposants au PDP. Les adversaires de la négociation organisèrent plusieurs manifestations en exigeant un référendum qui viserait à sonder l'opinion de la population au sujet de cette décision considérée comme « illégitime ». Les désaccords entre les deux camps étant irréconciliables, Hu Jintao et Wen Jiabao, les plus

⁸⁰¹ Xinhuanet, 2014. (source en chinois).

⁸⁰² Taiwan Today, 14 avril 2006, « Un forum économique KMT-PCC en Chine ».

⁸⁰³ Xinhuanet, 2014b. (source en chinois).

⁸⁰⁴ Chine, Gouvernement chinois, 2014. (source en chinois).

⁸⁰⁵ Voir site officiel de l'ECFA, 2014. (source en chinois).

⁸⁰⁶ British Broadcasting Company - China, 2014. (source en chinois).

hauts dirigeants de Beijing, ont décidé d'intervenir. En février 2010, les autorités chinoises ont manifesté leur volonté bienveillante de *ran-gli*, en se déclarant prêtes à céder leurs profits à Taiwan, notamment aux agriculteurs taiwanais, afin d'atténuer les inquiétudes de la société taïwanaise⁸⁰⁷. Cette annonce semble avoir joué un rôle décisif, puisqu'en juin, les deux côtés signèrent l'ECFA à Chongqing⁸⁰⁸.

[547]

Le texte principal de l'ECFA est divisé en cinq chapitres portant respectivement sur les principes généraux, le commerce et l'investissement, la coopération économique, la récolte précoce, et sur d'autres dispositions. « Le programme de récolte précoce stipule que 539 produits en provenance de Taiwan font l'objet d'une réduction de droits de douane dans la partie continentale de Chine, tandis que Taiwan a réduit les taxes sur 267 produits de l'autre côté »⁸⁰⁹. La grande pression exercée par les opposants taiwanais a finalement poussé la Chine à accepter l'ajout de la clause de résiliation, afin d'accélérer la négociation⁸¹⁰. Ainsi, en janvier 2011, la Chine et Taiwan annoncèrent l'établissement du « Comité de coopération économique » chargé de traiter les problèmes liés à l'ECFA, au moment où les deux parties commencent à baisser les taxes sur les produits inclus dans le programme de récolte précoce. Toutefois, ce comité n'avait pas de pouvoir décisionnel. Toutes ses conclusions et suggestions devaient suivre un processus similaire à celui de la négociation de l'ECFA afin d'obtenir un statut légal. À ce jour, trois autres accords ont été signés : l'*Accord de protection et de promotion des investissements*, l'*Accord de coopéra-*

⁸⁰⁷ Xinhuanet, 2014c. (source en chinois).

⁸⁰⁸ Il est important de mentionner ici que l'ECFA n'est pas signé directement entre les deux gouvernements, parce que *de jure* les deux gouvernements ne se reconnaissent pas mutuellement. Les négociations concernant les affaires de deux rives du détroit de Taiwan sont entreprises par deux organisations de nature privée, la Strait Exchange Foundation (SEF) qui relève de la Commission aux Affaires continentales du gouvernement taiwanais, et l'Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS) qui relève du Bureau des Affaires de Taiwan du Conseil des Affaires de l'État de la Chine.

⁸⁰⁹ Xinhuanet, 14 janvier 2011, « La partie continentale de Chjine espère un boom de la coopération économique avec Taiwan cette année ».

⁸¹⁰ Taiwan, Gouvernement de Taiwai, 2014. (source en chinois).

tion douanière et l'Accord relatif au commerce des services (pas encore ratifié)⁸¹¹.

[548]

Cadre conceptuel

Le cadre théorique de ce chapitre s'inspire de l'École de Copenhague qui décrit la sécuritisation comme l'établissement intersubjectif d'une menace existentielle dotée d'une prépondérance suffisante pour avoir des effets politiques considérables. Le développement de cette théorie de la sécuritisation émerge d'un souci concernant les dangers intellectuels et politiques qui découlent de la simple utilisation du mot « sécurité » pour désigner un éventail grandissant de problèmes. Dans le contexte militaro-politique traditionnel, la sécurité est une question de survie. Il s'agit de l'apparition d'un enjeu qui se présente comme une menace existentielle pour un objet référentiel désigné (l'exemple classique est l'État, incluant un gouvernement, un territoire et une société). La nature originelle des menaces justifie l'utilisation de mesures extraordinaires afin de les contrer⁸¹².

La sécuritisation peut donc être considérée comme une version extrême de la politisation. Mais comment se produit-elle ? Traditionnellement, lorsqu'il prononce le terme « sécurité », un représentant de l'État évoque une situation d'urgence et revendique ainsi le droit d'utiliser tous les moyens nécessaires pour résoudre une situation menaçante. Ici, le concept d'« acte de langage » (se prononcer sur la sécuri-

⁸¹¹ Cet accord relatif au commerce des services a provoqué un mouvement étudiant contestataire de très grande ampleur. Des centaines d'étudiants ont envahi le Parlement à Taipei pendant 28 jours. Selon Jean-Pierre Cabestan, de l'Université Baptiste à Hongkong, ce mouvement traduit un malaise, une méfiance par rapport aux Chinois, une frustration grandissante chez les jeunes face aux salaires qui stagnent, et la distance qui s'est formée entre une élite déconnectée et cette jeunesse dont la volonté d'en découdre s'est incarnée dans toutes sortes de mouvements civiques ces dernières années. Voir Brice Pedroletti, 24 mars 2014, « À Taipei, l'accord de libre-échange sino-taïwanais provoque la colère des étudiants », *Le Monde*.

⁸¹² Barry Buzan, Ole Wasver et Jaap de Wilde, 1998, *Security : A New Framework for Analysis*. London, Lynne Rienner Publishers, 239 p.

té) est introduit dans le but d'analyser un processus de sécurisation. Selon cet usage, la sécurité n'est pas vue comme un signe qui renvoie à quelque chose de réel. C'est l'énoncé qui porte en lui l'acte ⁸¹³. En résumé, un processus de sécurisation se compose de [549] cinq éléments de base : un acteur de sécurité, un objet référentiel, une menace perçue, un discours de sécurisation et une audience.

Selon la vision politico-militaire classique, le passage à la sécurisation peut être décrit comme suit. Un État (l'acteur de sécurisation) perçoit une hostilité (la menace perçue) de la part de son voisin -par exemple, une forte augmentation de ses dépenses militaires - et considère que sa survie (l'objet référentiel) est menacée. Afin de contrer cette menace, l'État lance une campagne (le discours de sécurisation) pour obtenir davantage de dépenses militaires. Il demande alors à ses citoyens (l'audience) d'appuyer ces mesures extraordinaires. En général, quand des États ou des nations sécurisent un problème - « correctement » ou pas - ils posent un acte politique qui a d'amples conséquences, puisque cette sécurisation entraînera des variations dans le comportement de l'acteur. Cependant, dans certains cas, il importe de savoir comment les autres acteurs du système jugent le caractère raisonnable d'une sécurisation parce qu'elle influence la façon dont ils répondront à une réclamation sécuritaire ⁸¹⁴.

⁸¹³ Ole Wasver, 1995, « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir.), *On Security*. New York, Columbia University Press, p. 46-86.

⁸¹⁴ Buzan, Wasver et de Wilde, *supra* note 23.

Les discours de sécurisation autour de l'ECFA

Analysons le discours des partisans de l'ECFA. Le gouvernement taiwanais dirigé par le KMT et les *think tanks* sous la direction du parti, sont les acteurs de la sécurisation qui prônent les avantages et même la nécessité de l'ECFA. Le but de cette opération de sécurisation est de persuader le peuple taiwanais que la signature de l'ECFA avec la Chine est la seule solution permettant d'éviter la marginalisation de Taiwan dans le processus de l'intégration régionale en cours (la menace existentielle).

[550]

La définition de la « marginalisation » occupe une place essentielle dans le discours des partisans, mais c'est exactement ce concept qui provoque le plus de controverses. En faisant référence aux documents officiels et aux rapports de recherche commandés par le gouvernement taiwanais, nous décelons trois dimensions de la marginalisation de Taiwan ⁸¹⁵.

- 1) L'échec du cycle de Doha pousse les pays à multiplier les négociations d'accords bilatéraux, et l'Asie de l'Est et du Sud-Est sont extrêmement favorables aux ALE et aux alliances commerciales ⁸¹⁶. À cause des contraintes imposées par Beijing, Taiwan était jusqu'alors écarté de l'intégration régionale asiatique et de tous les ALE. Cette marginalisation affectera gravement son

⁸¹⁵ Les documents analysés ici sont CIER WTO center, 2009, *Évaluation des impacts de l'ECFA*. Taipei, Chung-Hua Institution for Economic Research ; Taiwan, CLA, 2010, *Impacts de l'ECFA sur les travailleurs taiwanais et nos solutions*, Taipei, Council of Labor Affairs, Gouvernement de Taiwan ; Taiwan, Ministry of Economic Affairs (MOEA), 2014, *Les explications sur l'échange non-officiel entre Taiwan et la Chine concernant l'ECFA*, Taipei, Gouvernement de Taiwan ; Taiwan, SMEA, 2009. *Les explications relatives à l'ECFA*, Taipei, Small and Medium Enterprise Administration, Ministry of Economic Affairs, Gouvernement de Taiwan.

⁸¹⁶ MOEA, *ibid.*

économie. Le rapport commandé par le ministère des Affaires économiques auprès de l'Institut de recherche économique Chung-Hua a analysé les simulations de deux scénarios d'accords bien précis, le premier avec la Chine plus l'ASEAN, et le second avec l'ASEAN plus trois (Chine, Japon, et Corée du Sud). Si Taiwan ne fait pas partie de ces deux scénarios d'intégration, son Produit intérieur brut (PIB) réel baissera de 0,18% et 0,84% respectivement, et le niveau de bien-être du peuple taiwanais baissera de 188 millions et 3,68 milliards USD ⁸¹⁷. Selon cette analyse, l'objet référentiel est plus large, impliquant effectivement l'ensemble de l'économie taiwanaise.

[551]

- 2) La Chine est déjà la destination la plus importante des exportations taiwanaises et elle est en train de devenir un marché gigantesque de consommation. Ces dix dernières années, la Chine a été très active en matière des négociations d'ALE. Si Taiwan ne peut pas signer l'ECFA avec la Chine, les produits taiwanais ne pourront pas profiter de tarifs préférentiels et alors ils perdront leur compétitivité sur le marché chinois. L'objet référentiel semble être multiple ici. Dans un premier temps, les entreprises taiwanaises sont directement touchées par la marginalisation, particulièrement celles qui dépendent lourdement du marché chinois. Ensuite, la menace à la survie des entreprises se fera sentir à travers ses employés, ses fournisseurs de matières premières et de pièces détachées. Finalement elle touchera le gouvernement qui prélève les impôts et le peuple de Taiwan qui vit grâce aux services publics soutenus par ces impôts. L'instrumentalisation de la sécurisation est ici claire. À une menace à la survie des entreprises, qui est « normale » pour un acteur du marché capitaliste de concurrence, on greffe des conséquences graves pour d'autres secteurs. Dans cette situation de manipulation de l'effet de débordement (*spillover effect*), les entreprises peuvent être considérées comme l'objet référentiel ⁸¹⁸.
- 3) La crise de transformation structurelle économique que Taiwan a traversée ces dernières années a eu de lourdes conséquences.

⁸¹⁷ CIER WTO Center, *supra* note 26.

⁸¹⁸ Buzan, Wasver et de Wilde, *supra* note 23, p. 100.

Les investissements directs étrangers ont été fortement réduits, le gouvernement taiwanais et les entreprises locales ont également cessé d'investir à Taiwan pour des raisons variées. La baisse de croissance du PIB a engendré la hausse du taux de chômage et la stagnation des salaires. Les partisans de l'ECFA attribuent ces difficultés à l'impossibilité de normaliser les échanges commerciaux avec la Chine. Dans cette perspective, l'objet référentiel est lié au marché du[552] travail, soit les travailleurs, les chômeurs, et les futurs travailleurs ⁸¹⁹.

En synthétisant ainsi ces trois dimensions de la marginalisation, on voit que la conclusion qu'en tirent les défenseurs de l'ECFA n'est rien de plus qu'une panacée dont l'objectif est de régler d'un seul coup tous les problèmes. Après la signature de l'ECFA avec la Chine, Taiwan pourrait aussi signer des ALE avec d'autres pays, pour profiter de l'intégration régionale en Asie et maintenir sa part de marché en Chine. À ce moment, les entreprises de services taiwanaises pourront également explorer cet imposant marché émergent. Dans une perspective plus favorable, Taiwan aurait la possibilité de se transformer en « centre logistique mondial », qui attirerait les entreprises multinationales. Les entreprises taiwanaises en Chine auraient également intérêt à y retourner pour investir. Ces changements généreraient ainsi des emplois de bonne qualité pour les taiwanais.

En examinant attentivement ces discours, nous pouvons découvrir la logique simpliste qui relie les trois dimensions susmentionnées. La marginalisation des produits taiwanais sur le marché chinois est perçue comme affectant l'ensemble de l'économie taiwanaise, à l'image d'une épidémie économique qui se propagera à tous les secteurs et causera une perte significative d'emploi, et qui affectera ensuite fortement le niveau de vie de tous les taiwanais. L'exemple classique de l'utilisation de ce raisonnement se trouve dans le document officiel du Conseil des affaires des travailleurs du gouvernement taiwanais ⁸²⁰. Le but de la sécurisation est de susciter une peur relative à une menace existentielle, et cette logique simpliste permet de transmettre efficacement ce message au peuple.

⁸¹⁹ Yin, Chi-ming, 2011, *Défendre l'ECFA*. Taipei, Shanxun Wenhua.

⁸²⁰ CLA, *supra* note 26.

En suivant, dans le même ordre, les trois dimensions de la marginalisation présentée par les partisans de l'ECAF, [553] regardons la stratégie de dé-sécurisation de ses opposants. D'abord, les opposants acceptent aussi la possibilité de la marginalisation de Taiwan comme une menace, mais la différence fondamentale entre les deux camps réside dans l'interprétation de la « cause » de cette marginalisation. Pour les détracteurs de l'ECFA, les mesures hostiles et les avertissements à l'endroit de Taiwan que Beijing a fait parvenir aux autres pays participants sur la scène internationale constituent la véritable origine de l'isolement de Taiwan. C'est la raison pour laquelle la marginalisation « politique » est l'enjeu primordial, la menace dans le domaine économique n'étant que secondaire. Le discours du gouvernement du KMT met l'accent sur la nécessité de l'ECFA, sur le besoin de signer l'ECFA avec la Chine comme première étape avant d'en signer avec d'autres pays. Pour contredire cette thèse, les opposants avancent comme preuve la déclaration du 14 avril 2009 du ministère chinois du Commerce. Celui-ci souligne clairement la position de la Chine au sujet de l'ALE. La Chine le perçoit comme un accord entre des États souverains, et par conséquent n'acceptera aucun ALE signé entre Taiwan et d'autres pays (Taiwan Think Tank, 2010). En révélant le rôle négatif que joue la Chine en contribuant à la marginalisation de Taiwan, les opposants de l'ECFA établissent un lien clair entre la crise de la marginalisation et celle de la souveraineté taiwanaise. Effectivement, selon eux, Taiwan fait face à une crise de marginalisation « économique », qui est précisément l'une des conséquences de la crise de la souveraineté causée par les actes de domination habituels du gouvernement chinois. Cette stratégie a non seulement l'effet d'inverser le sujet de discussion, mais elle attaque efficacement le KMT, principal promoteur de l'ECFA, sur le front de l'identité taiwanaise. Le choix d'une stratégie de sécurisation ne peut pas être détaché du contexte spécifique à Taïwan. Les opposants profitent de la formation d'une identité taiwanaise collective, résultat du mouvement d'indigénisation actif depuis les années 1990, pour accuser le KMT de vouloir signer précipitamment l'ECFA avec la Chine pour faciliter la réunification de Taiwan avec la Chine. Cette attaque semble avoir du succès. Premièrement, le gouvernement taiwanais du KMT précisera à plusieurs reprises les différences essentielles entre l'ECFA et le Closer Economic [554] Partnership Arrangement (CEPA, entre la Chine continentale et

Hong Kong)⁸²¹. Deuxièmement, les termes utilisés par les chercheurs chinois à propos de l'ECFA (comme « le marché commun de la Grande Chine ») ont disparus des documents officiels taiwanais.

Concernant la perte de compétitivité des produits taiwanais en Chine, le camp qui s'oppose à l'ECFA relève les erreurs dans les chiffres utilisés par le KMT, notamment dans l'industrie pétrochimique. Contrairement au discours de la compétitivité, ces adversaires insistent sur le danger de la dépendance excessive de Taiwan envers la Chine. Les deux camps reconnaissent la stratégie chinoise d'« encercler la politique par le commerce » et de « faciliter la réunification par la dépendance économique ». Mais les adversaires de l'ECFA l'interprètent comme une menace qui aggravera la dépendance économique de Taiwan envers la Chine, et cette dépendance permettra à Beijing d'influencer la politique taiwanaise à partir de l'intérieur même de l'île. En réponse à cette critique, le KMT remarque que la dépendance économique de Taiwan s'est accélérée à partir des années 2000, pendant les deux mandats de Chen Shui-bian, et que le KMT n'est donc pas responsable de cette situation. Il ajoute que l'ECFA constitue la seule issue pour sortir de cette dépendance excessive, pour que Taiwan ait ensuite la possibilité de signer des ALE avec le reste du monde et donc de réduire sa dépendance envers la Chine⁸²².

Ces partisans de l'ECFA critiquent le fait que leurs adversaires ne proposent pas d'alternative⁸²³. Pour répondre à cette critique qui, en effet, affaiblit fortement la position des opposants, ceux-ci lancent une nouvelle stratégie. Ils commencent à attaquer les grands conglomérats taiwanais, et accusent le KMT d'entrer en collusion avec les entreprises [555] privées qui financent le parti pendant les élections et dépendent lourdement du marché chinois. Cette stratégie vise à introduire une dimension morale dans le débat public pour dissimuler ainsi la faiblesse générée par l'absence d'alternative. Prenons comme exemple l'industrie pétrochimique. Les partisans de l'ECFA affirment que la suppression des droits de douane pour les produits pétrochi-

⁸²¹ Hongkong, Gouvernement de Hongkong, 2014, « Mainland and Hong-Kong CEPA ».

⁸²² Yin, *supra* note 30 ; C. C. Lin, 2009, « L'analyse holistique sur l'ECFA et ses impacts à l'économie taiwanaise », *Rapport des affaires d'État*, Taipei, Fondation de politique nationale.

⁸²³ ECFA, *supra* note 16.

miques dans la zone de libre-échange Chine-ASEAN affecte gravement la compétitivité des produits taiwanais, parce que les Taiwanais doivent continuer à payer un taux des droits de douane situé entre 5,5 et 9%. Le résultat serait une catastrophe pour cette industrie entière, dont la valeur est estimée à 123 milliards de dollars américains et qui compte 500 000 emplois. Néanmoins, selon leurs opposants, la réalité s'avère moins inquiétante que le KMT veut le faire croire. Des calculs des adversaires de l'ECFA tenant compte des données statistiques publiées par le Conseil des affaires des travailleurs fait ressortir que l'industrie pétrochimique taiwanaise dans son ensemble ne compte que 120 000 employés. En outre, un quart de la valeur totale de l'industrie est généré par une seule société, Chinese Petroleum Corporation, une entreprise d'État dont le marché se trouve majoritairement à l'intérieur de l'île, et qui donc ne sera pas affectée par l'entrée en vigueur de la zone de libre-échange Chine-ASEAN. Les opposants de l'ECFA accusent ainsi le KMP d'exagérer la gravité de la menace, d'imposer l'ECFA à la société taiwanaise, et d'ainsi favoriser certaines entreprises⁸²⁴. Cette perspective représente l'une des mesures de dé-sécurisation visant à réduire l'importance du danger évoqué par les partisans.

En dehors de leur stratégie de dé-sécurisation, les adversaires de l'ECFA mènent une opération de sécurisation. Ils ont sélectionné deux industries importantes pour démontrer que l'ECFA est une menace existentielle pour la survie des entreprises et des emplois dans ces secteurs. La première est l'industrie sidérurgique. Les opposants affirment que l'ECFA permettra l'invasion des produits d'acier chinois sur le marché [556] taiwanais, mettant ainsi en danger l'avenir des 14 000 travailleurs du groupe taiwanais China Steel (également une entreprise d'État). Dans l'industrie électronique, l'inquiétude est encore plus grande à ce sujet, car cette industrie est depuis longtemps considérée comme le pilier central de l'économie taiwanaise. Grâce à l'Accord sur les technologies de l'information de l'OMC, les produits électroniques taiwanais bénéficient déjà de l'exemption des droits de douane en Chine. Par conséquent, l'ECFA n'apportera pas d'avantages significatifs. Pourtant, selon les opposants, Beijing exige comme condition préalable l'assouplissement des contraintes imposées par le gouverne-

⁸²⁴ Taiwan Think Tank, 2010, *Les secrets cachés de l'ECFA*, Taipei, Taiwan Think Tank.

ment taiwanais qui a interdit la délocalisation des fonderies de semi-conducteurs de 12 pouces et les investissements des fabricants de panels LCD taiwanais en Chine. La signature de l'ECFA lancerait donc inévitablement une vague de délocalisations. Toute la chaîne de fabrication de l'industrie électronique taiwanaise risque ainsi d'être complètement déracinée⁸²⁵. Jusqu'ici, la vision du camp des opposants s'inscrit effectivement dans une position protectionniste qui est en contradiction avec son intention de faire partie de l'intégration régionale en Asie.

Conclusion

Pour mieux comprendre, à l'aide de la théorie de sécurisation, les dynamiques économiques et politiques entre les deux rives, cet article a analysé certaines des controverses autour du processus de négociation de l'ECFA. En se référant aux documents officiels et aux rapports de recherche commandés par le gouvernement, nous avons présenté trois aspects de la marginalisation de Taiwan, puis examiné les controverses autour de ce concept entre les partisans et les opposants de l'ECFA.

Nous avons ainsi découvert que les discours de deux camps possèdent les mêmes caractéristiques, soit une logique [557] simpliste et des jugements arbitraires. Ces deux éléments prouvent clairement l'existence d'un processus réel de sécurisation. Avec l'approche de l'École de Copenhague appliqué au cas particulier de l'ECFA, nous avons également constaté la nature manipulatrice du processus de la sécurisation et la pénétration des facteurs sécuritaires dans la négociation d'un accord de libre-échange.

⁸²⁵ *Ibid.*

Bibliographie

Armstrong, Shiro Patrick. 2013. « Taiwan's Asia Pacific économie stratégies after the Economic Coopération Framework Agreement », *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 18, n°, p. 98-114.

Brown, Kerry, Justin Hempson-Jones et Jessica Pennisi. 2010. *Investment Across the Taiwan Strait : How Taiwan's Relationship with China Affects its Position in the Global Economy*, London, Chatham House, 38 p. [En ligne](#).

British Broadcasting Company - China, 2014. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

Buzan, Barry ; Ole Waever et Jaap de Wilde. 1998. *Security : A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers, 239 p.

Chen, Ching-Chang. 2010. « Understanding the Political Economy of Cross-Strait Security : A Missing Link », *Journal of Chinese Political Science*, n° 15, p.391-412.

Chen, Shin-Horng ; Meng-chun Liu et Pei-Chang Wen. 2011. « The ECFA and its expected effect on cross-strait trade and investment : a Taiwanese perspective », *China Economic Journal*, vol. 4, n° 2-3, p. 105-24.

Cheng, T. J. 2005. « China-Taiwan Economic Linkage : Between Insulation and Superconductivity », dans Nancy Bernkopf Tucker (dir.) *Dangerous Strait : The U.S.-Taiwan-China Crisis*, New York, Columbia University Press, p. 93-130.

[558]

Chine, Gouvernement chinois. 2014. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

Chow, Peter C. Y. et Dan Ciuriak. 2012. « The FTA Music Is Playing in Asia : After ECFA, Will Taiwan Join the Dance ? », *The International Trade Journal*, n° 26, p. 61-75.

CIER WTO center. 2009. *Évaluation des impacts de l'ECFA*, Taipei, Chung-Hua Institution for Economic Research.

Cooke, Merritt T. 2004. « The Politics of Greater China's Integration into the Global Info Tech (IT) Supply Chain », *Journal of Contemporary China*, vol. 13, n° 40 p. 491-506. ECFA, 2014. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

Fuller, Douglas B. 2005. « The Changing Limits and the Limits of Change : The State, Private Firms, International Industry, and China in the Evolution of Taiwan's Electronics Industry », *Journal of Contemporary China*, vol. 14, n° 44, p. 483-506.

Fuller, Douglas B. 2008. « The Cross-Strait Economic Relationship's Impact on Development in Taiwan and China », *Asia Survey*, vol. 48, n° 2 p. 239-64.

Gray, Kevin. 2011. « Taiwan and the geopolitics of late development », *The Pacific Review*, vol. 24, n° 5 p. 577-99.

Heo, Uk et Wondeuk Cho. 2012. « The Economic Cooperation Framework Agreement between China and Taiwan and Its Implications for South Korea », *Pacific Focus*, vol. 27, n° 2, p. 205-34.

Hongkong, Gouvernement de Hongkong. 2014. « Mainland and HongKong CEPA ».

Hsing, You-tien. 1998. *Making Capitalism in China : The Taiwan Connection*, Oxford, Oxford University Press, 264 p.

Hsu, Jinn-yuh. 2010. « Economie intergration and the cross-Taiwan Strait reconciliation », *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 11, n° 1, p. 136-143.

Kastner, Scott L. 2009. *Political Conflict and Economic Interdependence Across the Taiwan Strait and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 240 p.

[559]

Kao, Charng. 2012. *Politiques taiwanaises envers la Chine et échanges commerciaux entre les deux rives*, Taipei, Wunan (source en chinois).

Le Pesant, Tanguy. 2011. *Les résistances à l'intégration économique des deux rives à Taiwan*, Note de synthèse de l'Observatoire sur

l'évolution politique et stratégique de la Chine, Paris, Asia Centre, 9 p. [En ligne](#).

Lin, C. C. 2009. « L'analyse holistique sur l'ECFA et ses impacts à l'économie taiwanaise », *Rapport des affaires d'État*, Taipei, Fondation de politique nationale.

Lo, Chih-Cheng et Tien-Wang Tsaur. 2010. *Deconstructing ECFA : Challenges and Opportunities*, Taipei, Taiwan Brain Trust, 170 p.

Pedroletti, Brice. 24 mars 2014. « À Taipei, L'accord de libre-échange sino-taiwanais provoque la colère des étudiants », *Le Monde*. [En ligne](#). (page consultée le 26 mai 2014).

Rosen, Daniel H. et Zhi Wang. 2011. *The Implications of China-Taiwan Economic Liberalization*, Policy Analysis in International Economics 93, Washington, Peterson Institute for International Economics. [En ligne](#).

Taiwan, CLA. 2010. *Impacts de l'ECFA sur les travailleurs taiwanais et nos solutions*. Taipei, Council of Labor Affairs, Gouvernement de Taiwan.

Taiwan, Gouvernement de Taiwan. 2014. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

Taiwan, Ministry of Economic Affairs (MOEA). 2014. *Les explications sur l'échange non-officiel entre Taiwan et la Chine concernant l'ECFA*. Taipei, Gouvernement de Taiwan.

[560]

Taiwan, SMEA (MOEA). 2009. *Les explications relatives à l'ECFA*. Taipei, Small and Medium Enterprise Administration, Ministry of Economic Affairs, Gouvernement de Taiwan.

Taiwan Think Tank. 2010. *Les secrets cachés de l'ECFA*, Taipei, Taiwan Think Tank.

Taiwan Today. 14 avril 2006. « Un forum économique KMT-PCC en Chine ». [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014).

Wasver, Ole. 1995. « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir.), *On Security*. New York, Columbia University Press, p. 46-86.

Wu, Rong-i. 2009. *Revue et perspective du rapport commercial sino-taiwanais : où va l'économie taiwanaise ?*, Taipei, Taiwan Think Tank (source en chinois).

Xin, Qiang. 2010. « Beyond Power Politics : Institutions Building and Mainland China's Taiwan Policy Transition », *Journal of Contemporary China*, vol. 19, n° 65, p. 525-539.

Xinhuanet. 14 janvier 2011. « La partie continentale de Chine espère un boom de la coopération économique avec Taiwan cette année ». [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014).

Xinhuanet. 2014. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

Xinhuanet. 2014b. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

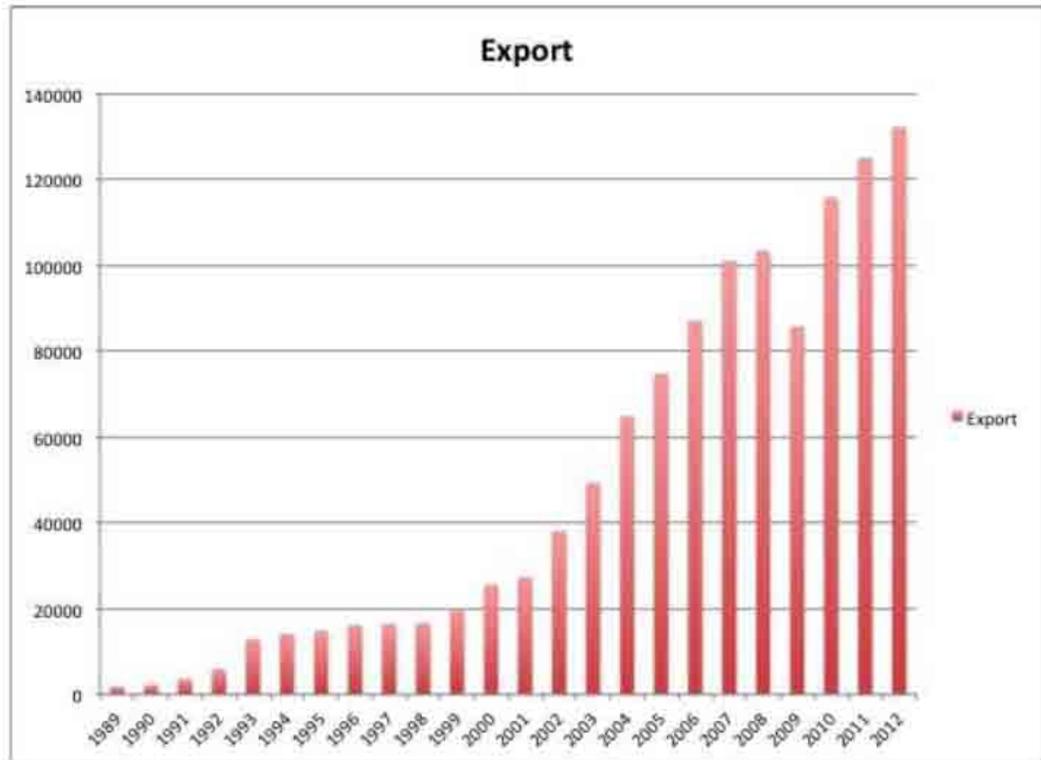
Xinhuanet. 2014c. [En ligne](#). (page consultée le 25 août 2014) (source en chinois).

Yin, Chi-ming. 2011. *Défendre l'ECFA*. Taipei, Shanxun Wenhua.

[561]

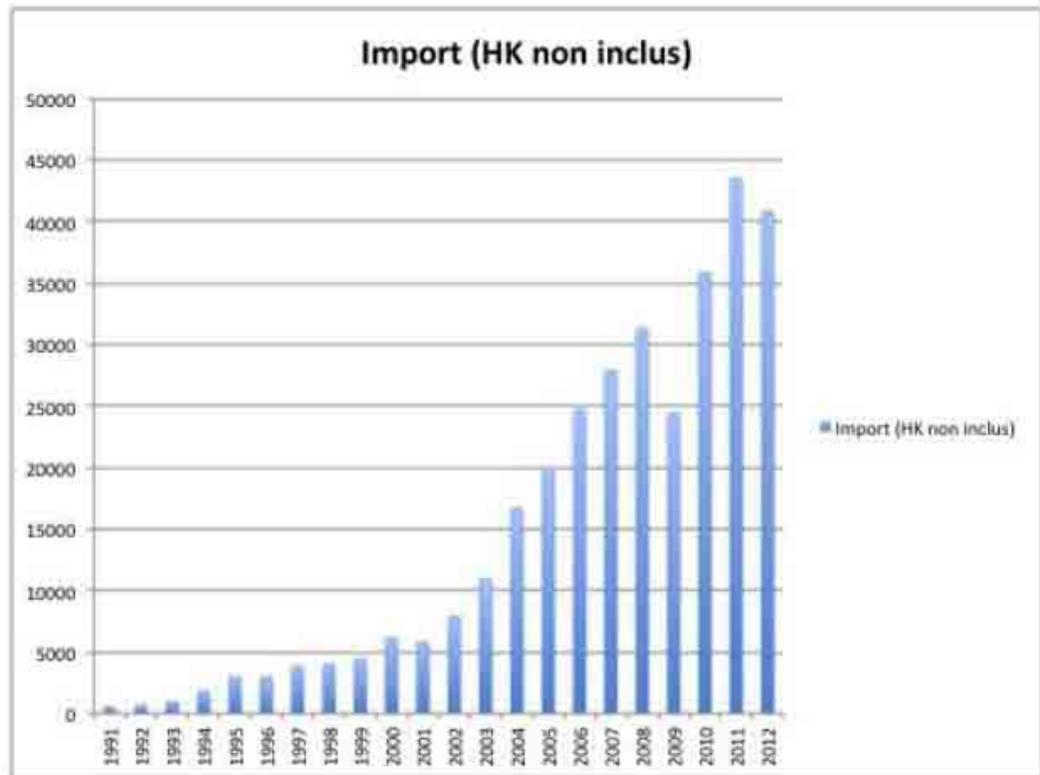
ANNEXE

Graphique 1.
Évolution du commerce entre la Chine et Taïwan



Source : Gouvernement chinois.

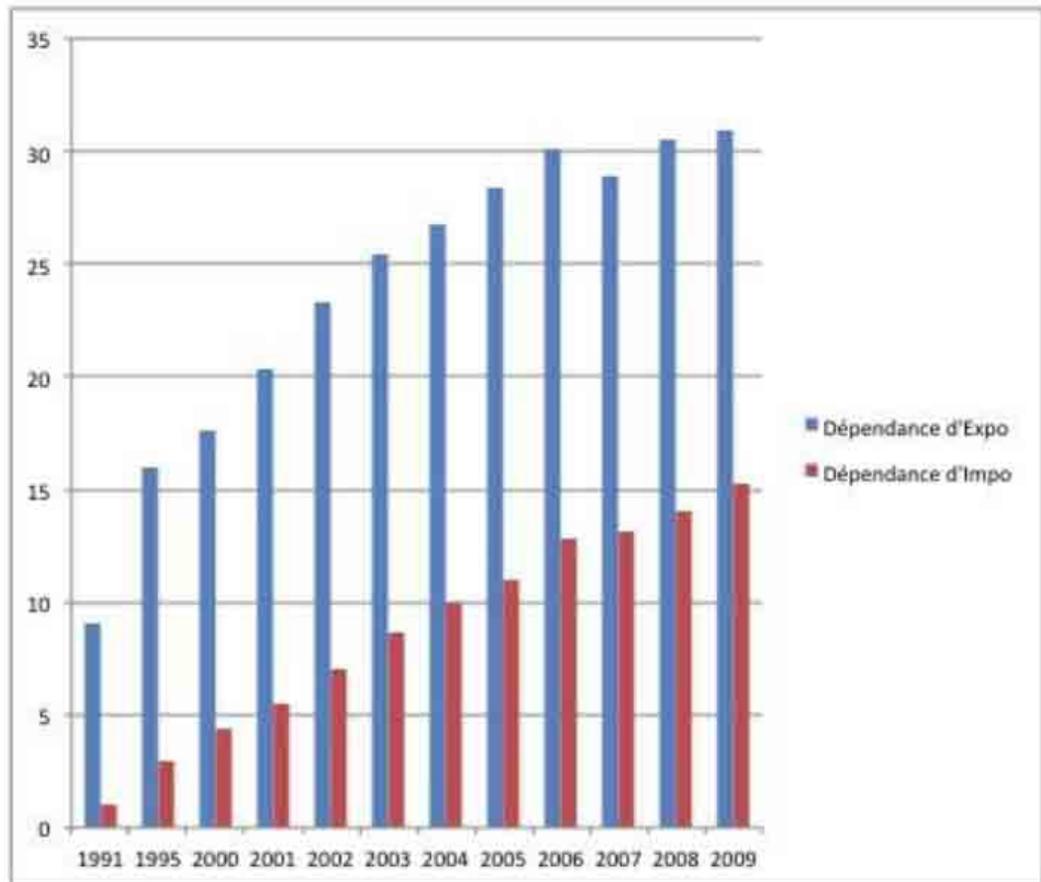
Graphique 2.
Évolution du commerce entre la Chine et Taïwan



Source : Gouvernement de Taïwan, CLA.

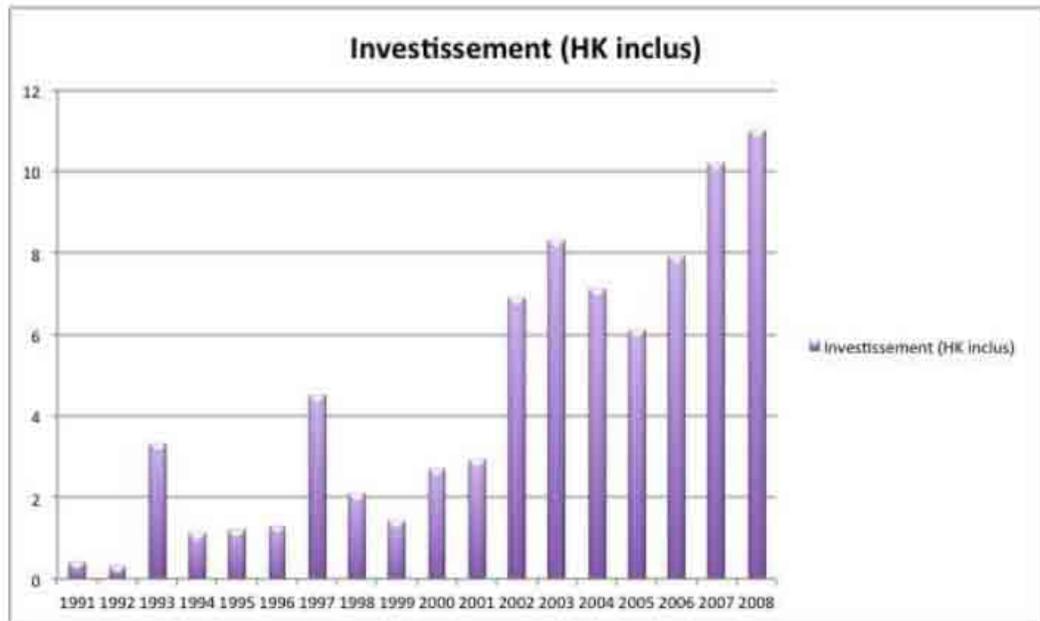
[562]

Graphique 3. Dépendance de Taiwan face aux exportations destinées au marché chinois



Source : Gouvernement de Taiwan, CLA ; Gouvernement chinois.

Graphique 4.
Évolution des investissements taïwanais en Chine

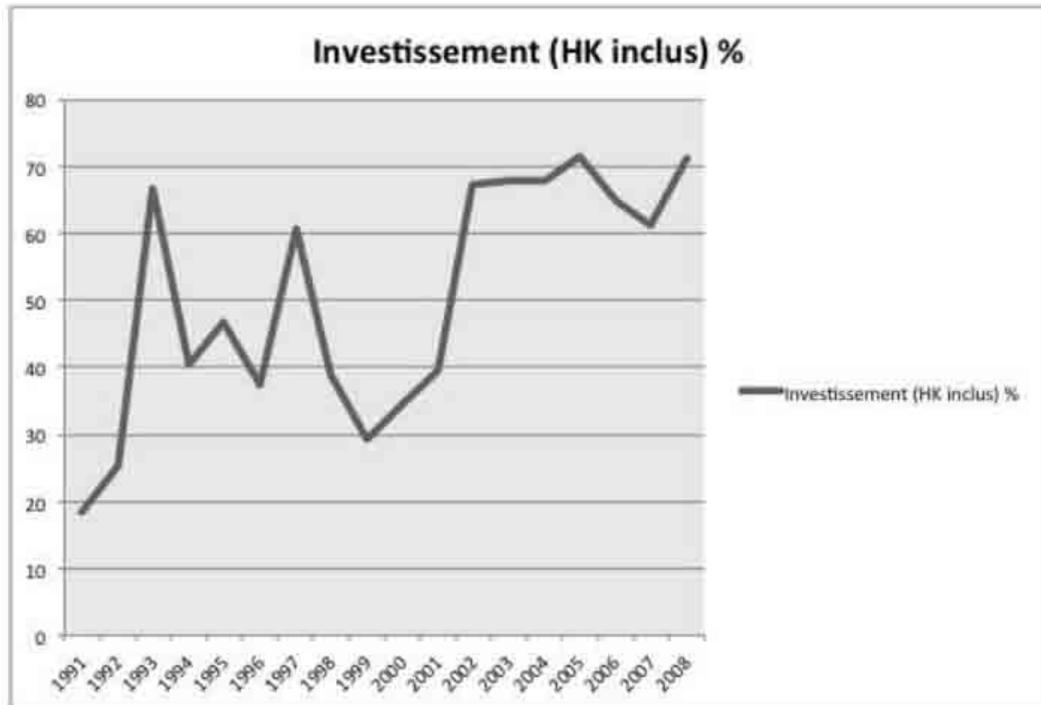


Source : Gouvernement de Taiwan, MOEA.

[563]

Graphique 5.

Ratio Chine/Total de l'investissement taiwanais à l'étranger (%)



Source : Gouvernement de Taiwan, MOEA.

[564]

[565]

Troisième partie
Prolongements et comparaisons

19

“Le Japon, l'ALENA et
le grand remue-ménage commercial
dans l'Asie-Pacifique.”

*Eric Boulanger*⁸²⁶

Introduction
la réaction du Japon à l'ALENA

[Retour à la table des matières](#)

Le Japon réagissait vivement à la signature en 1992 de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) par les États-Unis, le Canada et le Mexique⁸²⁷. L'ALENA pouvait favoriser, craignait-on à l'époque, l'émergence d'un nouveau protectionnisme régional et amener ces trois pays à favoriser les investissements locaux au détriment des entre-

⁸²⁶ L'auteur est chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) et chargé de cours au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

⁸²⁷ *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can. 1994 n° 2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994).

prises étrangères⁸²⁸. [566] Tokyo redoutait également la division de l'économie mondiale en blocs économiques discriminatoires avec la signature du *Traité de Maastricht* - qui reflétait la volonté de l'Europe de relancer la croissance économique par le biais d'une intégration en profondeur - et la proposition du premier ministre Mahathir bin Mohamad, de la Malaisie de créer un accord commercial régional - le Groupe économique de l'Asie de l'Est (GEAE) - pour répondre à la fois à l'immobilisme du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et à la faible influence des pays de l'Asie du Sud-Est à l'intérieur du forum de l'Asia-Pacific Economie Coopération (APEC). Le Japon avait fondé à partir des années 1960 sa politique commerciale sur le multilatéralisme du GATT, dont il maîtrisait assez bien les rouages pour les faire tourner souvent à son avantage. L'intérêt grandissant des grandes puissances occidentales, voire de plusieurs pays sud-américains et asiatiques, pour un processus de libéralisation des échanges à l'intérieur de regroupements régionaux mettait en péril son accès aux riches marchés de l'ALÉNA et de l'Union européenne (UE), alors que sa participation à un regroupement asiatique lui était défendu pour des raisons historiques évidentes, comme en témoigne son refus, à la fois, de prendre le leadership du GEAE et de faire de l'APEC une « zone de libre-échange à l'ALÉNA »⁸²⁹.

L'Association des constructeurs automobiles du Japon (ACAJ) montait rapidement aux barricades en critiquant durement l'ALÉNA - « un pas de géant dans la mauvaise direction » affirmait-elle - notamment sur les règles d'origine qui forçaient les constructeurs automobiles à hausser leurs achats locaux et à modifier « à grands frais » leurs systèmes d'approvisionnement encore axés principalement sur l'achat de pièces et composants chez leurs fournisseurs au Japon⁸³⁰. Les [567] constructeurs automobiles avaient rarement incité leurs

⁸²⁸ Percy R. Lunby Jr., 1992, « The Japanese View toward NAFTA and Regional Trade Zones », *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 2, n° 2, p. 297.

⁸²⁹ Keiichi Tsunekawa, 2005, « Why So Many Maps There ? Japan and Regional Cooperation », dans T.J. Pempel (dir.), *Remapping East Asia : The Construction of a Region*, Ithaca, Cornell University Press, p. 101.

⁸³⁰ Oxford Analytica Daily Brief Service. 18 août 1992. « Japan : NAFTA Perspective ».

fournisseurs à les suivre en Amérique du Nord ⁸³¹. Ce n'est qu'à la suite du voyage du président américain George Bush au Japon, en 1992, en compagnie des dirigeants des trois grands de l'automobile américaine qu'ils ont accéléré leurs achats locaux. L'ACAJ trouvait fort injuste que l'ALÉNA change les règles du jeu, alors que les constructeurs automobiles faisaient justement des efforts pour s'approvisionner sur les marchés locaux.

Les producteurs de textiles et les manufacturiers d'équipement électriques et de produits électroniques n'étaient pas en reste soulevant une série d'inquiétudes principalement en lien avec les exportations à bon marché du Mexique vers les États-Unis. Malgré leurs réseaux de production très compétitifs en Asie, les firmes japonaises craignaient de ne pouvoir concurrencer les exportations mexicaines sur le marché américain, compte tenu, entre autres, du fait que le Mexique partageait une frontière avec les États-Unis, alors que la Thaïlande, la Malaisie ou Singapour, trois plateformes d'exportation stratégiques des firmes japonaises en Asie, étaient à plus de 13 000 km.

Le Japon devait accepter la possibilité bien réelle que ses firmes soient exclues de cette base de production à bon marché qu'est le Mexique si rien n'était fait pour contrecarrer la nouvelle réalité de l'ALÉNA ⁸³². Ce risque d'exclusion a été l'élément déclencheur d'une vaste réflexion des acteurs [568] politiques et économiques nippons sur l'avenir de leur puissance économique dans la mondialisation. L'idée de signer rapidement un accord de libre-échange avec le Mexique s'est transformé de fil en aiguille en un débat à forte connotation néolibérale dans lequel des pans entiers du système de développement qui avait fait la fortune du pays, sont remis en question. Parmi ceux-ci, on peut relever le rejet traditionnel du libre-échange par les élites japonaises, la protection de la structure industrielle nationale,

⁸³¹ Dans ce texte, l'Amérique du Nord fait référence au Canada et aux États-Unis. Le gouvernement japonais ne considère pas le Mexique comme faisant partie de l'Amérique du Nord. Colliger les statistiques sur une base régionale devient alors difficile. Cependant, lorsqu'il est question de l'ALÉNA, le Mexique est bien sûr inclus.

⁸³² Voir Mireya Solis et Saori N. Katada, 2007, « The Japan-Mexico FTA : A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism », *Pacific Affairs*, vol. 80, n° 2, p. 279 ; Saadia M. Pekkanen, 2008, *Japon's Aggressive Legalism : Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*, Stanford, Stanford University Press, p. 235.

des services et de l'agriculture, les objectifs nationalistes des politiques de compétitivité et de concurrence et, enfin, l'idée qu'une politique commerciale devait avant tout maintenir l'archipel à bonne distance de la concurrence étrangère.

La réponse du gouvernement aux défis de l'ALENA et du nouveau régionalisme a été la mise en place d'une nouvelle politique commerciale qu'on pourrait qualifier de post-développementiste⁸³³ dont la tâche fondamentale a été de servir et défendre les intérêts acquis et futurs des firmes globales japonaises dans une économie mondialisée et ouverte à la concurrence. Cette politique commerciale est la représentation concrète de ce qu'on nomme maintenant la troisième grande période d'ouverture de l'histoire moderne du Japon à la suite de la Restauration de Meiji, en 1868, et de l'après-guerre⁸³⁴. Si, dans sa première formulation, la politique commerciale est prudente [569] en continuant de mettre de l'avant sa défense de l'orthodoxie multilatérale de l'OMC, ultérieurement, Tokyo vient à envisager l'OMC comme un système de gestion de la diversité des regroupements régionaux, des accords de libre-échange et des autres types d'accords et de partenariats économiques, plutôt qu'un cadre optimal de négociation en matière de libéralisation des échanges et des services⁸³⁵.

La politique commerciale nipponne est sûrement née en réaction à l'ALENA et au nouveau régionalisme. Mais son élaboration s'insère

⁸³³ Une politique commerciale post-développementiste n'est plus déterminée strictement par les exigences mercantilistes de la politique industrielle, mais par l'idée que la libéralisation des échanges, la concurrence étrangère et les investissements directs étrangers sont des facteurs de croissance et d'efficacité, et pas nécessairement une menace pour les firmes locales. Il n'en demeure pas moins que l'*esprit* développementiste - l'ouverture commerciale est une prérogative politique et ne doit pas être laissée aux forces du marché - influence toujours les actions du gouvernement, comme en témoigne l'importance accordée à la régulation du commerce extérieur sur une base légale.

⁸³⁴ Hidetaka Yoshimatsu, 2003, *Japan and East Asia in Transition : Trade Policy, Crisis and Evolution and Regionalism*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 192 p.

⁸³⁵ Éric Boulanger, 2011, « Le nouveau libéralisme et la politique commerciale du Japon pour l'Asie : légalisme et libre-échange », *Études internationales*, vol. 42, n° 1, p. 74 ; Éric Boulanger, 2006, « Le Japon et l'appel de l'Asie », Groupe de recherche sur l'intégration continentale, *Cahier de recherche*, n° 06-05, p. 22-32.

dans un contexte de crise où le Japon sombre dans la stagnation économique, alors que l'Asie, à la suite de la crise financière de 1997-1998, entreprend un virage régionaliste et libre-échangiste à caractère « défensif » où l'intégration régionale doit devenir un rempart contre les forces déstabilisatrices de la mondialisation. La politique commerciale prend alors une direction asiatique dans laquelle la prospérité et la richesse du Japon sont indissociables de la croissance économique de l'Asie. Tokyo se fixe comme objectif de signer des ALE avec tous les pays de l'ASEAN+6 ⁸³⁶.

Aujourd'hui, la composante « ALENA » de la politique commerciale du Japon n'apparaît plus aussi importante que par le passé ⁸³⁷. Alors qu'avec l'Asie, Tokyo tente d'établir le légalisme comme base solide dans ses rapports économiques transrégionaux, avec les États-Unis, la diplomatie commerciale [570] classique demeure l'outil le plus approprié pour défendre les intérêts des firmes nipponnes ⁸³⁸.

Dans ce texte, nous proposons de faire un retour sur les rapports commerciaux que le Japon entretient avec les pays membres de l'ALENA en examinant, d'une part, l'évolution de l'activité des firmes japonaises et, d'autre part, la position commerciale de Tokyo à l'égard de l'ALENA dans le contexte de l'émergence de nouveaux efforts de regroupement régionaux, notamment le Partenariat transpacifique (PTP) et le Partenariat économique régional élargi (PERE) de l'ASEAN+6. Nous verrons que la stratégie commerciale de Tokyo est de se placer au carrefour de ces nouveaux arrangements régionaux et transrégionaux et d'ainsi faciliter la voie à un accord de libre-échange (ALE) de plus en plus probable avec les États-Unis.

⁸³⁶ L'ASEAN+6 regroupe les 10 pays de l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN) ainsi que le Japon, la Chine, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde.

⁸³⁷ Il est intéressant de noter que l'ouvrage phare de la nouvelle politique commerciale du Japon ne fait référence à l'ALENA qu'une seule fois. Voir Pekkanen, *supra* note 7.

⁸³⁸ Éric Boulanger, Christian Constantin et Christian Deblock, 2008, « Le régionalisme en Asie : un chantier, trois concepts », *Mondes en développement*, vol. 36, n° 144, p. 91-114.

Les entreprises japonaises et l'ALENA

Si, en Asie, les firmes japonaises ont mis en place des « réseaux » de production, en Amérique du Nord, compte tenu de l'ALENA et de l'absence d'ALE avec les États-Unis, d'une part, de leurs capacités croissantes d'exportation à partir de l'Asie, dont la Chine, d'autre part, les firmes japonaises ont opté pour la création d'ateliers de production. Il s'agissait ainsi de contourner les mesures protectionnistes imposées par les États-Unis - notamment dans le secteur automobile - dans le contexte d'une diplomatie commerciale bilatérale nippo-américaine *ad hoc*, peu institutionnalisée et dominée, aujourd'hui encore, par des rapports de force issus d'une époque révolue. Ces ateliers sophistiqués d'assemblage, qui dépendent encore pour beaucoup de leurs fournisseurs au Japon, produisent pour les trois marchés nationaux de l'ALENA et il est très rare qu'ils exportent leur production [571] ailleurs dans le monde⁸³⁹. Malgré le fait que le Japon est un partenaire commercial important de l'ALENA, il n'en demeure pas moins que son degré d'intégration est relativement faible. L'ALENA représente pour le Japon un marché d'exportation, une base de production pour fournir le marché local et un fournisseur important de ressources naturelles et alimentaires.

Par contre en Asie, en raison des investissements massifs des firmes japonaises et de l'expansion et de la fragmentation de leurs réseaux de production sur une base régionale, l'économie japonaise s'active à l'intérieur d'une division régionale du travail (DRT) - l'« usine Asie » - où ces réseaux de production et les chaînes de valeur intègrent les économies locales dans une dynamique d'interdépendance très compétitive. Près de 33% des échanges de biens manufacturés en Asie sont des pièces et des composantes, alors que ce pourcentage s'établit à 17,5% pour Amérique du Nord⁸⁴⁰. Aujourd'hui, le Japon domine le marché asiatique des biens intermédiaires et des pièces, et des

⁸³⁹ Éric Boulanger, 2012. « Le Japon et les investissements étrangers : libre-échange, libéralisation et ouverture politique », dans Mathieu Ares et Eric Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 394.

composantes à forte teneur technologique et capitalistique. Les manufacturiers japonais en Asie s'approvisionnent à 60% sur le marché local, à 30% au Japon et, pour le reste, auprès des autres pays d'Asie. À peine 0,5% de ces approvisionnements proviennent de l'Amérique du Nord. Ces manufacturiers vendent ensuite leur production à 61% sur leur marché local, 17,5% vers le Japon (dont 90% sont des pièces et composantes) et le reste, 21,5%, vers d'autres pays ⁸⁴¹.

Dans le cas de l'ALÉNA, il est beaucoup plus difficile de trouver des statistiques aussi détaillées. Nous savons [572] cependant que les manufacturiers japonais en Amérique du Nord s'approvisionnent à près de 38% au Japon pour leurs pièces et composantes. Ce pourcentage est à la baisse depuis une décennie, notamment en raison de l'industrie automobile qui a haussé considérablement ses achats locaux, qui sont passés de 31 à 52 milliards USD entre 2000 et 2012, alors que 70% des voitures japonaises vendues aux États-Unis et au Canada sont fabriquées dans ces deux pays, contre 63%, en 2007 ⁸⁴². Par contre la valeur des exportations japonaises d'automobiles et de pièces automobiles vers l'Amérique du Nord est demeurée stable depuis 2000, à environ 3,6 trillions (36 milliards USD) et 838 milliards (8,3 milliards USD) de yens respectivement ⁸⁴³. Les firmes japonaises sont surtout actives dans les secteurs des transports (56% de l'activité manufacturière totale des firmes japonaises en Amérique du Nord) et de la machinerie (23%), deux secteurs dans lesquels la productivité des firmes japonaises est plus forte que celle des firmes américaines ⁸⁴⁴. Les ventes des firmes japonaises en Amérique du Nord se font à 90% sur le marché régional et à peine 1,8% de cette production est exportée

⁸⁴⁰ Ministère japonais de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), 2012, *White Paper on International Trade 2012*, Tokyo, p. 292-315.

⁸⁴¹ *Ibid.*

⁸⁴² Japan Automobile Manufacturer Association, Inc., 2013, « 2003 : The Motor Industry of Japan ».

⁸⁴³ Les statistiques sur le commerce extérieur du Japon proviennent du ministère des Finances et sont disponibles dans le site Internet du service des Douanes du Japon.

⁸⁴⁴ La productivité industrielle globale du Japon est plus faible que la productivité américaine, sauf pour trois secteurs : la machinerie, l'industrie chimique et la construction automobile. METI, 2013, *White Paper on International Trade 2013*, Tokyo, p. 3-4.

vers le Japon, soit 5,3 milliards USD sur des ventes régionales totales de 298 milliards (METI, 2013a).

Les stocks d'investissements directs étrangers (IDE) du Japon ont doublé depuis 2007 passant de 500 à 1000 milliards USD, en 2012. Toutefois, ils ont augmenté de 60% aux États-Unis, alors qu'en Asie, ils ont augmenté de 120%. Depuis 2012, l'Asie est la région qui compte le plus de stocks d'IDE japonais dans le monde et entre 70 et 75% sont dans le secteur manufacturier. Les États-Unis et le Canada sont les hôtes d'à [573] peine 12,5% des capacités industrielles des manufacturiers japonais à l'étranger⁸⁴⁵. L'Asie est vraiment au cœur des activités industrielles des firmes japonaises et elle oriente la politique de Tokyo en matière d'IDE⁸⁴⁶.

Pour les pays de l'ALENA, ce choix des firmes japonaises en faveur de l'Asie en ce qui a trait aux investissements manufacturiers n'entraîne pas un retrait éventuel de l'Amérique du Nord, mais plutôt une consolidation et une « *nord-américanisation* » de leurs activités industrielles, notamment dans le secteur de l'automobile. Selon le ministère japonais de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), dans une analyse des plans à long terme des manufacturiers automobiles nippons vis-à-vis de l'ALENA, il apparaît possible que ces derniers envisagent un transfert complet de leurs activités, du design à l'assemblage final, vers les trois pays membres de l'ALENA, octroyant un fort degré d'indépendance à leurs filiales américaines, canadiennes et mexicaines. Ces filiales continueraient à fournir essentiellement le marché régional de l'ALENA et resteraient coupées en quelque sorte des réseaux de production asiatiques, un scénario qui pourrait s'appliquer également au Brésil pour approvisionner le marché sud-américain⁸⁴⁷.

Ce scénario prend en considération plusieurs facteurs. Premièrement, avec le déclin de sa filière nucléaire, les coûts de l'énergie sont en hausse au Japon et favorisent une délocalisation rapide des capaci-

⁸⁴⁵ Les statistiques sur les IDE japonais proviennent du site Internet de l'Organisation japonaise du commerce extérieur (JETRO).

⁸⁴⁶ Pour une analyse de la politique du gouvernement japonais en matière d'IDE et de la stratégie d'investissement des firmes de ce pays, voir Boulanger, *supra* note 14, p. 379-408.

⁸⁴⁷ METI, 2012, *White Paper on Manufacturing Industries (monodzukuri) 2012*, Tokyo.

tés de production, alors qu'aux États-Unis, l'exploitation du gaz de schiste laisse présager une éventuelle ré-industrialisation ou, du moins, le retour de certaines activités industrielles attirées par une baisse des coûts de l'énergie. Deuxièmement, une main d'œuvre efficace et bon [574] marché est présente au Mexique. Enfin, il apparaissait jusqu'à récemment qu'il était peu probable que les États-Unis et le Japon signent un ALE dans un avenir rapproché. Toutefois la participation du Japon aux négociations du PTP change la donne, ce sur quoi nous reviendrons ci-dessous.

La politique commerciale du Japon et l'ALENA

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'ALENA a été l'élément déclencheur d'une réflexion qui a menée à l'élaboration d'une nouvelle politique commerciale japonaise à la fin des années 1990. Pourtant, l'ALE avec le Mexique ne deviendra réalité qu'en 2003, soit 11 ans après la signature de l'ALENA. Si Tokyo n'avait pas l'expertise nécessaire pour négocier rapidement un ALE au cours des années 1990, ce sont probablement les très fortes pressions du lobby agricole - le chef de file des forces anti-libre-échangistes qui regroupent des éléments de la bureaucratie et des secteurs industriels traditionnellement protégés - qui ont retardé la conclusion de l'accord. C'est en fin de compte avec Singapour que le Japon signera son premier ALE. Les négociations avec la cité-État avaient été relativement faciles compte tenu du fait que les échanges agricoles entre les deux pays sont à peu près inexistantes ⁸⁴⁸.

En fait, au cours des années 2000, le lobby agricole a réussi à faire dérailler les négociations avec plusieurs pays, dont la Corée du Sud et l'Australie, en défendant l'indéfendable, soit l'exclusion totale de l'agriculture des ALE, alors que la valeur de la production agricole est moins importante que les ventes de plusieurs grandes compagnies pri-

⁸⁴⁸ Éric Boulanger, 2004, « L'accord de libre-échange Japon-Mexique est enfin signé : une étape historique pour la politique commerciale nipponne », Observatoire des Amériques, *Chronique des Amériques*, n° 39.

vées japonaises ⁸⁴⁹. Le lobby [575] agricole est toujours très actif, mais il recule continuellement, notamment en raison de l'influence exercée par les grandes firmes japonaises sur le gouvernement et l'efficacité de leur lobbying auprès des gouvernements avec qui le Japon négocie des ALE. Leurs préférences commerciales sont devenues dominantes reléguant les forces protectionnistes à la défense de quelques denrées, comme le riz ou le bœuf.

Tokyo défend une politique commerciale libre-échangiste, légaliste et axée sur les intérêts des réseaux de production et le commerce des firmes japonaises en Asie ⁸⁵⁰. Sa principale faiblesse demeure l'axe Tokyo-ALENA dominé par une diplomatie commerciale teintée d'un rapport de force asymétrique - notamment en raison de l'Alliance de sécurité nippo-américaine - dont le Japon ne peut se sortir aisément, comme en témoignent les négociations sur le PTP qui ont pris une tournure très personnelle lors du voyage de Barack Obama au Japon, en avril 2014, alors que flottait dans l'air la question des îles Senkaku ⁸⁵¹. Le Japon a toujours refusé de signer un accord de libre-échange avec les États-Unis préférant négocier avec des pays asiatiques ou des petites et moyennes économies. Avec le retour au pouvoir du Parti libéral-démocrate (PLD), en décembre 2012, Tokyo a revisité sa stratégie commerciale qui avait été mise en veilleuse par le gouvernement du Parti démocrate (2009-12) et, dorénavant, des négociations se poursuivent avec des grandes puissances économiques ou avec des regroupements de pays.

Le Japon a ainsi décidé de se joindre aux négociations du PTP et au Partenariat économique régional élargi de l'ASEAN+6, de lancer des négociations avec la Chine et la Corée du Sud sur un ALE trilatéral, de négocier avec l'UE et avec d'autres pays sur une base bilatérale, dont le Canada, [576] l'Australie et la Colombie. Ces négociations visent à faire passer de 19 à 70% la part du commerce nippon

⁸⁴⁹ Éric Boulanger, 2011, « Le nouveau libéralisme et la politique commerciale du Japon pour l'Asie : légalisme et libre-échange », *Études internationales*, vol. 42, n° 1, p. 90.

⁸⁵⁰ *Ibid.*, p. 74.

⁸⁵¹ Reiji Yoshida, 24 avril 2014, « Did Barack, Shinzo get down to sushi or business ? », *The Japan Times* ; Mizuho Aoki, 24 avril 2014, « Obama assures Abe on Senkakus », *The Japan Times*.

couvert par des ALE ⁸⁵². Les négociations avec la Chine et la Corée du Sud ont été récemment enclenchées malgré les tensions politiques existantes. Mais selon plusieurs observateurs, il apparaît improbable, compte tenu de la prolifération d'ALE dans la région, que ces trois pays renoncent à accroître leur intégration et à profiter des retombées économiques qu'un tel accord pourrait leur apporter, d'autant qu'ils sont tous parties prenantes de l'ASEAN+6 en cours de négociation ⁸⁵³.

Cette stratégie commerciale tous azimuts, en plus d'institutionnaliser et de légaliser les relations commerciales de l'archipel, vise à placer l'économie japonaise au carrefour de deux grands ensembles commerciaux en voie de formation : l'Asie-Pacifique, dominée par les États-Unis, et l'Asie « continentale » - l'ASEAN+6 - qui, pour sa part, sera inévitablement dominée par la Chine. Le Japon peut ainsi faire le lien entre, d'une part, ses réseaux de production et ses chaînes de valeur qui profiteront de l'approfondissement de l'intégration asiatique et de son expansion vers l'Inde et, de l'autre, le vaste marché américain, ce qui le placerait dans une position économiquement favorable et par rapport aux États-Unis et par rapport à la Chine. Le Japon devrait alors négocier un ALE bilatéral avec les États-Unis, ce qui devrait être une formalité lorsque le PTP sera en vigueur. Tokyo aura alors complété sa troisième grande ouverture sur l'économie mondiale qui, espère-t-on dans l'archipel, permettra au pays de relancer son économie et d'affronter des problèmes majeurs comme le déclin démographique, le vieillissement de la [577] population, la crise énergétique, la désindustrialisation et la montée en puissance de la Chine.

⁸⁵² Éric Boulanger, 2014, « La relance de l'économie japonaise passera-t-elle encore une fois par les exportations ? », *Interventions économiques*, Numéro spécial : « Un monde en transformation », n° 69, p. 70.

⁸⁵³ Shinji Fukuyama, 3 mars 2014, « Repairing the tripartite ties », *The Japan Times* ; Henry L. Stimson Center, 2012, « Trans-Pacific Partnership and China-Japan-Korea FTA : Implication for Taiwan », rapporteur : Cheng-Dong Tso.

Bibliographie

Aoki, Mizuho. 24 avril 2014. « Obama assures Abe on Senkakus », *The Japan Times*. Association des constructeurs automobiles du Japon. 2013. *Japanese-brand Vehicles in America : Freer trade, greater growth, more jobs*. [En ligne](#). (consultée le 14 mai 2014).

Boulanger, Eric. 2014. « La relance de l'économie japonaise passera-t-elle encore une fois par les exportations ? », *Interventions économiques*, Numéro spécial : « Un monde en transformation », p. 69-70.

Boulanger, Eric. 2012. « Le Japon et les investissements étrangers : libre-échange, libéralisation et ouverture politique », dans Mathieu Ares et Eric Boulanger, (dir.) *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*. Bruxelles, Bruylant, p. 379-410.

Boulanger, Eric. 2011. « Le nouveau libéralisme et la politique commerciale du Japon pour l'Asie : légalisme et libre-échange », *Etudes internationales*, vol. 42, n° 1, p. 73-96.

Boulanger, Eric. 2006. « Le Japon et l'appel de l'Asie », Groupe de recherche sur l'intégration continentale, *Cahier de recherche*, n° 06-05.

Boulanger, Eric. 2004. « L'accord de libre-échange Japon-Mexique est enfin signé : une étape historique pour la politique commerciale nipponne », Observatoire des Amériques, *Chronique des Amériques*, n° 39.

Boulanger, Eric, Christian Constantin et Christian Deblock. 2008. « Le régionalisme en Asie : un chantier, trois concepts », *Mondes en développement*, vol. 36, n° 144, p. 91-114.

Fukuyama, Shinji. 3 mars 2014. « Repairing the tripartite ties », *The Japan Times*.

Henry L. Stimson Center, 2012, « Trans-Pacific Partnership and China-Japan-Korea FTA : Implication for Taiwan », rapporteur : Cheng-Dong Tso. [En ligne](#). (page consultée le 14 août 2014).

[578]

Japan Automobile Manufacturers Association, Inc., 2013. « 2003 : The Motor Industry of Japan ». [En ligne](#).

Lunby Jr., Percy R. 1992. « The Japanese View toward NAFTA and Régional Trade Zones », *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 2, n° 2, p. 297-308.

Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI). 2013. *Quarterly Survey of Overseas Subsidiaries*. Tokyo, octobre-décembre. [En ligne](#). (page consultée le 15 août 2014).

METI. 2013. White Paper on International Trade 2013. Tokyo.

METI. 2012. White Paper on International Trade 2012. Tokyo.

METI. 2012. White Paper on Manufacturing Industries (monodzukuri) 2012. Tokyo.

Oxford Analytica Daily Brief Service. 18 août 1992. « Japan : NAFTA Perspective ».

Pekkanen, Saadia M. 2008. *Japan's Aggressive Legalism : Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*. Stanford, Stanford University Press.

Solis, Mireya et Saori N. Katada. 2007. « The Japan-Mexico FTA : A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism », *Pacific Affairs*, vol. 80, n° 2, pp. 279-301.

Tso, Cheng-Dong. 2012. « Trans-Pacific Partnership and China-Japan-Korea FTA : Implication for Taiwan », Rapport du Henry L. Stimson Center, Washington D. C. [En ligne](#). (page consultée le 14 mai 2014).

Tsunekawa, Keiichi. 2005. « Why So Many Maps There ? Japan and Regional Cooperation », dans Pempel, T.J. (dir.) *Remapping East Asia : The Construction of a Region*. Ithaca, Cornell University Press, p. 101-148.

Yoshida, Reiji. 24 avril 2014. « Did Barack, Shinzo get down to sushi or business ? », *The Japan Times*.

Yoshimatsu, Hidetaka. 2003. *Japan and East Asia in Transition : Trade Policy, Crisis and Evolution and Regionalism*. Houndmills, Palgrave Macmillan.

[579]

Troisième partie
Prolongements et comparaisons

20

“East-Asian Economic Community :
Is it Feasible ?”

*Joseph H. Chung*⁸⁵⁴

[Retour à la table des matières](#)

The idea of an East-Asia Economic Community (EAEC) has been stirring imagination, curiosity and heated discussion not only in academic circles but also in the popular media. Much of the discussion has been centered on the feasibility of such community. However, the discussion of the feasibility can lead to useful outcomes only if the kind and level of community, as well as the kind of process by which the community is established are made clear.

The experience of the European Union (EU) may be a useful reference. The EU was created as a result of a long and difficult process of progressive integration of economic activities. The EU is the result of 12 major treaties implemented over more than half a century. It began with the *Treaty of Paris* [580] for the *European Coal and Steel Community*⁸⁵⁵ (1951-1952) followed by the *Rome Treaty*⁸⁵⁶ of 1957-1958

⁸⁵⁴ The author is professor in the Department of Economics at UQAM, and researcher at the Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

⁸⁵⁵ *Treaty Establishing the European Coal and Steel Community*, 18 April 1951, 261 U.N.T.S. 140. Expired by its terms 23 July 2002.

which led to the establishment of the European Economic Community (EEC) which became a customs union.

Another major treaty was the *Schengen Treaty* (1985),⁸⁵⁷ which established the mechanism of the mobility of people, followed by the *Single European Act* (1986-1987)⁸⁵⁸ by virtue of which Europe became a single (common) market in which cross-border mobility of productive factors was assured. The *Maastricht Treaty*⁸⁵⁹ of 1992-1993 defined the criteria for the membership of the Eurozone and established the Euro as a common currency among the members, therefore creating a monetary union. The *Amsterdam Treaty*⁸⁶⁰ of 1997-99 assured the rights of citizens, thus making the EU something much more than an economic entity. Finally the *Lisbon Treaty*⁸⁶¹ of 2007-2009 made possible a reform of the whole system of governance of the Union.

In fact, the EU has become a unique supranational entity ; it is *sui generis*. It is constituted of the European [581] Council, which is the supreme decision maker, the European Commission, which is the executive arm, the European Parliament, its European central bank, its own court of justice and court of auditors. The 28 member countries participate equitably in major institutions, particularly in the Council of the EU, which is the council of minister. It is responsible, jointly with the European Parliament, for legislature.

⁸⁵⁶ *Treaty Establishing the European Economic Community*, 25 March 1957, 298 U.N.T.S. 3, 4 Eur. Y.B. 412.

⁸⁵⁷ *Convention Implementing the Schengen Agreement of June 14, 1985 Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at the Common Borders*, June 14, 1985, 30 I.L.M. 68, 73.

⁸⁵⁸ *Single European Act*, 17 February 1986, 1987 O.J. (L 169) 1, 25 I.L.M. 506.

⁸⁵⁹ *Treaty on European Union*, 7 February 1992, 1992 O.J. (C191) 1, 31 I.L.M. 253.

⁸⁶⁰ *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, 2 October 1997, 1997 O.J. (C340) 1, 37 I.L.M. 253.

⁸⁶¹ *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007 O.J. (C306) 1.

The EU treaties clearly define the functions of the Union and those of the member states. There are the Union's exclusive functions (for example managing the customs union, or establishing the rules of competition and the monetary policy), shared functions with member countries (notably in social policy and transport) and supporting function (such as education and culture).

The following lessons can be drawn from the EU experience. First, the ECC has evolved from a simple sectorial integration (coal and steel) to a free trade area, to a customs union, a single market, and finally to monetary, policy and political integration. Second, at each stage of its evolution, the member states made greater concessions regarding their own sovereignty. Third, the efficiency of economic integration can be enhanced by policy and political integration.

Given the heterogeneity of culture, political regime, development level, availability of social and industrial infrastructure among East Asian countries, it appears unrealistic to envisage a transposition of the EU model. What East Asia can hope for is, however, the creation of a pan-East Asia common market. But is such hope feasible ? This chapter attempts to answer this question.

We will consequently discuss the following topics : the evolution of the vision of an East Asian economic community, progress of investment and trade integration, financial integration and prospect for further economic integration in East Asia.

[582]

East Asia Economic Community

In East Asia, the first idea of regional integration including trade integration was the concept of the Greater East Asia Co-prosperity Sphere of 1940, established by the Japanese army. The objective was to ensure permanent access to rich raw materials needed for global conquest. The idea died with the death of Japan's dream of forming a global empire.

A more constructive concept of regional trade integration was the creation of the Association of East Asian Nations (ASEAN) in 1967. Six countries (Singapore, Malaysia, Indonesia, Brunei, Thailand and

Philippines) joined forces to create a mechanism to prevent the onslaught of communism from Indo-China. Later, four developing countries (Vietnam, Laos, Cambodia, Myanmar) joined to make it a ten-country multilateral entity.

ASEAN slowly developed into a free trade area in addition to being a mechanism of cooperation in cultural and political areas. However, the turning point of ASEAN came during the 1997-98 foreign exchange crisis, known as the Asian Financial Crisis (AFC).

AFC made not only ASEAN countries but also the regional big three (China, Japan, Korea) aware of the vulnerability of the East Asian economies due to the reliance on foreign risk capital, dependence for their exports on advanced countries of the West, in addition to the inability of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank to provide sufficient support. This awareness was instrumental in forming a regionalism motivated by the urgent need for the region's collective survival. From then on, ASEAN has become the center and the leader of trade liberalization in the region. ⁸⁶²

[583]

AFC compelled East Asia to find ways of defending itself from external shock. The defense mechanism states put in place was the financial integration represented by the Asia Bond Market Initiative (ABMI) and the Chiang Mai Initiative (CMI) (these institutions are discussed later). The financial integration brought the big three to cooperate with ASEAN, within what is now known as ASEAN+3.

The relationship ASEAN+3 intensified and, in 2001, under the leadership of South Korean president Kim Dea-jung, the idea of an East Asia Vision Group (EAVG) was adopted. Later, the East Asia Study Group (EASG) produced a report in which the idea of forming a mechanism of regular consultation at the highest level was recommended, which led to the creation of the East Asia Summit (EAS) in 2005. It became the most influential multilateral institution in the region. However, while EAS is not a decision making body, it played a key role in determining the orientation of the Economic Community

⁸⁶² Yul Sohn, 2010, « Japan's New Regionalism : China Shock, Values, and the East Asian Community », *Asian Survey*, vol. 50, no 3, p. 497-519 ; Saori Katada, 2009, « The Political Economy of East Asia Regional Cooperation and Integration », *ABDI Working Paper Series*, no. 170, 27 p.

of East Asia (ECEA). EAS originally comprised 13 countries including the 10 ASEAN members and the big three.

EAS added three more countries (India, New Zealand, Australia) to establish the ASEAN+6 entity. Later on, the United States (US) and Russia were admitted, to create a multilateral institution comprising 18 countries. The reason for integrating non-East Asian countries was twofold. First, it had the advantage of expanding the geographical and political boundaries of the institution's activities. Second, it made it easier to attenuate the hegemonic conflict between China and Japan on the one hand, and between China and the US, on the other hand. The inclusion of the Russian Federation was motivated by the prospect of a multilateral project developing the huge resource area of East Siberia.

EAS has played a useful role for the process of trade integration, but it has the limitation of being merely a [584] consultative body. The region needed a more binding institution and, in 2013, the *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) was created in order to promote a pan-East Asia economic integration, including trade integration. The member countries of RCEP are those of ASEAN+6.

The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), established in 1989, has also played an important role in the process of gathering and disseminating information related to liberalization of trade and investment, and the building of a consensus for the needs for an Asian-Pacific FTA.⁸⁶³ However, APEC was merely a consultative institution, similar to EAS. More than a decade before the EAS, there was already a need for a more binding and practical institution. The *Trans-Pacific Partnership* (TPP) can be considered as such a binding institution.

The TPP had a very humble beginning, in 1994. The P4 countries (Brunei, Chile, New Zealand and Singapore) created it to promote mutual trade. However, the joining of the US, in 2000, provided a spur of international attention. It now comprises 12 members (Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, the US and Vietnam). It is interesting to note that four members of the ASEAN (Brunei, Malaysia, Singapore, Vietnam)

⁸⁶³ Sung-hee Park et Jeong Yeon-hee, 2004, « APEC at a Crossroad : Challenges and Opportunities », *Asia Pacific Perspective*, vol. 33, no. 2, p. 97-124.

are members of the TPP. This has some important implications for the evolution of the relationship between RCEP and TPP. In RCEP, the US is absent ; in the TPP, China is absent. But both share four common member countries.

At this moment, there is some rivalry and even a lack of mutual trust between the TPP and the RCEP, but there are many common interests, as well as much interdependence and mutual reliance between both institutions. Therefore, it appears [585] realistic to assume that the two institutions will cooperate for the creation of a pan-Asia Pacific economic community.

It is true that ASEAN has evolved from a simple free trade zone into a pan-East Asia multilateral institution open to the global economy. But what has been its contribution to the regional economic integration ? It can be said that it has made significant though limited contribution to investment, trade integration, as well as financial integration. It may be pointed out also that owing to such integration, East Asia was able to overcome relatively easily both the AFC and the global financial crisis (GFC).

Investment and Trade Integration

The process of investment integration in East Asia began in the 1970s with the Japanese chains of production located in South-East Asia, including Indonesia and Malaysia. The process was accelerated in the 1990s when the global trend of economic liberalization became widely accepted. The process accelerated even more in the 2000s when other players, including the US, the EU, Japan and Korea, began to move manufacturing firms, including high-tech firms, to low cost countries, because of rising wages and land costs in their home countries. At the same time, the rise of China made it an ideal location for assembly plants. China became the hub of the East Asian chains of production and investments.⁸⁶⁴ The work of Panagipoulos is of partic-

⁸⁶⁴ Denis Hew, 2005, « De Facto Economic Integration in East Asia », Institute of South Asia Studies, Singapour ; Prema-chandra Athukorala, aout 2010, « Production Network and Trade Patterns in East Asia : Regionalization and Globalization », Center for Economic Research - Asia Development

ular interest for its in-depth analysis of production chains in East Asia.⁸⁶⁵ One of the characteristics of East Asian [586] production chains is their fragmentation, as locations are spread throughout the region.⁸⁶⁶

The regional integration of production chains is part and parcel of the process of intraregional trade of goods in different stages of production. In Table 1 (in Annex), we observe this trend for the period between 2000 and 2010. First, the intraregional trade of goods at all stages of the production chain in East Asia was far greater than in the EU and the US. Second, in East Asia, the intraregional trade of raw materials and intermediate goods was far greater than that of capital goods and finished goods. For instance, the intraregional trade of raw materials increased from 60% to 69% over the period between 2000 and 2010, while that of intermediate goods rose in the same period from 56% to 62%. These figures of active intraregional trade of raw materials and intermediate goods indicate unequivocally the trend of intraregional multilateralization of the chains of production of goods.

Regional investment integration is accompanied by intraregional division of labor and specialization, which necessarily leads to increasing intraregional trade. Thus, the trade integration of East Asia was initiated by investment integration. Trade integration was further enhanced by the global trend of trade liberalization led by the World Trade Organization (WTO). However, the limited effective influence of the WTO and the failure of Doha Round led to the proliferation of bilateral free-trade agreements (FTAs). The number of FTAs in East Asia increased at an exponential rate in the second half of the 2000s.

In 2000, there were 65 FTAs linking ASEAN+ 3 nations. That number rose to 248 in 2012 (Table 2). In 2012, 173 FTAs were implemented, under negotiation or planned, in [587] the ten countries of ASEAN, which comes to 17.3 FTAs per ASEAN country, on average.

Bank, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, n° 56, 76 p.

⁸⁶⁵ Manuel Panagipoulos, mars 2012, « East Asia Economic Integration : A report to the Australian trade Commission ».

⁸⁶⁶ Nobuaki Hamaguchi, 2007, « Fragmentation and Production Network in East Asia », *Kobe Economic and Business*, vol. 52, p. 7-26.

The country which had the most FTAs was Singapore (35) followed by Korea (28), China (25) and Japan (22). When looking at these numbers, there seems to be some correlation between the number of FTAs and the development level of the economy.

In Table 3, we can see that the number of multilateral FTAs of ASEAN +6 (107) is almost the same as the number of bilateral FTAs (105). However, in the future, the number of multilateral FTAs is likely to increase more rapidly than bilateral FTAs, and this will minimize Bhagwati's so-called "spaghetti bowl" effects. On the other hand, of the 209 FTAs (multilateral and bilateral combined), 127 were intraregional, while the remaining 82 were cross-regional. However, it is expected that cross-regional FTAs will increase much more rapidly than intraregional FTAs for the simple reason that the potential of intraregional FTAs will at some point be exhausted.

In Table 4, we see the level of sophistication of a FTA defined in terms of the extent of coverage. The extent of coverage is classified into four sections : goods, services, Singapore issues, and cooperation enhancement. The most advanced FTA covers all the sections, while the least refined one covers only goods. In the same table, we compare four FTAs. The most advanced FTA is the KORUS (Korea-US FTA) followed by the Japan-Thailand FTA. The least refined FTA is the Singapore-Australia FTA. It is worth noticing that this Singapore-Australia FTA attaches greater importance to non-good trade, suggesting that the trade of goods was probably already free of barriers. P4 countries, as indicated in the same table, had already relatively refined FTAs even before the joining of the US, in 2000.

The easiest FTAs to agree on are those covering goods only, because it is relatively easy to deal with tariff barriers which are visible and quantifiable. FTAs designed for the liberalization of services are a little more difficult, for barriers [588] such as permits, regulations and other intangible barriers are neither visible nor quantifiable. The Singapore issues include trade facilitation, investment, government procurement, and competition policy. These can make achieving an agreement quite difficult, for their implementation depends much upon political will, on one hand, policy transparency, consistence and the cooperation of a bureaucracy, on the other. Finally, the section dealing with cooperation enhancement, including the protection of intellectual rights, is extremely difficult, for intellectual property is not

easily defined nor even identified. What is remarkable, is that Korea has signed the most refined FTAs with the US (and the EU), which shows Korea's aggressive openness and self-confidence in its ability to conduct FTA negotiations.

The benefits of FTAs should, in theory, include expansion of exports, increases in gross domestic product (GDP), increases in people's revenues, better income distribution, better quality of environment, and better labor-management relations. However, in this chapter, we focus on how trade integration has resulted in the expansion of overall intraregional trade and how intraregional trade has made the East Asian economies less vulnerable to external shocks such as GFC.

In Table 5, we see the pattern of intraregional trade. The trend observed goes as follow. First, exports towards Asian developing countries were the most important ones. In the case of Singapore, it increased considerably, from 44.1%, in 2000, to 51.2%, in 2010, an increase of 7.1%. Second, the exports towards China have increased most rapidly. In the case of Korea, they increased from 11.0% to 21.2%, an increase of 10.2% in the time period. Third, exports to Japan declined. In the case of Malaysia, that number went from 12.3% to 7.8%, a fall of 4.5%. In short, as the result of trade integration, intraregional trade made impressive gains owing to FTAs, but at the expense of trade with Japan, which was losing its traditional status of being the most favored trade partner.

[589]

The increase in intraregional trade resulted in the decrease of exports to the US and the EU. As we can seen in Table 6, the exports from Thailand to the US fell from 20.5% to 12.6%, a fall of 9.9%. Similarly, exports from Korea to the US fell from 20.9% to 11.2%, a decrease of 9.9% point. The fall in the exports to the EU was most pronounced in the case of Thailand and Indonesia. For the former, it fell from 15.7% to 11.5%, or a loss of 4.2% point, while for the latter, it decreased from 13.7% to 10.0%, or fall of 3.7% point.

Thus, as a result of the GFC, the dependence of East Asian economies on the US and the EU decreased, even though their interdependence remains important. In Table 7, we see the relation between a given country's exports to China and Chinese exports to the US and the EU. This relation is quantified in terms of the coefficients

of correlation. In the case of Japan, Korea and Malaysia, the coefficient of correlation between Chinese exports to the US, and a given country's exports to China varies from 0.63 to 0.69, while it is 0.41 for Indonesia. This means that Indonesia has a lesser degree of indirect dependence on the US economy. A similar pattern is observed between Chinese exports to the EU and a given country's exports to China. What comes out of these figures is that China is becoming a center for the regional economy, but the economy of China remains dependent on North America and Europe. That is, East Asian economies still remain, despite increasing intraregional trade, integrated directly and indirectly into the global economy. This seems to suggest that the idea of Asia-only East Asian regionalism is something unrealistic and even undesirable.

It is interesting to point out that the expansion of intraregional trade was one of the reasons why East Asia was less adversely affected by the GFC, and overcame it more easily than many other regions. For instance, in Table 8, we can see that the GFC did hit East Asia as it hit other regions. The rate of fall in the region's exports, in 2009, varied from 14% (Thailand) to as much as 25% for Japan. However, East Asia did better than advanced economies of the West. The fall in exports, in 2009, was 24.6% in Canada, 16% in the US, 23.1% [590] in the United Kingdom, 21.4% in France, and 22.6% in Germany. Moreover, East Asian exports recovered rapidly in 2010. The rate of increase in exports varied from 26.4% (Vietnam) to 34.5% (the Philippines).⁸⁶⁷

Similarly, as seen in Table 9, the decrease in GDP in East Asia was quite moderate. In 2009, several countries (Japan, Malaysia, Philippines, Hong Kong and China) experienced a fall in GDP, but other countries (Indonesia, Vietnam, Singapore, Korea) experienced an increase in GDP, though in some cases the increase was moderate. However, in 2010, most of the East Asian economies saw a robust increase in their GDP. The rate of GDP increases varied from 4.5% (Singapore)

⁸⁶⁷ Françoise Nicolas, 2011, « East Asian Regional Economic Integration : A Post-Crisis Update », Center for Asian studies, Institut français des relations internationales ; Siow Yue Chia, 2010, *Working Paper* no 191, « Impact of Global Financial and Economic Crisis on East Asian Trade », Asian Development Bank Institute.

to 11% (China). Japan had the worst scenario, as its GDP rose only by 2.1%.

The performance of East Asia in the post GFC era was superior to that of other regions.⁸⁶⁸ In Table 10, we see that the rate of GDP increases by region and country. In the period of 2011-13, the rate of GDP increases in the US, the EU and Japan remained very low, below 1.5%. In the case of the EU, its GDP fell consecutively in 2012 and 2013. By contrast, East Asian economies as a whole had rates of GDP increases varying between 5.4%, in 2012, and 5.7%, in 2013. China did even better, experiencing growth rates between 7.7% and 8.1%.

To sum up, widening and deepening trade integration in East Asia has led to the proliferation of FTAs, and expansion of intraregional trade has allowed the region to resist better the GFC and overcome more easily its adverse impacts.

[591]

Financial Integration

Another legacy of the AFC of 1997-98 and the GFC of 2007-08 was East Asia's bold movement of financial integration which took the form of the CMI of 2000 and the Asia Bond Market Initiative (ABMI) of 2003.

The CMI was established in 2000 in order to provide a foreign exchange safety-net for ASEAN + 3 countries. One lesson which East Asia learnt from the AFC was to avoid shortage in foreign exchange reserves, without which the region could not overcome the crisis, for without foreign currencies, the region could not pay back its debts. The shortage of foreign currencies was due to the sudden massive outflow of foreign short-term capital.

The AFC was originally caused by the real estate bubble in Thailand and quickly evolved into a financial crisis, which spread rapidly to many countries, including Korea and Indonesia. Korea could over-

⁸⁶⁸ William Grimes, 2011, « The Future of Regional Liquidity Management in East Asia : Lessons from the Global Financial Crisis », *Pacific Review*, vol. 24, n° 3, p. 291-310.

come the crisis owing to the bailout money from IMF, Japan and the US. It is true that Korea did get out of the crisis, but the cost (rising unemployment, sky high interest rates, painful structural adjustment of firms) was high, partly because of the conditionalities imposed by the IMF.

The CMI was intended to allow bilateral currency swaps so that a country in need could obtain a part of needed US dollars in exchange for national currency. However, the CMI was not large enough to act as the financial safety-net for the region. To begin with, the four poorest countries (Vietnam, Cambodia, Laos and Myanmar) were not members. Secondly, the relation with the institution was on a bilateral basis, which opened up space to a rivalry between Japan and China. This prevented the institution from progressing in a normal fashion. Thirdly, the reserved fund was not enough to meet the needs.

The solution to these problems was the multilateralization of the Chiang Mai Initiative (CMI). In 2010, [592] it was multilateralized and transformed into the Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM).⁸⁶⁹ In Table 11, we see some of the key elements of CMIM. First, the amount of fund increased from original US\$ 70 billion to US\$ 120 billion, and was doubled later to US\$ 240 billion. Second, as indicated in the same table, the burden of contribution to the fund is equitable. The big three contribute 80%, leaving 20% for the 10 ASEAN member countries. Third, the distribution of voting power favors ASEAN countries ; these countries contribute 20% to the fund, but hold 38.8% of the voting power.

The amount of funds which a country can swap is determined by a formula that reflects the basic guiding principles of fairness and equity. The CMIM introduced the notion of "purchasing multiples", used to determine the amount of the swap. The multiple varies inversely with the amount of contribution varying from 0.5, for the two main

⁸⁶⁹ Bank of Korea, May, 22-23th 2011, « Economic and Financial Framework in East Asia », Senior Policy Seminar on Managing capital Flow and Growth in the Framework of the Global Financial Crisis ; Masahiro Kawai, April, 4-5th, 2013, « European Sovereign Debt Crisis : Implication for East Asia », ADBI-OECD Capital Market Round Table, Tokyo [Kawai 2013] ; Jean Pisani-Ferry and Santo Indhira, march 2009, « The Crisis and Globalization », *Finance and Development Magazine*, Fonds monétaire international, vol. 46.

participants, to 5 for the four new comers. The amount of swap to which a country is entitled is determined by multiplying the purchasing multiple by the amount of contribution.

For example, Korea contributes US\$ 19.2 billion. Its purchasing multiple is 1.0. Hence it could obtain US\$ 19.2 billion as swap money. Vietnam's contribution amount is US\$ 1.0 billion ; its multiplier is 5.0 ; it can have US\$ 5 billion.

The CMIM is an important element for the financial and trade stability in the region. However, it has the limitation of being too small, given the extent of the needs. It therefore has to rely on the IMF for supplementary funds. There are talks of transforming it into an Asian Monetary Fund (AMF), but it [593] cannot be feasible unless it maintains a close complementary relation with global financial institution, especially the IMF. Some researchers talk about a sort of unified Asian currency (ACU), but given the great heterogeneity of the region's economies, it is a long way off. It is important to remember that, even in the EU, only 18 out of 28 countries are a part of the Euro zone.

Another institution created along with CMIM was the ASEAN Macroeconomic Research Office (AMRO), run by ASEAN + 3, which has the function of analyzing changing macroeconomic conditions in the region, warning the authorities and taking up proper measures to prevent any adverse effects. AMRO is a part of a regional surveillance mechanism (ERPD). An Asian Financial Stability Dialogue (AFSD) is also currently being discussed. This would be a mechanism allowing central banks, finance ministers, regulators, and deposit insurance agencies to formulate common policy measures.

The second financial innovation in East Asia is the Asia Bond Market Initiative (ABMI), launched in 2003. There was a common perception, after the AFC, that the vulnerability of the region's economy was the result of excessive reliance on foreign long-term capital. Hence, countries should encourage regional saving and, in particular, attempt to turn regional savings into regional investments⁸⁷⁰. The problem was the absence of a well-developed bond market. Kawai's study shows that a poor state of regional bond market development (excluding Japan) was represented by low levels of intraregional hold-

⁸⁷⁰ Kawai 2013, *ibid.*

ing of bonds, which reached 20% in 2001 to increase to 39%, in 2010 (still a rather low number). Similarly, the intraregional holding of equities was 6%, in 2001, though it increased to 20%, in 2010, again a low number in comparison with other regions.

[594]

There are two functionally related institutions involved in bond market promotion. One is the supply side, whose function, generally speaking, is to produce marketable bonds. The other is the Executive Meetings of East Asia and Pacific Region (EMEAP) of the region's central banks, whose function is to provide funds to buy bonds. The supply side is managed by the group of involved countries' finance ministers, under which is the group of deputy finance ministers.

On the supply side, there are four Task Forces and a Technical Assistance Coordination Team (TACT) (Table 12). It is interesting to notice that each task force and TACT is run by different groups of countries, thus allowing member countries to participate in major decision making.

Task Force 1 (TF1), run by Thailand and China, has the function of promoting the issuance of local currency denominated bonds. TF2, under the responsibility of Singapore and Japan, is given the task of facilitating the demand for local currency denominated bonds. TF3, under Malaysia and Japan, has to improve the regulatory framework. TF4, under the responsibility of Korea and the Philippines, is given the task of improving infrastructures for the bond market. The TACT, run by Laos, Brunei and Vietnam, has the mission of coordinating technical assistance with the help of the Nomura Research Institute (NRI).

The primary job of the TF1 is the management of the Credit Guarantee and Investment Facility (CGIF). On February 16th, 2012, the Board approved the Business Plan (BP) and the Risk Management Framework (RMF), and produced the guideline, including client eligibility based on risk rating, guarantee period, and guarantee amount. The contribution to the guaranteed funds (US\$ 700 million) is based on principles similar to those guiding CMIM contribution. The big three contribute 71.43%, the ASEAN 10%, and the Asian Development Bank (ADB), 18.57 %. TF1 also prepares bonds for infrastructure bond funds.

[595]

The TF2's primary task is to do marketing for bonds. For this, it has created Asia Bond Online (ABO), which provides information to investors, researchers, banks, brokers, and other interested parties and institutions. In 2010, more than 5 000 000 people used the ABO. TF2 also organizes the Asian Bond Market Summit to discuss various topics. It also provides technical assistance, with the cooperation of the ADB, for the harmonization of regulations and standards.

TF3 runs the Bond Market Forum to promote the standardization of market practices and cross-border bond transactions. It also provides guides for credit rating systems, the securitization of bonds, and bond settlement systems. The TF4, on its part, develops the infrastructures for regional bond settlement intermediaries, and improvement of the liquidity of Government bonds. Finally, TACT provides technical assistance to developing countries through the NRI. For instance, it provided assistance to Cambodia to restructure the rules governing the issuance of corporate debt securities.

The funds needed for the purchase of Asian bonds are provided by the region's central banks through EMAEP. There are two basic funds : ABF1 and ABF2. The former (US\$ 1 billion) is for US\$ denominated bonds issued by sovereign or quasi-sovereign bond issuers. But what ABMI really wants to develop is ABF2, which is for local currency denominated bonds. ABF2 is intended to be opened to the general public.

ABMI is yet at an early stage of its evolution, but the Asian bond market should do more and better as it develops. For instance, an Asian Bond Fund 3 is discussed. It is intended to expand the corporate bond market in the region. Moreover, given the huge need for infrastructure development in Asia, an Infrastructure Development Bond could be useful. The Bank of Korea reports that Asian infrastructure needs amount to about US\$ 8.3 trillion, of which US\$ 8.0 trillion is for national [596] infrastructure and US\$ 0.3 trillion, for cross border infrastructure.⁸⁷¹

Conclusion

⁸⁷¹ Bank of Korea, *supra* note 16.

The establishment of a regional economic community is a dynamic and sequential process beginning with free trade zone, followed by a customs union, common market, financial integration, policy integration and political integration. East Asia experienced sustained investment integration, owing to the development of the intraregional diffusion of production chains originally developed by Japan and later by North American and European multinational corporations. The investment integration led inevitably to trade integration through the mechanism of FTAs, which developed at an accelerated rate partly due to AFC of 1997-1998 and GFC of 2007-2008. In the process of trade integration, ASEAN has played a key role in making the region aware of the need for financial integration.

It is true that the creation of an East Asia economic community is not easy.⁸⁷² However it is worth noticing that despite great heterogeneity of language, culture, religion, political regime, in addition to the unfortunate legacies of the Pacific War and the Cold War, East Asia has achieved a historically significant financial integration. Luan identifies a series of favorable and non-favorable elements for the birth of [597] an East Asian economic community.⁸⁷³ But, the fact that East Asia has shown eagerness and capability of trade and financial integration, although limited, is undeniable. After all, CMIM and ABMI have done rather well.

The answer to the original question about the feasibility of creating an East Asian economic community must begin with deciding what kind of community we have in mind.

⁸⁷² Woosik Moon, 2010, « Whither Economic Integration in East Asia ? », Graduate School of International Studies, Seoul National University ; Masahiro Kawai, 2004, « Regional Economic Integration in East Asia », Institute of Social Science, University of Tokyo ; Richard Stubbs, 2002, « ASEAN Plus Three : Emerging East Asian Regionalism », *ASEAN Survey*, vol. 42, p. 440-45 ; Bao-yun Yang, 2008, « An Asian Community : The Ideal and the Reality », *East Asian Review*, vol. 12, p. 153-167 ; Geun Lee, 2008, « Structural Obstacles to Regional Integration in East Asia : the Problem of Sovereignty and Bilateralism in East Asia », *East Asian Review*, vol. 12, p. 49-60.

⁸⁷³ Luan Thuy Duong, 2008, « East Asian Community Building Process : Impetus and Obstacles », *East Asian Review*, vol. 12, p. 37-59.

If it is a region-wide free trade, we currently have a community. If it is a customs union, we do not yet have it. If it is a common market, well, it is a long way to go. If it is a financial and monetary integration, East Asia has a good head start.

To conclude, what is feasible in the foreseeable future (about 10 years) is, perhaps, the creation of a customs union, on the condition that the big three actively and positively join the movement towards it. There are many hurdles to overcome, but to have a customs union, and later a common market, member countries must make some concessions regarding their sovereignty. Without such sovereignty concession, the EU could not have been born. In Asia, there is what is called the "Asia Way" characterized by mutual respect, no outside interference, decision by consensus and dispute settlement by peaceful means. These characteristics are the content of the Treaty of Amity and Cooperation. The Asian way could be useful for peace and harmony, but it surely discourages the concession of sovereignty. And without such concession, it is not easy to go ahead towards higher levels of economic integration.

[598]

ANNEX**Table 1.****Intra-regional Trade by Stage of Production and by Region 2000-2010**

	Asia	EU	US	ROW
A. Raw Materials				
2000	60	10	7	22
2010	69	12	4	10
Var. % point	9	2	-3	-12
B. Intermediate Goods				
2000	56	13	18	10
2010	62	12	9	9
Var. % point	6	-1	-9	-1
C. Capital Goods				
2000	37	20	28	11
2010	47	16	18	9
Var. % point	10	-4	-10	-3
D. Finished Goods				
2000	30	19	35	8
2010	32	18	22	12
Var. % point	2	-1	-13	4

Source : Kawai 2013.

Table 2.
Number of FTAs by ASEAN + 3 Countries, 2012

Country	FTA	Country	FTA
Brunei	14	Cambodia	9
Indonesia	17	Laos	11
Malaysia	27	Myanmar	10
Philippines	12	Singapore	35
Thailand	24	Vietnam	14
ASEAN	173		
China	25	Korea	28
Japan	22		
EAST Asia	248		

Source : Chia.

[599]

Table 3.
Multilateral and Bilateral FTAs of ASEAN + 6 countries, 2012

A Multilateral FTAs	FTA
Intra-regional	66
Cross-regional	41
Total	107
B. Bilateral FTA	
Intra-regional	61
Cross-regional	41
Total	105
C. Multilateral + Bilateral	
Intra-regional	127
Cross-regional	83
Total	210
D. New FTA proposed	75
Total FTAs	285

Source : Chia.

[600]

Table 4.
Sophistication of FTAs

Provisions	Jap-Thai	KORUS	Sing-Aus	P4
A. Good				
Tariff elimination	X	X	X	X
Rules of origin	X	X	X	X
Anti-dumping	X	X		X
Subsidies and CV	X	X		X
Bilateral safeguards	X	X		X
Agriculture	X	X		
Textile and apparel	X	X		
Other NTB	X	X		X
Technical barriers to trade		X	X	
Custom admi. & procedure	X	X	X	
B. Services				
Telecommunication	X	X	X	
Financial services	X	X	X	X
Personal services		X	X	X
Labor mobility	X	X	X	X
C. Singapore issues				
Trade facilitation	X	X	X	X
Investment	X	X	X	X
Government procurement	X	X	X	X
Competition policy	X	X	X	X
D. Cooperation Enhance.				
Intellectual property	X	X	X	X

Source : Chia.

Table 5.
Intraregional Trade of East Asia 2000 and 2010 (%)

	Importer					
	Developing Asia		China		Japan	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Indonesia	33.1	37.1	4.2	8.3	22.1	18.0
Malaysia	40.3	40.9	2.9	8.5	12.3	7.8
Philippines	30,5	34.6	1.6	10.9	13.4	12.1
Thailand	30.8	34.7	3.9	9.4	14.2	10.6
Singapore	44.1	51.2	3.8	10.1	7.3	3.9
Korea	23.8	21.4	10.2	21.2	11.3	6.9

Source : Kawai 2014

[601]

Table 6.

Proportion of Export to the US and Union of Europe by Country 2000-2010

Exporter	To US			To EU		
	2000	2010	Var.	2000	2010	Var.
Indonesia	13.0	9.4	-3.6	13.7	10.0	-3.7
Philippines	19.5	16.6	-2.9	13.3	11.2	-2.1
Singapore	11.7	9.1	-2.6	16.5	16.5	0.0
Thailand	20.5	<i>12,fi</i>	-9.9	15.7	11.5	-4.2
China	20.4	16.4	-4.0	16.1	14.6	-1.5
Korea	20.9	11.2	-9.9	13.7	12.6	-1.7

Variation : % point - Source : Kawai 2013

Table 7.

Coefficient of Correlation Chinese Export and Other East Asian Countries

Export to China	Chinese Export to the US	Chinese Export to EU
Japan	0.69	0.70
Korea	0.63	0.60
Malaysia	0.63	0.53
Indonesia	0.41	0,40

Source : Nicolas and Kawai 2013.

Table 8.
Export by Country 2007-2010 (%)

	2007	2008	2009	2010
Japan	10.1	8.9	-25.0	14.7
Indonesia	14.2	18.3	-14.3	32.3
Philippines	6.4	-2.5	-23.1	34.5
Thailand	18.2	15.9	-14.0	28.6
Vietnam	21.9	29.1	-8.9	26.4
China	25.0	17.8	-16.1	31.6
Korea	15.8	11.6	-17.6	29.6

Source : Nicolas and Kawai 2014.

[602]

Table 9.

Variation of G DP (PPP) by East Asia Country, 2007-2010

Country	2007	2008	2009	2010
Japan	2.4	-1.2	-5.2	2.1
Indonesia	6.3	6.0	4.6	6.1
Malaysia	6.5	4.9	-1.9	7.3
Philippines	5.0	2.5	-2.5	7.3
Thailand	5.0	2.5	-2.5	7.8
Vietnam	14.2	9.6	9.2	10.3
Singapore	8.8	1.5	0.8	4.5
Hong Kong China	6.4	2.3	-2.9	6.5
Korea	5.1	2.3	0.2	6.1
China	17.5	12.1	10.7	11.9

Source : Nicolas, and Kawai 2013.

Table 10.

Variation in GDP by Region, 2100-2013 (%)

Region	2011	2012	2013
US	1.2	1.2	1.4
EU	1.5	-0.4	-0.2
Japan	-0.8	2.0	1.2
East Asia	6.5	5.4	5.7
Developing Asia	7.2	6.0	6.6
Southeast Asia	4.6	5.3	5.6
China	9.3	7.7	8.1

Source : Nicolas and Kawai 2013.

[603]

Table 11.
CMIM Contribution and Voting Power 2013

Country	Contribution		Purchasing Multiples	Voting Power (%)
	US\$ billion	Share (%)		
China (Inc.HK)	38.4	32.0	0.5	28.41
Japan	38.4	32.0	0.5	28.41
Korea	19.2	16.0	1.0	14.77
Sub-total	96.0	80.0	-	71.50
Indonesia	4.77	3.97	2.5	4.53
Thailand	4.77	3.97	2.5	4.53
Malaysia	4.77	3.97	2.5	4.53
Singapore	4.77	3.97	2.5	4.53
Philippines	3.68	3.07	2.5	3.75
Vietnam	1.00	0.83	5.0	1.86
Cambodia	0.13	0.10	5.0	1.33
Myanmar	0.06	0.05	5.0	1.18
Burmei	0.03	0.02	5.0	1.16
Laos PDR	0.03	0.02	5.0	1.16
ASEAN	24.0	20.0	-	38.41
Total	120.0	100.0	-	100.0

Source : Bank of Korea.

Table 12.

Task Forces of ABM I and TACT

Task Force	Composition	Functions
1	Thailand-China	Promotes issuance of local currency denominated bonds
2	Singapore-Japan	Facilitates the demand for local currency denominated bonds
3	Malaysia- Japan	Improves regulatory framework
4	Korea-Philippines	Improve related infrastructure for the bond market
TACT	Laos-Vietnam-Brunei	Technical assistance with ADB

Source : Bank of Korea.

[604]

Bibliography

Athukorala, Prema-chandra. Août 2010. « Production Network and Trade Patterns in East Asia : Regionalization and Globalization », Center for Economic Research - Asia Development Bank, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, n° 56, 76 p. [Online](#).

Bank of Korea. 22 et 23 mai 2011. « Economic and Financial Framework in East Asia », Senior Policy Seminar on Managing capital Flow and Growth in the Framework of the Global Financial Crisis.

Chia, Sow Yue. 2010. *Working Paper no 191*. « Impact of Global Financial and Economic Crisis on East Asian Trade ». Asian Development Bank Institute. [Online](#). (page consultée le 14 août 2014).

Dobson, Wendy. 2011. « Fragmentation and Production Network in East Asia », *Kobe Economic and Business Review*.

Grimes, William. 2011. « The Future of Regional Liquidity Management in East Asia : Lessons from the Global Financial Crisis », *Pacific Review*, vol. 24, n° 3, p. 291-310.

Hamaguchi, Nobuaki. 2007. « Fragmentation and Production Network in East Asia », *Kobe Economic and Business*, vol. 52, p. 7-26.

Hew, Denis. 2005. « De Facto Economic Integration in East Asia », Institute of South Asia Studies, Singapour.

Katada, Saori. 2009. « The Political Economy of East Asia Regional Cooperation and Integration », *ABDI Working Paper Series*, n° 170, 27 p. [Online](#).

Kawai, Masahiro. 2004. « Regional Economic Integration in East Asia », Institute of Social Science, University of Tokyo. [En ligne](#).

Kawai, Masahiro. 4 et 5 avril 2013. « European Sovereign Debt Crisis : Implication for East Asia », ADBI-OECD Capital Market Round Table, Tokyo.

[605]

Lee, Geun. 2008. « Structural Obstacles to Regional Integration in East Asia : the Problem of Sovereignty and Bilateralism in East Asia », *East Asian Review*, vol. 12, p. 49-60.

Duong, Luan Thuy. 2008. « East Asian Community Building Process : Impetus and Obstacles », *East Asian Review*, vol. 12, p. 37-59.

Moon, Woosik. 2010. « Whither Economic Integration in East Asia ? », Graduate School of International Studies, Seoul National University.

Nicolas, Françoise. 2011. « East Asian Regional Economic Integration : A Post-Crisis Update », Center for Asian studies, Institut français des relations internationales. [Online](#).

Panagipoulos, Manuel. 2012. « East Asia Economic Integration : A report to the Australian trade Commission ». [Online](#).

Park, Sung-hee et Jeong Yeon-hee. 2004. « APEC at a Crossroad : Challenges and Opportunities », *Asia Pacific Perspective*, vol. 33, n° 2, p. 97-124.

Pisani-Ferry, Jean et Santo Indhira. mars 2009. « The Crisis and Globalization », *Finance and Development Magazine*, Fonds monétaire international, vol. 46. [Online](#).

Sohn, Yul. 2010. « Japan's New Regionalism : China Shock, Values, and the East Asian Community », *Asian Survey*, vol. 50, n° 3, p. 497-519.

Stubbs, Richard. 2002. « ASEAN Plus Three : Emerging East Asian Regionalism », *ASEAN Survey* vol. 42, p. 440-445.

Wang Edward Xuedong. 2011. « The New Dynamics of Asian Pacific Cooperation : Multipolar Balance and Hegemonic Stability », *East Asian Review*, vol. 14, p. 141-150.

Yang, Bao-yun. 2008. « An Asian Community : The Ideal and the Reality », *East Asian Review*, vol. 12, p. 153-67.

FIN